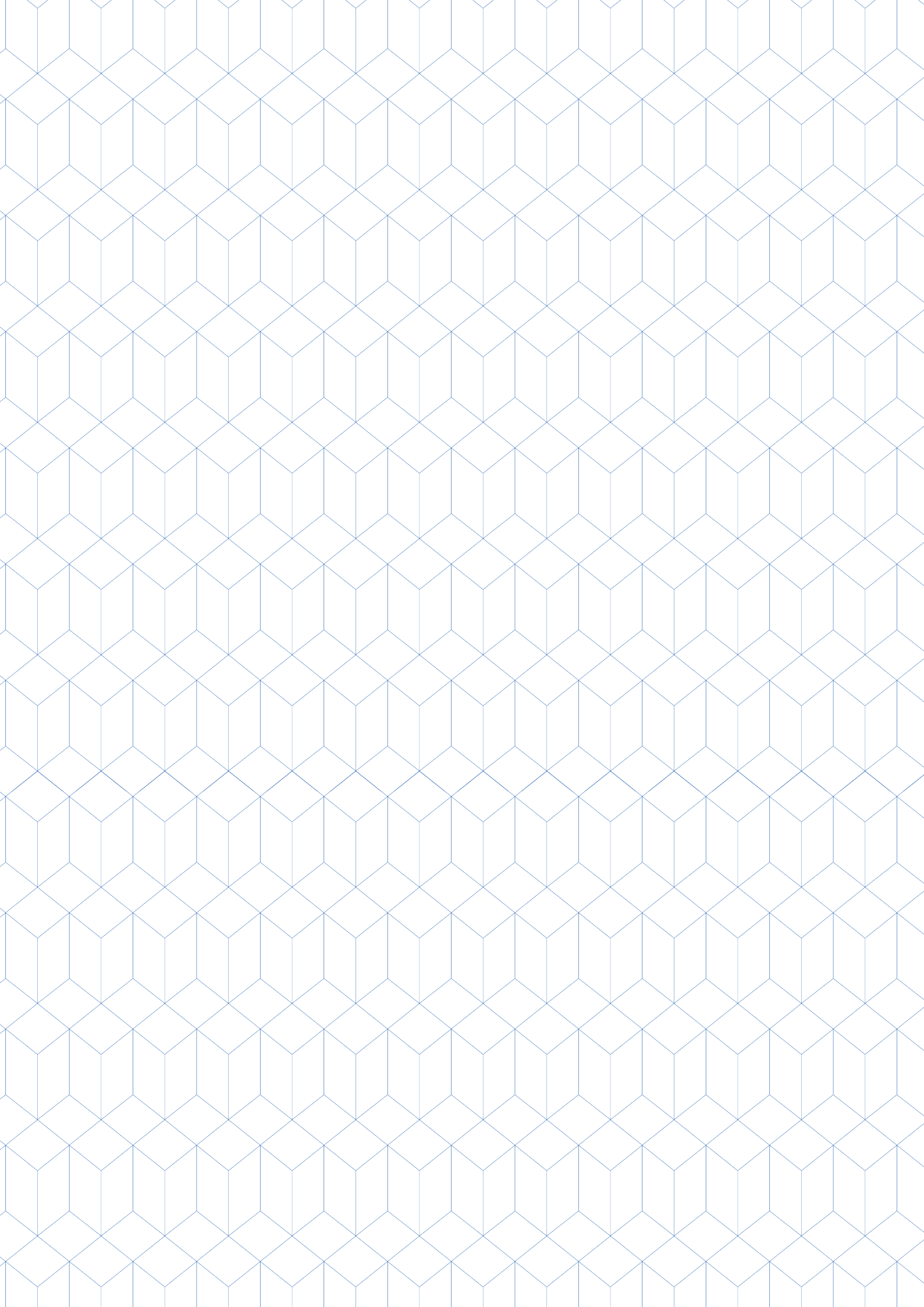


2026



WPŁYW DZIAŁALNOŚCI ORGANÓW NADZORU NA KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARCZĄ I DOBROBYT KONSUMENTÓW

Opracował zespół ekspertów CSR
pod redakcją **Radosława Żydoka**



Streszczenie wykonawcze /3

1



/5

WPROWADZENIE

2



/16

RAMY PRAWNE REGULACJI W POLSCE

3



/28

MODELE INTERWENCJI REGULACYJNEJ

4



/34

ANALIZA PRZEKROJOWA: WYMIARY SYSTEMOWE ODDZIAŁYWANIA ORGANÓW REGULACYJNYCH

5



/44

PROFILE REGULACYJNE: ROLA INSTYTUCJONALNA, ODDZIAŁYWANIE NA RYNEK I WARTOŚĆ DLA KONSUMENTA

6



/54

WNIOSKI I REKOMENDACJE

O Autorach

/62



Niniejszy raport analizuje wpływ działalności czterech organów regulacyjnych – Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) – na konkurencyjność gospodarczą i dobrobyt konsumentów.

Analizę prowadzono z perspektywy kosztów regulacyjnych, pewności obrotu i efektywności procedur, w oparciu o dane empiryczne, orzecznictwo oraz porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych jurysdykcjach europejskich.

Punktem wyjścia raportu jest uznanie, że nadzór regulacyjny pełni funkcje niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania rynku: chroni odbiorców przed rentą monopolistyczną, zapewnia bezpieczeństwo dostaw energii i przewozów, gwarantuje równy dostęp do infrastruktury oraz stoi na straży uczciwej konkurencji. Z istnieniem tych funkcji nieodłącznie wiąże się pewien naturalny i uzasadniony poziom kosztów regulacyjnych – jest on ceną za przewidywalne, bezpieczne i konkurencyjne otoczenie gospodarcze. Celem analizy nie jest zatem postulat redukcji regulacji jako takiej, lecz wskazanie, że dla utrzymania długookresowej konkurencyjności gospodarki konieczne jest systematyczne monitorowanie czy poziom tych kosztów nie wzrasta w nieuzasadniony sposób – szybciej, niż wymagałaby tego realizacja mandatu publicznego, lub w obszarach, w których łagodniejsze instrumenty przyniosłyby porównywalny efekt.

Centralny wniosek raportu jest następujący: tam, gdzie koszty regulacyjne ponoszone przez polską gospodarkę wydają się przekraczać uzasadniony poziom, źródłem nie jest zwykle sama struktura instytucjonalna ani poziom regulacji, lecz sposób wykonywania mandatu – w szczególności sformalizowany tryb postępowania, ograniczona rola dialogu prewencyjnego oraz brak narzędzi pozwalających organom mierzyć skutki własnych decyzji. Co istotne, są to obszary, które można usprawnić w ramach obowiązującego systemu – bez naruszania niezależności regulatorów. Mają charakter horyzontalny – dotyczą konstrukcji systemu jako całości, a nie słabości pojedynczego organu. Analiza prowadzi do sześciu ustaleń diagnostycznych.

Po pierwsze, obowiązujący reżim proceduralny – w szczególności tradycyjnie rozumiana zasada pisemności – ogranicza możliwość merytorycznego dialogu między regulatorem a podmiotem regulowanym. Gdy pisma organów koncentrują się na podstawach prawnych, brakuje jednak kanału bezpośredniego wyjaśnienia wątpliwości, postępowanie bywa dłuższe, a część decyzji odmownych byłaby możliwa do uniknięcia. Sądowa kontrola decyzji przez SOKiK, który merytorycznie bada sprawę od nowa, skutecznie chroni prawa stron, lecz zarazem przenosi ciężar korekty na etap sądowy, zamiast na fazę administracyjną, gdzie koszt naprawy byłby najniższy. Europejskie organy ochrony konkurencji i regulatorzy sektorowi rozwijają w tym celu instytucje nieformalnych wytycznych i konsultacji poprzedzających postępowanie – rozwiązania, które warto rozważyć także w Polsce.

Po drugie, najistotniejsze koszty dla uczestników rynku wynikają nie z samych opłat, lecz z przewlekłości postępowań i trudności w kalibrowaniu sankcji. Jedynie ok. 3% postępowań antymonopolowych UOKiK kończy się w ustawowym terminie instrukcyjnym, a sądy uchylają 15% i modyfikują 28% zaskarżonych decyzji. W latach 2021–2025 UOKiK nałożył kary o łącznej wartości przekraczającej 3,6 mld zł, z czego do budżetu państwa wpłynęło ok. 909 mln zł (ok. 25%). Dane te należy interpretować ostrożnie – rozbieżność może wynikać zarówno z surowości pierwotnego wymiaru kar, jak i z długości procedur odwoławczych – wskazują one jednak na potrzebę lepszego dostrojenia standardu proporcjonalności stosowanego przez organ do standardu przyjmowanego przez sądy.

Po trzecie, w praktyce egzekucyjnej obserwować można tendencję do rosnącej intensywności sankcyjnej. Tendencja ta nie występuje tylko w jednym organie. Łączna kwota kar UOKiK-u rośnie w kolejnych latach (od 430 mln zł w 2022 roku do 937 mln zł w 2024 roku), a Polska Agencja Nadzoru Audytowego (PANA) należy do najaktywniejszych nadzorców audytorskich w Unii Europejskiej. Zjawisko to nie świadczy o nieprawidłowym działaniu organów – najprawdopodobniej jest pochodną struktury bodźców instytucjonalnych, w której widoczna aktywność jest premiowana wyraźniej niż jej długofalowa efektywność. Tym istotniejsze staje się monitorowanie, czy ta dynamika odpowiada rzeczywistej skali naruszeń, czy też rośnie ponad uzasadniony poziom.

Po czwarte, teoretyczna przewaga regulacji *ex ante* w zakresie pewności obrotu okazała się w polskich warunkach uzależniona od czynników zewnętrznych. Administracyjne zamrażanie cen energii w latach 2022–2025, co wygenerowało koszt fiskalny w wysokości 83,3 mld zł, sprowadziło URE do roli wykonawcy polityki cenowej rządu, a sposób stosowania testu równowagi ekonomicznej przez UTK w praktyce utrudniał wejście nowych przewoźników na rynek. Pokazuje to, że formalna niezależność regulatora nie zawsze wystarcza do zapewnienia przewidywalności – a jej wzmocnienie leży w interesie zarówno rynku, jak i samych organów.

Po piąte, żaden z czterech organów nie dysponuje obecnie mechanizmem systematycznej ewaluacji *ex post* własnych decyzji, co odróżnia Polskę od jurysdykcji, które wypracowały rozwinięte modele samooceny. Decyzje o skutkach porównywalnych z oddziaływaniem aktów normatywnych – taryfa URE obejmująca kilkanaście milionów odbiorców czy wysoka kara UOKiK-u – pozostają poza systemem oceny wpływu. Uzupelnienie tej luki dałoby regulatorom narzędzie do weryfikacji, czy ich interwencje osiągają zakładane cele, i pozwoliłoby właśnie monitorować, czy generowane koszty pozostają na poziomie uzasadnionym.

Po szóste, nakładanie się kompetencji między UOKiK-iem a regulatorami sektorowymi oraz między UOKiK-iem a Komisją Nadzoru Finansowego pozostaje obszarem wymagającym uporządkowania. Wypracowana przez Sąd Najwyższy doktryna komplementarności kompetencji rozstrzyga spory po ich zaistnieniu, lecz brak formalnych mechanizmów koordynacji może prowadzić do równoległych postępowań i rozbieżnych ocen tych samych praktyk (m.in. *mis-selling* produktów z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym oraz sankcja kredytu darmowego).

Bilans czterech organów wypada zróżnicowanie i potwierdza, że każdy z nich realizuje funkcje uznane przez ustawodawcę za niezbędne. UKE dostarcza przykładu dojrzałej, refleksyjnej regulacji: dostęp hurtowy obniżył udział dominanta z ok. 60% (2006 r.) do poniżej 23% (2024 r.), a wysokie nasycenie siecią światłowodową (FTTH 75,4% gospodarstw domowych wobec 64% średniej unijnej) skłoniło organ do wszczęcia deregulacji rynków hurtowych w 2025 roku – wzorcowy przykład wycofania interwencji po osiągnięciu dojrzałości rynku. URE dysponuje instrumentami budującymi przewidywalność (Karta Efektywnej Transformacji Sieci Dystrybucyjnych z gwarantowanym kosztem kapitału), choć w warunkach interwencji legislacyjnej ich skuteczność była ograniczona. UTK skutecznie realizuje mandat bezpieczeństwa przewozów, a zidentyfikowane słabości dotyczą głównie sposobu stosowania jednego instrumentu. UOKiK pełni nieodzowną i wymierną funkcję ochrony konkurencji i konsumenta; przestrzeń do usprawnień leży przede wszystkim w trybie proceduralnym i w skróceniu strukturalnego opóźnienia interwencji.

Na podstawie ustaleń analitycznych raport formułuje cztery rekomendacje, świadomie mieszczące się w ramach obowiązującego systemu konstytucyjnego i niepodważające unijnych wymogów niezależności krajowych organów regulacyjnych:

1

Instytucjonalizacja nieformalnego dialogu organu z rynkiem – wprowadzenie konsultacji poprzedzających wszczęcie postępowania (*pre-submission*) oraz wyraźnej podstawy prawnej dla samooczyszczania (*self-cleaning*) jako okoliczności łagodzącej, przy zachowaniu zasady pisemności jako gwarancji dokumentacyjnej.

2

Ustanowienie formalnych mechanizmów koordynacji między organami – protokołów ustaleń precyzujących podział kompetencji, ustawowego obowiązku wzajemnego powiadamiania o wszczynanych postępowaniach oraz forum konsultacyjnego przy KPRM wzorowanego na brytyjskim UK Regulators Network, bez konieczności konsolidacji strukturalnej.

3

Wprowadzenie obowiązkowej ewaluacji *ex post* decyzji administracyjnych o znacznych skutkach ekonomicznych – przy progu np. 100 mln zł szacowanego wpływu rocznego lub 500 tys. adresatów, z pilotażem dla decyzji taryfowych URE oraz kar nakładanych przez UOKiK. Mechanizm ten służyłby zarazem bieżącemu monitorowaniu, czy koszty regulacyjne nie narastają w sposób nieuzasadniony.

4

Wzmocnienie zdolności analitycznych SOKiK-u – stały panel biegłych ekonomistów, specjalizacja w sprawach cyfrowych i ścieżka przyspieszonego rozpoznania – jako dopełnienie reformy fazy administracyjnej, nie jej alternatywa.

Przyjęta perspektywa – kosztów regulacyjnych, pewności obrotu i efektywności procedur – jest zasadna, lecz z założenia jednostronna. Organy regulacyjne spełniają funkcje, których wartości nie sposób w pełni wyrazić w kategoriach kosztów transakcyjnych, a pewien poziom obciążeń regulacyjnych jest naturalnym i koniecznym elementem dobrze funkcjonującego rynku. Sformułowane rekomendacje nie zmierzają zatem do osłabienia mandatu regulacyjnego, lecz do wyposażenia organów w lepsze narzędzia dialogu, koordynacji i samooceny – tak, by koszt regulacji pozostawał na poziomie uzasadnionym celami publicznymi, a jego ewentualny nieuzasadniony wzrost był wcześniej rozpoznawany i korygowany. W tym sensie troska o konkurencyjność gospodarki i skuteczność nadzoru regulacyjnego nie są celami konkurencyjnymi, lecz wzajemnie się wzmacniającymi.

1.1. CEL I ZAKRES OPRACOWANIA

Celem niniejszego opracowania jest analiza wpływu działalności krajowych organów regulacyjnych i nadzorczych na konkurencyjność gospodarczą oraz dobrobyt konsumentów w Polsce. Punktem wyjścia jest założenie, że nadzór regulacyjny odgrywa rolę niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania rynku, a związany z nim poziom kosztów regulacyjnych stanowi cenę za przewidywalne, bezpieczne i konkurencyjne otoczenie gospodarcze. Przedmiotem analizy nie jest zatem regulacja jako taka, lecz sposób wykonywania mandatu publicznego – a w szczególności pytanie, czy generowane koszty pozostają na poziomie uzasadnionym celami publicznymi, czy też narastają w sposób, którego realizacja tych celów nie wymaga.

Zakresem podmiotowym opracowanie obejmuje cztery organy: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK). Dobór ten pozwala zestawiać organochrony konkurencji o kompetencjach horyzontalnej z trzema regulatorami sektorowymi, a zarazem porównać odmienne modele interwencji – od regulacji *ex ante* po nadzór *ex post*.

W wymiarze przedmiotowym analiza prowadzona jest z trzech perspektyw: kosztów regulacyjnych ponoszonych przez uczestników rynku, pewności obrotu gospodarczego oraz efektywności procedur administracyjnych. Perspektywa ta jest z założenia jednostronna – koncentruje się na obciążeniach, nie zaś na pełnym bilansie korzyści płynących z nadzoru – co czyni ją użytecznym narzędziem diagnostycznym, nieroszczącym sobie jednak prawa do całościowej oceny dorobku organów. Wnioskowanie opiera się na danych empirycznych (dane dotyczące postępowań, wartości nakładanych kar, wskaźniki rynkowe), orzecznictwie sądowym oraz porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w innych jurysdykcjach europejskich.

Struktura opracowania odzwierciedla tę logikę. Rozdział 1. buduje ramę pojęciową, definiując konkurencyjność na poziomie mikro-, mezo- i makroekonomicznym oraz przedstawiając architekturę instytucjonalną regulatorów. Rozdział 2. rekonstruuje ramy prawne i pozycję ustrojową organów w Polsce. Rozdział 3. charakteryzuje modele interwencji regulacyjnej – *ex ante* i *ex post* – wraz z kryteriami oceny ich efektywności. Rozdział 4. zawiera analizę przekrojową systemowych wymiarów oddziaływania organów, a rozdział 5. – profile czterech regulatorów oraz bilans stosowanych modeli. Rozdział 6. syntetyzuje ustalenia i formułuje rekomendacje.

1.2. POJĘCIE KONKURENCYJNOŚCI JAKO RAMA ANALITYCZNA

Konkurencyjność należy do pojęć najczęściej przywoływanych w debacie o polityce gospodarczej, a jednocześnie najściślej zdefiniowanych. Paul Krugman w głośnym eseju z 1994 roku określił fascynację „konkurencyjnością narodową” wprost jako dangerous obsession i argumentował, że dla gospodarki narodowej – w odróżnieniu od przedsiębiorstwa – konkurencyjność jest w istocie synonimem produktywności¹. Karl Aiginger zaproponował redefinicję pojęcia jako „zdolności kraju do tworzenia dobrobytu” (*ability to create welfare*) i rozróżnił konkurencyjność wynikową (*outcome competitiveness*) oraz procesową (*process competitiveness*)². Michael Porter z kolei umieścił źródła przewagi konkurencyjnej w mikroekonomicznych fundamentach – w jakości otoczenia biznesowego, strategiach firm i intensywności rywalizacji na rynku krajowym³.

Niezależnie od różnic definicyjnych literatura ekonomiczna jest zgodna w jednym punkcie: regulacja stanowi zmienną, która jednocześnie i bezpośrednio kształtuje warunki konkurowania na każdym poziomie analizy – od kosztów transakcyjnych pojedynczego przedsiębiorstwa, przez strukturę sektora, po zagregowaną produktywność i atrakcyjność inwestycyjną gospodarki. Niniejsza sekcja buduje ramę analityczną, w której regulacja jest zmienną przewodnią. Porządkuje pojęcie konkurencyjności na trzech poziomach – mikro-, mezo- i makroekonomicznym – a następnie syntetyzuje rolę regulacji jako determinanty przecinającej te poziomy. Rama ta stanowi fundament dalszej analizy wpływu polskich organów regulacyjnych na konkurencyjność gospodarczą.

1.2.1. POZIOM MIKROEKONOMICZNY: PRZEDSIĘBIORSTWO

Punktem wyjścia analizy mikroekonomicznej jest koncepcja łańcucha wartości, zgodnie z którą przewaga konkurencyjna przedsiębiorstwa wynika z możliwości wykonywania strategicznie istotnych aktywności przy niższym koszcie lub w sposób prowadzący do wyróżnienia oferty⁴. Regulacja przenika każdy element tego łańcucha: normy środowiskowe kształtują operacje produkcyjne, prawo pracy determinuje koszty zarządzania zasobami ludzkimi, procedury celne i transportowe wpływają na logistykę, a wymogi sprawozdawcze i licencyjne tworzą istotny składnik kosztów infrastruktury firmy. Porter wprost identyfikuje zgodność regulacyjną jako jedną z aktywności wspierających w kategorii „infrastruktura firmy”.

Koszty zgodności regulacyjnej (*regulatory compliance costs*) stanowią mierzalny aspekt wpływu regulacji na konkurencyjność firmy. OECD w pracy z 2025 roku oszacowało, że w Europie udział zasobów pracy dedykowanych zadaniom związanym z regulacją w latach 2011–2023 wzrósł z 3,7% do 3,9%, a w Stanach Zjednoczonych z 4,0% do 4,2%. Wzrost kosztów regulacyjnych jest statystycznie powiązany ze słabszą dynamiką produktywności pracy i mniejszą rolą młodych firm w zatrudnieniu⁵.

Kluczową cechą kosztów regulacyjnych jest ich regresywny charakter względem wielkości firmy. Badanie kanadyjskiego ministerstwa ISED wykazało, że firmy zatrudniające ponad 100 pracowników ponoszą o połowę mniejsze koszty regulacyjne w relacji do przychodów niż firmy zatrudniające poniżej 5 osób⁶. Analogiczne wyniki uzyskano w USA: firma z górnego kwartyła ekspozycji regulacyjnej wykazuje 1,35 punktu procentowego niższą rentowność niż firma z kwartyła dolnego⁷. Komisja Europejska potwierdziła ten wzorec dla UE: koszty zgodności mają istotny komponent stały, który nieproporcjonalnie obciąża MŚP⁸.

W kontekście polskim problem kosztów regulacyjnych jest szczególnie widoczny. Według danych z europejskiego raportu o jednolitym rynku z 2025 roku, wskaźnik obciążenia prawno-administracyjnego dla Polski wynosi 2,69 wobec średniej unijnej 3,87 (na skali, gdzie wyższa wartość oznacza mniejsze obciążenie), co plasuje Polskę istotnie poniżej europejskiej normy. Restrykcyjność regulacji usług profesjonalnych jest w Polsce wyższa niż średnia UE – dla księgowych wynosi 2,8 (UE: 1,7), dla architektów 2,7 (UE: 2,5)⁹.

Wpływ regulacji na innowacyjność i konkurencyjność zależy przede wszystkim od jakości projektowania regulacji. Regulacja „dobrze zaprojektowana” – czyli oparta na wynikach, stabilna, przewidywalna – może stymulować innowacje. Regulacja nakazowa, niestabilna i nadmiernie szczegółowa będzie te innowacje hamować.

1.2.2. POZIOM MEZOEKONOMICZNY

Na poziomie sektora konkurencyjność determinowana jest przez strukturę rynku, którą Porter uchwycił w modelu pięciu sił: groźba nowych wejść, siła przetargowa dostawców i nabywców, groźba substytutów oraz intensywność rywalizacji¹⁰. Regulacja kształtuje każdą z tych sił. Wymogi licencyjne, koncesje i pozwolenia bezpośrednio określają bariery wejścia. Regulacja dostępu hurtowego (np. w telekomunikacji) wpływa na siłę przetargową dostawcy-inkumbenta. Regulacja cen detalicznych modyfikuje dynamikę rywalizacji. Restrykcje dotyczące substytutów (np. ograniczenia dla alternatywnych dostawców energii) kształtują presję konkurencyjną z zewnątrz sektora.

Bariery regulacyjne stanowią odrębną kategorię barier wejścia – obok barier strukturalnych (ekonomia skali, efekty sieciowe, wymagania kapitałowe) i strategicznych (agresywna polityka cenowa, umowy wyłączności). Obejmują: wymogi licencyjne i koncesyjne, wymogi kwalifikacyjne, procedury pozwoleń, alokację zasobów rzadkich (widmo częstotliwości, trasy kolejowe) oraz regulacyjne wymogi kapitałowe.

Polska dostarcza empirycznych ilustracji wpływu barier regulacyjnych na strukturę rynku w sektorach regulowanych:



Energetyka. Polski rynek energii elektrycznej charakteryzuje się wysoką koncentracją z dominacją przedsiębiorstw państwowych. Cztery skonsolidowane grupy energetyczne (PGE, Enea, Tauron, Energa/Orlen) wytwarzały w 2024 roku 65% energii elektrycznej w Polsce. Na rynku detalicznym energii udział czterech grup z udziałem Skarbu Państwa wynosił łącznie ok. 76% w 2022 roku. Rynek gazu pozostaje w stanie bliskim monopolu¹¹.



Telekomunikacja. Rynek telefonii komórkowej jest umiarkowanie skonsolidowany – czterej operatorzy infrastrukturalni (P4 29,8%, Orange 26,5%, Polkomtel 19,9%, T-Mobile 20,1%) kontrolują łącznie 96,3% kart SIM¹².



Transport kolejowy. W przewozach pasażerskich dominują trzy podmioty (POLREGIO, PKP Intercity, Koleje Mazowieckie), obsługujące ok. 80% pracy przewozowej, przy czym ponad 93% podróży realizowanych jest w ramach umów o świadczenie usług publicznych (PSC). Raport UOKiK-u z 2025 roku konstatuje, że mimo formalnej obecności wielu operatorów, realna konkurencja na rynku pasażerskim nie występuje¹³.

W kontekście analizy konkurencyjności istotne jest rozróżnienie między regulacją horyzontalną (prawo konkurencji, prawo pracy, prawo podatkowe – stosowane do wszystkich sektorów) a regulacją sektorową (skierowaną do konkretnych branż, gdzie zawodności rynku są szczególnie ostre). W Polsce regulacja horyzontalna leży w gestii UOKiK, natomiast regulacja sektorowa – URE (energetyka), UKE (telekomunikacja i poczta) oraz UTK (transport kolejowy). Interakcja między tymi dwoma warstwami regulacji tworzy dodatkową złożoność: nakładanie się kompetencji, ryzyko luk regulacyjnych lub nadmiernej regulacji, a także problem koordynacji między organami.

OECD zwraca uwagę, że nadmiernie rozbudowana regulacja sektorowa w warunkach rosnącej konwergencji rynków może hamować innowacje i wchodzenie nowych podmiotów¹⁴ – stąd europejski trend ku ograniczaniu regulacji *ex ante* na rynkach, gdzie konkurencja infrastrukturalna jest wystarczająca.

1.2.3. POZIOM MAKROEKONOMICZNY

Ekstrapolacja pojęcia konkurencyjności z poziomu firmy na poziom gospodarki narodowej jest operacją kontrowersyjną. Krugman argumentował, że „pomysł, wg którego los gospodarczy kraju jest w znacznej mierze determinowany przez jego sukces na rynkach światowych, jest hipotezą, a nie konieczną prawdą – i jako hipoteza empiryczna jest po prostu fałszywa”¹⁵. Dla dużych gospodarek zdecydowana większość PKB jest konsumowana krajowo, a handel międzynarodowy nie jest grą o sumie zerowej. W tej optyce konkurencyjność narodowa to w istocie produktywność, zaś regulacja ma znaczenie o tyle, o ile wpływa na dynamikę produktywności, nie zaś jako element „wyścigu” o udziały rynkowe.

Związek między regulacją rynku produktowego a produktywnością jest jednym z najlepiej udokumentowanych empirycznie związków w ekonomii instytucjonalnej. Fundamentalną pracą są badania wykonane na danych z 18 krajów OECD, które wykazały, że restrykcyjna regulacja rynku produktowego spowalnia dyfuzję najlepszych technik produkcyjnych i absorpcję nowych technologii, szczególnie w sektorach związanych z ICT¹⁶.

Najnowsze badania OECD oszacowały, że deregulacja sektorów sieciowych w krajach OECD w latach 1980–2023 podniosła produktywność pracy o ok. 5%, z większymi efektami w przemyśle przetwórczym (ponad dwukrotnie). Wygasanie efektów wcześniejszych reform tłumaczy nawet jedną szóstą spowolnienia produktywności po 2005 roku¹⁷.

Polska pozostaje w procesie konwergencji produktywności: PKB na godzinę pracy wynosiło 57,5 USD (PPP) w 2023 roku wobec średniej OECD ok. 75,9 USD¹⁸. Dynamika wzrostu produktywności jest jednak powyżej średniej unijnej – wzrost produktywności pracy w 2025 r. wyniósł 4,1% przy średniej UE 1,4%¹⁹. To dystans do granicy technologicznej (*technology frontier*) – a nie bliskość do niej – czyni Polskę krajem, w którym jakość regulacji ma szczególne znaczenie dla produktywności, ponieważ restrykcyjna regulacja najsilniej hamuje dyfuzję technologii właśnie w krajach oddalonych od granicy technologicznej.

1.2.4. REGULACJA JAKO ZMIENNA KSZTAŁTUJĄCA WSZYSTKIE TRZY POZIOMY JEDNOCZEŚNIE

Laureaci Nagrody Nobla z ekonomii 2024 roku empirycznie wykazali, że „różnice w instytucjach ekonomicznych są fundamentalną przyczyną różnic w rozwoju gospodarczym”²⁰ i wprowadzili rozróżnienie na instytucje inkluzywne (bezpieczne prawa własności, rządy prawa, konkurencyjne rynki) i ekstraktywne. W tej perspektywie regulacja – jako formalna instytucja – jest zmienną, która jednocześnie i równolegle kształtuje:

- **poziom mikro:** koszty wejścia na rynek, obciążenia zgodności, wymogi licencyjne – bezpośrednio wpływają na decyzje inwestycyjne i operacyjne firm;
- **poziom mezo:** regulacje sektorowe w branżach sieciowych i usługach profesjonalnych – determinują strukturę rynku i intensywność konkurencji;
- **poziom makro:** zagregowana jakość regulacji kształtuje klimat inwestycyjny, dynamikę produktywności i pozycję w globalnych łańcuchach wartości.

Między poziomami zachodzi kaskadowa transmisja efektów regulacyjnych: antykonkurencyjna regulacja w sektorach sieciowych (poziom mezo) hamuje wzrost produktywności w sektorach zależnych, co przekłada się na zagregowaną produktywność na poziomie makro, a przez nią – na koszty i innowacyjność na poziomie mikro²¹.

Zaprezentowana rama analityczna porządkuje pojęcie konkurencyjności na trzech poziomach – mikro, mezo i makro – z regulacją jako zmienną przewodnią. Synteza literatury i danych prowadzi do kilku wniosków, które są kluczowe dla dalszej analizy. Po pierwsze, regulacja nie jest zmienną jednowymiarową – jej wpływ na konkurencyjność zależy od jakości projektowania, proporcjonalności i spójności wdrażania, a nie od samego poziomu regulacji. Po drugie, koszty regulacyjne mają charakter regresywny – nieproporcjonalnie obciążają MŚP, co ma szczególne znaczenie dla struktury polskiej gospodarki. Po trzecie, Polska znajduje się w punkcie, w którym dalsze reformy regulacyjne mogą przynieść ponadprzeciętne efekty produktywnościowe – jako kraj nadal oddalony od granicy technologicznej jest szczególnie wrażliwa na bariery regulacyjne hamujące absorpcję i dyfuzję technologii. Po czwarte, polskie sektory regulowane (energetyka, telekomunikacja, kolej) wykazują cechy strukturalne – wysoka koncentracja, dominacja udziałów Skarbu Państwa, ograniczone wejście nowych podmiotów – które stawiają przed organami regulacyjnymi wyzwanie jednoczesnego wypełniania mandatu prokonkurencyjnego i realizacji celów polityki publicznej (bezpieczeństwo energetyczne, usługi powszechne, spójność terytorialna). Dalsza część raportu analizuje, w jaki sposób UOKiK, URE, UKE i UTK odpowiadają na to wyzwanie.

1.3. ARCHITEKTURA INSTYTUCJONALNA REGULATORÓW

Polskie rozproszenie kompetencji regulacyjnych między pięć odrębnych organów (UOKiK, URE, UKE, UTK, PANA) nie jest wyjątkowe na tle europejskim – ale skala nakładania się jurysdykcji i brak formalnych mechanizmów koordynacji stanowią poważne obciążenie dla konkurencyjności. Doświadczenia zagraniczne pokazują, że istnieje szerokie spektrum rozwiązań instytucjonalnych: od pełnej konsolidacji (Hiszpania, Holandia, Estonia) przez integrację sieciową (Niemcy) po świadome rozproszenie z silną koordynacją (Wielka Brytania). Żaden model nie jest uniwersalnie optymalny. Kluczowym czynnikiem skuteczności jest nie tyle forma instytucjonalna, ile jakość governance, niezależność od politycznych nacisków i zdolność do koordynacji między organami. Orzecznictwo polskiego Sądu Najwyższego wypracowało doktrynę komplementarności kompetencji, ale pozostaje ona reaktywna i niepełna²², a raporty NIK dokumentują systemowe luki w koordynacji między regulatorami.

1.3.1. MODEL KOMISYJNY

Dwie najważniejsze realizacje modelu komisyjnego, amerykańska i francuska, ilustrują zalety kolegiального podejmowania decyzji w regulacji sieciowych sektorów infrastrukturalnych. FERC (Federal Energy Regulatory Commission) ma 5 komisarzy powoływanych przez Prezydenta USA za zgodą Senatu na 5-letnie kadencje, przy czym nie więcej niż 3 komisarzy może należeć do jednej partii politycznej. Kworum wymaga obecności minimum 3 komisarzy; decyzje zapadają większością głosów. Komisarze mogą publikować zdania odrębne, co zwiększa transparentność procesu decyzyjnego²³. Instytucjonalna niezależność jest chroniona wymogiem usunięcia komisarza wyłącznie za niedopełnienie obowiązków („*inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office*”). Należy jednak wskazać, że w latach 2010–2026 pełen skład 5 komisarzy utrzymywał się jedynie przez 49% czasu, co pokazuje strukturalną podatność modelu komisyjnego na opóźnienia nominacyjne²⁵.

CRE (Commission de Régulation de l'Énergie) jest niezależną władzą administracyjną (*autorité administrative indépendante*) złożoną z 5-osobowego kolegium. Prezydenta i 2 członków mianuje prezydent Francji po zasięgnięciu opinii komisji parlamentarnych; po jednym członku nominują przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Kadencja wynosi 6 lat i jest nieodnawialna – mechanizm ten chroni przed polityczną zależnością²⁶. CRE dysponuje ponadto odrębnym 4-osobowym organem sankcyjnym CoRDİS (złożonym z radców Rady Stanu i Cour de Cassation), rozstrzygającym spory między gestorami sieci a użytkownikami. Przy zaledwie 160 pracownikach i budżecie 24 mln EUR (dane za lata 2023–2024) w 2023 roku CRE wydała 371 rozstrzygnięć²⁷.

Zalety modelu komisyjnego zidentyfikowane w literaturze obejmują: wielość perspektyw, ograniczenie upolitycznienia dzięki kadencyjności, transparentność (otwarte posiedzenia, zdania odrębne) oraz ciągłość instytucjonalną mimo zmian politycznych. Badania wskazują, że bardziej niezależne agencje egzekwują więcej spraw i zwiększają inwestycje regulowanych podmiotów²⁸.

1.3.2. MODEL KONSOLIDACYJNY

Od dwóch dekad Europa doświadcza wyraźnych tendencji konsolidacyjnych, choć ich zakres i głębokość różnią się zasadniczo między krajami.

Bundesnetzagentur (Niemcy) reprezentuje model integracji sieciowej bez kompetencji konkurencyjnych. Powstała w 2005 roku z przekształcenia RegTP (regulatora telekomunikacji i poczty, działającego od 1998 roku) i rozszerzyła kompetencje o energetykę (gaz i elektryczność), a w 2006 roku – o kolej. Kolejne lata przyniosły włączenie regulacji sieci wodorowych (2021) i roli Digital Services Coordinator w ramach unijnego DSA (2022). Z ok. 3000 pracowników i 44 biurami regionalnymi BNetzA jest jednym z największych regulatorów w Europie. Sama agencja stwierdza, że jej model to „praktycznie unikalna w skali Europy koncepcja zintegrowanej regulacji różnych sektorów sieciowych”. Kluczowa różnica wobec modeli pełnej konsolidacji zasadza się w tym, że kompetencje ochrony konkurencji pozostają w odrębnym Bundeskartellamt. Efektem jest transfer know-how regulacyjnego między sektorami (np. metodologii regulacji dostępu z telekomunikacji do energetyki) przy zachowaniu specjalizacji w prawie konkurencji.

ACM (Authority for Consumers and Markets, Holandia) powstał 1 kwietnia 2013 roku z połączenia trzech organów: NMa (urząd konkurencji), OPTA (regulator poczty i telekomunikacji) oraz CA (urząd ochrony konsumentów). Zatrudnia ok. 600 osób; zarządza nim 3-osobowy zarząd. Kluczową przewagą ACM jest swobodna wymiana informacji wewnątrz organizacji między dywizjami – dane z analizy rynku telekomunikacyjnego mogą bezpośrednio wspierać śledztwo kartelowe. Jak argumentowano w uzasadnieniu reformy, granica między regulacją *ex ante* a egzekwowaniem prawa konkurencji *ex post* stawała się coraz bardziej płynna w miarę dojrzewania rynków telekomunikacyjnych, co uzasadniało integrację³².

CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Hiszpania) stanowi najbardziej radykalny eksperyment konsolidacyjny w Europie. W roku 2013 połączono 7 organów: urząd konkurencji (CNC), regulatora energetycznego (CNE), telekomunikacyjnego (CMT), pocztowego (CNSP), kolejowego (CRF), radę audiowizualną i komitet regulacji lotniczej³³. CNMC ma strukturę dwuizbową: Izba Konkurencji (5 członków, przewodniczy prezydent) i Izba Nadzoru Regulacyjnego (5 członków, przewodniczy

wiceprezydent) – niektórzy oceniają ten model jako rozwiązanie skrajne (*maximal integration*), wskazując, że „w ostatecznie przyjętym modelu nadal występują istotne niedociągnięcia”³⁴.

Estonia (Konkurentsiamet) oferuje unikalny model konwergentny: łączy ochronę konkurencji z regulacją sektorową energetyki (elektryczność, gaz, ciepłownictwo), wody, poczty, kolei i lotnictwa w jednej instytucji z niespełna 60 pracownikami³⁵. Organizacyjnie dzieli się na Dywizję Konkurencji i Dywizję Regulacyjną, wspólnie obsługiwane przez horyzontalny Data and Economic Analysis Team³⁶. Na Łotwie PUC (Public Utilities Commission - Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija) jest wielosektorowym regulatorem (energia, telekomunikacja, poczta, woda), ale bez kompetencji konkurencyjnych (te posiada odrębna Konkurences padome)³⁷. Na Litwie VERT (National Energy Regulatory Council) reguluje energetykę, ciepłownictwo i wodę³⁸ – również bez połączenia z urzędem konkurencji. Estonia jest zatem jedynym krajem bałtyckim realizującym pełną konwergencję.

1.3.3. MODEL KOORDYNACYJNY

Model brytyjski – z odrębnymi Ofgem, Ofcom, ORR, CMA, Ofwat, FCA i CAA – stanowi świadomą alternatywę wobec trendów konsolidacyjnych. UK Regulators Network (UKRN, sieć 13 regulatorów ekonomicznych) deklaruje, że „brytyjskie osiągnięcia w zakresie regulacji gospodarczej są godne pozazdroszczenia”³⁹. Argumenty za utrzymaniem rozproszenia są cztery:

- głęboka specjalizacja sektorowa (specyfika techniczna energetyki, telekomunikacji czy kolei wymaga odrębnej ekspertyzy);
- jasna *accountability* (jednoznaczne mandaty ustawowe ułatwiają rozliczanie z wyników);
- ograniczenie *regulatory capture* (rozproszenie kompetencji zmniejsza ryzyko zdominowania regulatora przez jedną branżę);
- oraz elastyczność narzędziowa (różne sektory wymagają różnych podejść regulacyjnych – *ex ante* lub *ex post*).

Brytyjczycy rozwiązują problem koordynacji przez trzy instytucjonalne mechanizmy. Po pierwsze, *concurrency regime* (od 2014 roku): Competition and Markets Authority (CMA) dzieli uprawnienia z mocy Competition Act 1998 z 8 regulatorami sektorowymi, którzy muszą rozważyć użycie narzędzi konkurencyjnych przed sektorowymi (*primacy obligation*); CMA publikuje coroczne Annual Concurrency Reports, a w 2024 roku zainicjowała 10-letni przegląd systemu⁴⁰. Po drugie, Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF, od 2020 r.): CMA, Ofcom, ICO i FCA koordynują regulację rynków cyfrowych⁴¹. Po trzecie, dwustronne MoU (*memoranda of understanding*): np. CMA-Ofcom z 2024 roku dotyczące Digital Markets Competition Regime.

1.3.4. WYŚCIG NA RESTRYKCYJNOŚĆ: TEORIA W POSZUKIWANIU EMPIRII

Literatura ekonomiczna dokumentuje zjawisko konkurencji regulacyjnej (*regulatory competition*) przede wszystkim w kontekście międzyjurysdykcyjnym – rywalizacji między krajami lub stanami. Choć tradycyjnie badano *race to the bottom*, czyli wyścig na luźniejsze zasady⁴², to nowsze badania wykazują, że konkurencja regulacyjna może prowadzić do wyścigu na szczyt restrykcyjności (*race to the top*)⁴³.

Mechanizmy napędzające wyścig na restrykcyjność między agencjami można sklasyfikować w pięciu kategoriach: *empire building* – rozszerzanie regulacji zwiększa budżet⁴⁴; *turf protection* – ochrona autonomii organizacyjnej; *competitive regulatory reinforcement* – regulatorzy reagują na działania rywali zaostrzaniem własnych regulacji; *reputational concerns* – regulatorzy zaostrzają regulacje, by wykazać niezależność od przemysłu; *signaling competence* – restrykcyjność stanowi sygnał kompetencji instytucjonalnej.

Badania bezpośrednio dotyczące Polski i regionu CEE są ograniczone. Analizowano polskie agencje regulacyjne w kontekście transformacji, wskazując na niejasny status instytucjonalny polskich regulatorów⁴⁵. Udokumentowano również, że tworzenie niezależnych agencji regulacyjnych w CEE było napędzane izomorfizmem instytucjonalnym – presją UE, MFW i Banku Światowego jako warunkiem akcesji⁴⁶. OECD Regulatory Policy Outlook 2025 ocenia, że Polska poprawiła ramy zarządzania regulacyjnego (obowiązkowa RIA, konsultacje publiczne), ale ewaluacje *ex post* skupiają się na obciążeniach administracyjnych, brakuje zaś systematycznego badania wpływu społecznego i gospodarczego⁴⁷.

1.3.5. KONSOLIDACJA VS SPECJALIZACJA – WNIOSKI

Literatura akademicka nie wskazuje uniwersalnie optymalnego modelu architektury regulacyjnej. Argumentuje, że niezależność i specjalizacja regulatora stanowią fundament wiarygodności polityki regulacyjnej – konsolidacja osłabiająca te cechy mogłaby podważyć zaufanie inwestorów⁴⁸.

Kluczowy argument przeciw konsolidacji opiera się na stwierdzeniu, że separacja regulatorów funkcjonuje jako mechanizm zobowiązania przeciwko *regulatory capture*. Gdy jeden regulator nadzoruje wiele sektorów, ryzyko przechwycenia przez najsilniejszą branżę wzrasta. Z drugiej strony, mniejsze, wyspecjalizowane agencje mogą być łatwiejsze do przechwycenia przez skoncentrowane branże – to paradoks, w którym zarówno konsolidacja, jak i specjalizacja niosą ryzyko *capture*.

Argumenty za konsolidacją obejmują: synergie informacyjne, które wskazują na *economies of scope* upraszczające transfer informacji⁴⁹; spójność interpretacyjną, redukcję kosztów *compliance* w modelu *one-stop-shop* oraz eliminację luk kompetencyjnych. Argumenty przeciw to: utrata specjalizacji – wskazuje się, że stany USA po konsolidacji regulatorów raportowały trudności w utrzymaniu ekspertyzy sektorowej⁵¹; przeładowanie mandatu – wielozadaniowość może prowadzić do konfliktów między celami regulacji sektorowej a ochroną konkurencji, oraz problemy integracji kulturowej – wskazuje się m.in., że CNMC rozpoczęła pracę zaledwie 4 miesiące po uchwaleniu ustawy, co budziło wątpliwości co do faktycznej integracji⁵¹.

Nie istnieje jednolity europejski model struktury regulatorów – duża różnorodność instytucjonalna jest trwającą cechą europejskiego krajobrazu regulacyjnego. Najnowsze badania dokumentują ponadto zjawisko de-delegacji – ograniczania kompetencji niezależnych agencji regulacyjnych przez polityków po ich utworzeniu⁵², co dodaje dynamiczny wymiar do analizy.

OECD w dokumencie *The Governance of Regulators* (2014) sformułowała 7 zasad *governance*: klarowność ról, zapobieganie nadmiernym wpływom, struktura zarządzania, finansowanie, ocena efektywności, zaangażowanie interesariuszy i przejrzystość⁵³. OECD nie narzuca jednego modelu instytucjonalnego – podkreśla, że jakość *governance* regulatora jest ważniejsza niż jego konkretna forma. Rekomendacja Rady OECD z 2012 roku wskazuje, że kraje powinny rozwinąć „spójną politykę obejmującą rolę i funkcje organów regulacyjnych [...] w celu zapewnienia większej pewności, że decyzje regulacyjne podejmowane są w sposób obiektywny, bezstronny i konsekwentny, wolny od konfliktów

interesów, stronnictwa czy niedozwolonych nacisków⁵⁴. *OECD Regulatory Policy Outlook 2025* rekomenduje „doskonalenie rozwiązań instytucjonalnych w celu reagowania na zjawiska międzysektorowe” – ale poprzez współpracę i koordynację, nie konsolidację strukturalną. Wskaźniki GSR analizujące 149 regulatorów w 42 krajach wykazały, że „wzmocnione mechanizmy kontroli i równowagi wykazują korelację z niższymi nominalnymi cenami energii” oraz że „organy regulacyjne o większym stopniu niezależności charakteryzują się również większą rozliczalnością”⁵⁵.

Komisja Europejska nie narzuca konkretnego modelu instytucjonalnego, ale dyrektywy sektorowe tworzą de facto presję na utrzymanie wyspecjalizowanych regulatorów. Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej (Dyrektywa 2018/1972, art. 6 i 8) wymaga, by krajowe organy regulacyjne były „prawnie odrębne i funkcjonalnie niezależne od jakiejkolwiek osoby fizycznej lub prawnej zapewniającej sieci łączności elektronicznej” oraz działały „niezależnie i obiektywnie [...] nie zwracając się o instrukcje do żadnego innego organu ani ich nie przyjmując”. Dyrektywa 2019/944 wymaga wyznaczenia pojedynczego krajowego organu regulacyjnego ds. energii, który będzie zdolny do działania niezależnie od rządu i jakiejkolwiek jednostki publicznej bądź prywatnej. Czwarty Pakiet Kolejowy (Dyrektywa 2012/34/UE zmieniona) zawiera analogiczne wymogi dla regulatora kolejowego. Dyrektywy wymagają ponadto uczestnictwa w europejskich sieciach regulatorów (BEREC, ACER) i wypełniania szczegółowych obowiązków sektorowych – co sprawia, że konsolidacja nie eliminuje potrzeby wewnętrznej specjalizacji.

Analiza porównawcza prowadzi do pięciu wniosków istotnych dla polskiej debaty instytucjonalnej. Po pierwsze, żaden model nie jest dominujący – sukces zależy od jakości *governance*, nie formy organizacyjnej. Po drugie, polskie luki koordynacyjne (brak formalnego arbitra sporów, reaktywność zamiast proaktywności, ograniczenia w przepływie informacji między regulatorami) są problemem poważniejszym niż sama struktura instytucjonalna. Po trzecie, model brytyjski dowodzi, że rozproszenie z silną koordynacją może być równie skuteczne jak konsolidacja – przy czym oferuje korzyści specjalizacji i ograniczonego ryzyka *capture*. Po czwarte, wymogi prawa unijnego dotyczące niezależności sektorowych regulatorów oznaczają, że nawet w ramach skonsolidowanego organu konieczne jest utrzymanie odrębnych struktur decyzyjnych i ekspertyzy sektorowej – co ogranicza potencjalne korzyści z konsolidacji. Najskuteczniejszą drogą reform w polskich warunkach wydaje się zatem nie tyle konsolidacja strukturalna, ile wzmocnienie mechanizmów koordynacji – instytucjonalizacja obowiązkowych konsultacji, utworzenie formalnego mechanizmu rozstrzygania sporów kompetencyjnych, zniesienie barier w przepływie informacji między regulatorami oraz wprowadzenie wspólnych ram analitycznych na wzór brytyjskiego *concurrency regime*.

- ¹ P. Krugman, *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, *Foreign Affairs*, „Foreign Affairs” 1 IV 1994, <https://www.foreignaffairs.com/articles/1994-03-01/competitiveness-dangerous-obsession> [dostęp: 23.07.2026].
- ² K. Aiginger, *Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities*, „Journal of Industry, Competition and Trade” 2006, t. 6, s. 161–177, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10842-006-9475-6> [dostęp: 23.07.2026].
- ³ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, „Harvard Business Review” March–April 1990, https://economie.ens.psl.eu/IMG/pdf/porter_1990_-_the_competitive_advantage_of_nations.pdf [dostęp: 23.07.2026].
- ⁴ J. Margetta, *Understanding Michael Porter*, https://networth.rhsmith.umd.edu/sites/default/files/_docs/Extract%20of%20Ch.3%20from%20Understanding%20Michael%20Porter.pdf [dostęp: 27.07.2026].
- ⁵ J. Tu, *Regulatory compliance costs and productivity. New task-based evidence*, Working paper, OECD, 2026, https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-compliance-costs-and-productivity_1c1da52e-en.html [dostęp: 27.07.2026].
- ⁶ *The impact of regulatory compliance costs on business performance*, Government of Canada, 2020, <https://ised-isde.canada.ca/site/paperwork-burden-reduction-initiative/en/survey-regulatory-compliance-costs/impact-regulatory-compliance-costs-business-performance-october-2020> [dostęp: 27.07.2026].
- ⁷ A. Ozoguz, *Up to Code: The Costs of Regulation and Regulatory Uncertainty*, Kenan Institute of Private Enterprise, 2024, <https://kenaninstitute.unc.edu/kenan-insight/up-to-code-the-costs-of-regulation-and-regulatory-uncertainty/> [dostęp: 27.07.2026].
- ⁸ *REFIT – making EU law simpler, more efficient and future-proof*, Komisja Europejska, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-more-efficient-and-future-proof_en [dostęp: 27.07.2026].
- ⁹ B. Michalski, *Barier regulacyjne ograniczają konkurencyjność polskich firm na jednolitym rynku*, „Tygodnik Gospodarczy” 2025, nr 5, <http://pie.net.pl/numer-5-2025-06-lutego-2025/#tyg-mat-25550-1> [dostęp: 27.07.2026].
- ¹⁰ D. Fallon-O’Leary, *Management Theory of Michael Porter*, 2026, <https://www.business.com/articles/management-theory-of-michael-porter/> [dostęp: 27.07.2026].
- ¹¹ *Executive summary – Poland 2022 – Analysis*, International Energy Agency, <https://www.iea.org/reports/poland-2022/executive-summary> [dostęp: 27.07.2026].
- ¹² *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2024 roku*, UKE, 2025, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-telekomunikacyjnego-w-2024-roku,590.html> [dostęp: 27.07.2026].
- ¹³ *Kolej na zmiany – raport UOKiK o kolejowych przewozach pasażerskich*, UOKiK, 2025, <https://uokik.gov.pl/kolej-na-zmiany-raport-uokik-o-kolejowych-przewozach-pasazerskich> [dostęp: 27.07.2026].
- ¹⁴ J. Terrero-Dávila, C. Vitale, E. Danitz, *Improving the business regulatory environment in Poland*, Working paper, OECD, 2023, https://www.oecd.org/en/publications/improving-the-business-regulatory-environment-in-poland_caa5b5cc-en.html [dostęp: 27.07.2026].
- ¹⁵ P. Krugman, *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, „Foreign Affairs” March/April 1994, http://www.kailchan.ca/wp-content/uploads/2016/10/Krugman_Competitiveness-A-dangerous-obsession_1994.pdf [dostęp: 27.07.2026].
- ¹⁶ G. Nicoletti, S. Scarpetta, *Regulation, productivity, and growth: OECD evidence*, „Policy Research Working Paper Series” 2003, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/95e3db69-64ad-51d9-bdd4-9040c60b4b6b/content> [dostęp: 27.07.2026].
- ¹⁷ D. Andrews, B. Égert, C. Castle, Ch. de La Maisonnette, *Regulation and growth: Lessons from nearly 50 years of product market reforms*, „OECD Economics Department Working Papers” 2025, nr 1835, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/regulation-and-growth_9f80f1c9/3b3285df-en.pdf [dostęp: 27.07.2026].
- ¹⁸ *OECD Compendium of Productivity Indicators 2025*, 2025, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2025_b024d9e1-en/full-report/cross-country-comparisons-of-labour-productivity-levels_b2fdb493.html [dostęp: 27.07.2026].
- ¹⁹ *Productivity trends using key national accounts indicators*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Productivity_trends_using_key_national_accounts_indicators [dostęp: 27.07.2026].
- ²⁰ D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson, *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, National Bureau of Economic Research, 2004, <https://www.nber.org/papers/w10481> [dostęp: 27.07.2026].
- ²¹ D. Andrews, B. Égert, C. Castle, Ch. de La Maisonnette, *Regulation and growth...*, dz. cyt.
- ²² G. Materna, *Kto ochroni konkurencję na rynkach regulowanych?*, Hansberry Tomkiel, 2021, <https://hansberrytomkiel.com/kto-ochroni-konkurencje-na-rynkach-regulowanych/> [dostęp: 27.07.2026].
- ²³ P.W. Parfomak, *The Federal Energy Regulatory Commission (FERC): Authorities and Membership*, Congressional Research Service, 2026, https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R48349/R48349.2.pdf [dostęp: 27.07.2026].
- ²⁴ *Composition of the Federal Energy Regulatory Commission Under the New Administration*, Bracewell, 2025, <https://www.bracewell.com/resources/composition-of-the-federal-energy-regulatory-commission-under-the-new-administration/> [dostęp: 27.07.2026].
- ²⁵ P.W. Parfomak, *The Federal Energy Regulatory Commission...*, dz. cyt.
- ²⁶ *Le Collège*, CRE, <https://www.cre.fr/la-cre/le-college.html> [dostęp: 27.07.2026].
- ²⁷ *Qu'est-ce que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en France?*, Connaissance des énergies, 2024, <https://www.connaissancedesenergies.org/questions-et-reponses-energies/quest-ce-que-la-commission-de-regulation-de-lenergie-cre-en-france> [dostęp: 27.07.2026].
- ²⁸ Ch. Carrigan, L. Poole, *Structuring Regulators: The Effects of Organizational Design on Regulatory Behavior and Performance*, George Washington University, 2015, <https://www.law.upenn.edu/live/files/4707-carriganpoole-ppr-researchpaper062015pdf> [dostęp: 27.07.2026].

²⁹ Bundesnetzagentur – About us, Bundesnetzagentur, 2025, <https://www.bundesnetzagentur.de/EN/General/Bundesnetzagentur/AboutUs/start.html> [dostęp: 27.07.2026].

³⁰ Annual Report 2005, Bundesnetzagentur, 2005, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2005/AnnualReport2005Id6970pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [dostęp: 27.07.2026].

³¹ The Netherlands – Green light for the Netherlands Authority for Consumers and Markets, ICPEN, 2013, <https://www.icpen.org/news/407> [dostęp: 27.07.2026].

³² K. Yesilkagit, *To Merge or Not to Merge: The Institutional Re-Design of Telecommunications Regulation in the Netherlands* [w:] *Multi-Level Regulation in the Telecommunications Sector: Adaptive Regulatory Arrangements in Belgium, Ireland, The Netherlands and Switzerland*, red. D. Aubin, K. Verhoest, Palgrave Macmillan, 2014, https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137004925_5 [dostęp: 27.07.2026].

³³ A. Tzanaki, *Spain's CNMC: The Story So Far*, Competition Policy International, 2014, <https://www.pymnts.com/cpi-posts/spain-s-cnmc-the-story-so-far/> [dostęp: 27.07.2026].

³⁴ F. Trillas, R. Xifre, *Institutional reforms to integrate regulation and competition policy: Economic analysis, international perspectives, and the case of the CNMC in Spain*, „Utilities Policy” 2016, t. 40, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0957178716301084> [dostęp: 27.07.2026].

³⁵ Personnel statistics [w:] *Annual Report 2024*, Konkurentsiamet, 2025, <https://aastaraamat.konkurentsiamet.ee/index.php/en/aastaraamat-2024-about-organisation/personnel-statistics> [dostęp: 27.07.2026].

³⁶ About the organisation [w:] *Annual Report 2024*, Konkurentsiamet, 2025, <https://aastaraamat.konkurentsiamet.ee/en/aastaraamat-2024/about-organisation> [dostęp: 27.07.2026].

³⁷ Functions and Strategy, The Public Utilities Commission of Latvia, 2026, <https://www.sprk.gov.lv/en/functions-and-strategy> [dostęp: 27.07.2026].

³⁸ About us, VERT, <https://vert.lt/en/Pages/about-us/about-ncc.aspx> [dostęp: 27.07.2026].

³⁹ UK Regulators launch new network to bring cross-sector regulation closer together, Ofwat, <https://www.ofwat.gov.uk/uk-regulators-launch-new-network-to-bring-cross-sector-regulation-closer-together/> [dostęp: 27.07.2026].

⁴⁰ CMA call for views: how regulators work together to protect consumers, Competition and Markets Authority, 2023, <https://www.gov.uk/government/news/cma-call-for-views-how-regulators-work-together-to-protect-consumers> [dostęp: 27.07.2026].

⁴¹ Regulatory convergence grows across sectors and borders, Freshfields, 2026, <https://www.freshfields.com/en/our-thinking/campaigns/2026-data-law-trends/regulatory-convergence-grows-across-sectors-and-borders> [dostęp: 27.07.2026].

⁴² W. Oates, R. Schwab, *Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?*, „Journal of Public Economics” 1988, t. 35(5), <https://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v35y1988i3p333-354.html> [dostęp: 27.07.2026].

⁴³ C.C. Salazar, M. Tanaka, J. Thanassoulis *Regulatory stringency as a competitive tool for financial centres*, „Staff Working Paper” 2024, nr 1098, Bank of England, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/working-paper/2024/regulatory-stringency-as-a-competitive-tool-for-financial-centres.pdf> [dostęp: 27.07.2026].

⁴⁴ B. Dollery, P. Hamburger, *The case of the Australian federal budget sector 1982–92*, „UNE Working Papers in Economics” 1995, nr 19, <https://www.une.edu.au/about-une/faculty-of-science-agriculture-business-and-law/unebs/research/occasional-paper-series/economics/1992-1998/pdfs-1992-1998/econwp95-19.pdf> [dostęp: 27.07.2026].

⁴⁵ G. Majone, A. Surder, *Regulatory agencies in economic governance: the Polish case in a comparative perspective*, „KICES Working Papers” 2006, nr 5, https://www.researchgate.net/publication/260273385_Regulatory_agencies_in_economic_governance_the_Polish_case_in_a_comparative_perspective [dostęp: 27.07.2026].

⁴⁶ G. Sosay, U. Zenginobuz, *Independent regulatory agencies in emerging economies*, „Munich Personal RePEc Archive” 2005, nr 380, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/380/1/MPRA_paper_380.pdf [dostęp: 27.07.2026].

⁴⁷ OECD Regulatory Policy Outlook 2025, OECD, 2025, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en/full-report.html [dostęp: 27.07.2026].

⁴⁸ F. Gilardi, *Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis*, „Journal of European Public Policy” 2011, nr 6, t. 9, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1350176022000046409> [dostęp: 27.07.2026].

⁴⁹ S. Pellerin, J. Walter, P. Wescott, *The Consolidation of Financial Regulation: Pros, Cons, and Implications for the United States*, „Economic Quarterly” 2009, nr 2, t. 95, https://www.richmondfed.org/-/media/richmondfedorg/publications/research/economic_quarterly/2009/spring/pdf/walter.pdf [dostęp: 27.07.2026].

⁵⁰ Financial Regulation: Industry Changes Prompt Need to Reconsider U.S. Regulatory Structure, GAO, 2024, <https://www.gao.gov/assets/a157566.html> [dostęp: 27.07.2026].

⁵¹ A. Tzanaki, *Spain's CNMC...*, dz. cyt.

⁵² B. Rangoni, M. Thatcher, *National de-delegation in multi-level settings: Independent regulatory agencies in Europe*, „Governance” 2022, nr 1, t. 36, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12722> [dostęp: 27.07.2026].

⁵³ S. Lovegrove, *OECD report on best practice principles for regulatory policy on governance of regulators*, Norton Rose Fulbright, 2014, <https://www.regulationtomorrow.com/2014/08/oecd-report-on-best-practice-principles-for-regulatory-policy-on-governance-of-regulators/> [dostęp: 27.07.2026].

⁵⁴ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Legal Instruments, 2026, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/273/273.en.pdf> [dostęp: 27.07.2026].

⁵⁵ OECD Regulatory Policy Outlook 2025, dz. cyt.

Kliknij by wrócić do spisu treści →

2.1. POZYCJA USTROJOWA ORGANÓW REGULACYJNYCH I NADZORCZYCH

Regulatorzy – prezesi UOKiK, URE, UKE i UTK – nie są zwykłymi urzędami podległymi ministrowi. To centralne organy administracji rządowej o szczególnym statusie: w odróżnieniu od organów naczelnych, czyli rządu i ministrów tworzących władzę wykonawczą w ścisłym znaczeniu, nie wyznaczają politycznych kierunków działania państwa, lecz fachowo stosują prawo w powierzonych im dziedzinach. Właśnie z tej odrębności – i z gwarantowanej im niezależności – wynika większość napięć analizowanych w niniejszym raporcie.

Status tych organów różni się zasadniczo od pozycji organów naczelnych – rządu i ministrów. Organy naczelne tworzą polityczny, zmienny komponent administracji: wyznaczają kierunki polityki państwa i uczestniczą w bieżącej grze politycznej. Organy centralne mają natomiast pozostać stabilne i odporne na zmiany władzy. Ich rolą jest fachowe, bieżące stosowanie prawa w powierzonych dziedzinach, a nie ustalanie polityki. Ta właśnie cecha – stabilność i niezależność od aktualnego układu politycznego – ma chronić przede wszystkim nie sam organ, lecz podmioty prawa prywatnego, którym gwarantuje rozstrzygnięcie sprawy w sposób bezstronny, oparty na literze prawa, a nie na preferencjach większości sprawującej władzę.

Niezależność regulatorów nie ma jednak charakteru absolutnego. Jej minimalny standard wyznacza prawo unijne, natomiast szczegółowe ramy ustrojowe i proceduralne pozostają w gestii ustawodawcy krajowego. Napięcie między unijnym wymogiem niezależności a krajową swobodą regulacyjną – oraz między niezależnością organu a jego rozliczalnością wobec demokratycznie wyłonionej władzy – stanowi oś analizy prowadzonej w dalszej części tego rozdziału.

Gwarancje niezależności organów kontroli i ochrony prawa, takich jak prezesi UOKiK, URE, UTK, UKE, PANA czy Komisja Nadzoru Finansowego, wynikają z przepisów prawa unijnego. Początkowo przepisy wspólnotowe regulowały niezależność krajowych organów regulacyjnych jedynie względem przedsiębiorstw energetycznych czy innych podlegających zakresom swojego działania danemu regulatorowi¹. Kolejne dyrektywy szły jednak w kierunku regulacji gwarantujących niezależność regulatorów od pozostałych organów państwa, w szczególności władzy wykonawczej *sensu stricto*. Ta tendencja przejawiała się również takim ich ustrojowym umieszczeniem, które uwzględniałoby bezpośrednią, międzynarodową współpracę regulatorów poszczególnych państw unijnych pomiędzy sobą i z Komisją Europejską².

Zasada niezależności jest najczęściej wyrażana poprzez takie uregulowanie pozycji ustrojowej regulatorów, które zapewnia wykonywanie przez nie uprawnień w sposób bezstronny i przejrzysty. Oznacza to ich wyodrębnienie w sposób wykluczający możliwość pełnienia tej funkcji przez struktury departamentalne ministerstw. Krajowy organ regulacyjny ma być zatem prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego. Istotne są również wymagania stawianie



pracownikom oraz osobom zarządzającym krajowymi organami regulacyjnymi. Osoby te mają być niezależne od jakichkolwiek interesów rynkowych, nie mogą zwracać się o polecenia ani nie mogą wykonywać bezpośrednich poleceń którekolwiek rządu lub innego podmiotu publicznego czy prywatnego.

Niezależność od poleceń rządu (w tym ministrów) nie przekreśla możliwości współpracy z innymi organami krajowymi oraz nie oznacza zakazu realizacji ogólnych wytycznych polityki opracowanych przez rząd. Organ regulacyjny musi ponadto mieć taką strukturę organizacyjną, która gwarantuje jego niezależność. Niezbędne są tu zatem niezależność w wykonywaniu przyznanego budżetu oraz zasoby kadrowe i finansowe odpowiednie do wykonywania obowiązków. Pojęcie odpowiednich zasobów kadrowych i finansowych ma charakter niedookreślony, należy je więc relatywizować w stosunku do wielkości regulowanego rynku oraz kompetencji przyznanych regulatorowi³.

Prezesi URE, UKE, UTK czy UOKiK są centralnymi organami administracji rządowej. Organem administracji w ujęciu doktrynalnym jest osoba (bądź – w przypadku organów kolegialnych – grupa osób) znajdująca się w strukturze organizacyjnej państwa, powołana w cel realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działająca w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji⁴. Prezesi wymienionych instytucji są organami jednoosobowymi.

Praktyka ustrojowa w różnych państwach jest w tym zakresie zróżnicowana. Można podać przykłady rozwiązań ustrojowych w postaci organów regulacyjnych typu komisyjnego, tj. wieloosobowych (np. amerykański Federal Energy Regulatory Commission, francuska Commission de Regulation de l'Energie). W niektórych państwach realizowany jest model regulatora konwergentnego, czyli takiego, który w ramach swoich kompetencji łączy wiele różnych obszarów regulacji (np. estoński Konkurentsiamet). W praktyce państw zachodnich (Niemcy, Holandia, Hiszpania), jak również krajów bałtyckich, daje się zauważyć tendencja do łączenia urzędów pełniących funkcje regulacyjne w różnych sektorach infrastrukturalnych. Niekiedy obejmuje to również fuzje z organami ochrony konkurencji. Takie rozwiązania

mają pewne zalety wynikające z synergii merytorycznych i organizacyjnych. W innych systemach, o ugruntowanej, mocnej pozycji organu regulacyjnego (Wielka Brytania), realizuje się model rozproszony. Zdarzają się również modele uwzględniające istnienie organów opiniodawczo-doradczych czy też nadzorczych przy organach regulacyjnych⁵.

W ujęciu proceduralnym prezesi URE, UKE, UOKiK czy UTK należą do organów administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA. Abstrahując od nieścisłości terminologicznych, są oni również „ministrami” w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA⁶. Należą do tej grupy organów centralnych, których decyzje, choć podejmowane w trybie KPA, nie podlegają zaskarżeniu na zasadach określonych w art. 127 KPA, ale przysługuje od nich odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w tym zakresie wyłączony jest nadzór instancyjny właściwego ministra. Częściowy nadzór jest jednak sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów. Ustawa o działach administracji rządowej nie normuje szczegółowo zakresu i kryteriów nadzoru, środków nadzorczych czy też środków kontroli nad nimi – w tym zakresie odsyła do innych ustaw. Jeśli jednak wziąć pod uwagę racjonalność ustawodawcy, który wyłączył tutaj kontrolę instancyjną, poddając ją kontroli sądowej, wspartą konstytucyjną zasadą trójpodziału władz, należy przyjąć, że nie jest możliwe sprawowanie nadzoru merytorycznego w sprawach należących do ich wyłącznej kompetencji. Taka interpretacja ulega wzmocnieniu przez odwołanie się do prowspólnotowej wykładni prawa i do unormowania relacji pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi a innymi organami administracji publicznej. W szczególności tak rozumianego nadzoru nie można rozszerzać na sferę kompetencji krajowych organów regulacyjnych. Zatem w żadnym razie nadzór ten nie może być sprawowany w wymiarze merytorycznym oraz w zakresie kompetencji wynikających bezpośrednio z unijnych dyrektyw⁷. Jeżeli chodzi o możliwość wydawania poleceń służbowych organom regulacyjnym, to ich zakres w żadnym razie nie może dotyczyć sfery ich zadań i kompetencji wynikających z przepisów ustaw. Tego typu wątpliwości nie mają jednak w przypadku funkcji kontrolnych sprawowanych przez inne organy, w szczególności Najwyższą Izbę Kontroli.

W odróżnieniu od nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego kwestie kontroli i nadzoru nie mają umocowania konstytucyjnego i ustawowego, połączonego z możliwością ochrony samodzielności (niezależności), która podlega ochronie. Gdy wziąć pod uwagę rozluźnienie więzi hierarchicznego podporządkowania, które towarzyszyło procesowi wyodrębniania krajowych organów regulacyjnych, trzeba również poddać reinterpretacji zakres sprawowania kontroli i nadzoru nad tymi organami⁸.

W takiej sytuacji powstaje pytanie, jakie są granice nadzoru Prezesa Rady Ministrów na organami regulacji? Wydaje się, że ograniczanie go jedynie do kwestii szeroko pojętej rozliczalności (*accountability*), jak postuluje część doktryny⁹, która miałaby się sprowadzać przede wszystkim do realizacji obowiązków sprawozdawczych, jest jednak zbyt wąska. Przede wszystkim to rząd wciąż posiada inicjatywę ustawodawczą, które reguluje zarówno materialny, jak i formalny zakres kompetencji i działania organów regulacyjnych. Zmiany te muszą oczywiście pozostawać w zgodzie z przepisami unijnymi, niemniej zakres swobody przez nie pozostawiony jest bardzo szeroki. Unia Europejska wskazuje przede wszystkim na obszary władztwa publicznego (*imperium*), które powinny być wyjęte spod władzy wykonawczej sensu stricto i być regulowane i nadzorowane przez niezależne organy. Wreszcie przepisy unijne wskazują minimalny standard niezależności i autonomii tych organów. Sposób ich funkcjonowania, możliwość dodawania im kolejnych zadań, a przede wszystkim przepisy regulujące ich postępowanie to jednak domena władztwa krajowego. W tym ujęciu Rada Ministrów jest legislacyjnym regulatorem organów regulacji. Ponadto wydaje się, że regulatorzy powinni stosować się polityki rządowej, która przecież jest wynikiem demokratycznych wyborów. Nie może ona ingerować w jednostkowe rozstrzygnięcia ani być wiążącym poleceniem co do rozstrzygania konkretnych spraw. Niemniej organy regulacyjne poza administracyjnymi decyzjami podejmują też decyzje uznaniowe. Aby zachować przewidywalność ich praktyki postępowania, te decyzje uznaniowe muszą być wydawane w ramach jednych i tych samych reguł, którymi kieruje się organ. To oznacza przyjęcie przezeń swego rodzaju „programu”, który określa jego podejście do rynku i podmiotów regulowanych. W demokratycznym państwie, w którym władza należy do społeczeństwa, taka polityka regulatorów niewątpliwie powinna być

zgodna z ogólną polityką państwa określaną przez parlament i rząd. Nie wydaje się słuszne, by organ regulacyjny – pozbawiony solidnego mandatu demokratycznego – mógł działać w poprzek innych władz, jeżeli oczywiście to działanie w poprzek nie wynika ze stosowania przez niego zasady legalizmu, ale z wewnętrznej polityki obranej przez tenże organ.

Wziąwszy pod uwagę powyższe kwestie, należy wyodrębnić następujące rodzaje niezależności organów regulacyjnych:

1. Organ regulacji → władza wykonawcza *sensu stricto*
2. Organ regulacji → podmioty prywatne objęte ich nadzorem
3. Organ regulacji → niezależność od pozostałych władz, co ma nadać im technokratyczny charakter niezależny również od aktualnych układów partyjnych i niepodatny na zmiany władzy wynikającą z wyborów powszechnych

W każdym z powyższych układów organy regulacji są wyposażone w instrumenty gwarantujące ich niezależność. Należy jednak zauważyć, że ta niezależność nie ma charakteru absolutnego i podlega pewnym ograniczeniom.

Podstawowym gwarantem dla niezależności regulatorów ma być takie ich umiejscowienie w strukturze organów państwa, które czyni ich niepodatnymi na polecenia czy naciski innych władz. Pierwszym źródłem, który wyznacza taki minimalny standard zapewniający niezależność, jest prawodawstwo unijne. Zawiera ono elementy zarówno prawa materialnego, jak i formalnego. Unijne prawo materialne określa zakres kompetencyjny, które każde państwo członkowskie musi przekazać (podzielić się swoim imperium) takiemu regulatorowi. Jest to zatem swoiste „wyjęcie” władztwa publicznego ze sfery rządowej – ma ono na celu jej uniezależnienie od doraźnych układanek politycznych. Ratio legis takiego rozwiązania nie jest jednak zapewnienie regulatorowi niezależności dla samej niezależności. Rozwiązanie to ma służyć nie tyle organowi publicznemu, co podmiotom prywatnym uzależnionym od decyzji administracyjnych podejmowanych w danej sferze. Innymi słowami: jest to gwarancja dla tychże podmiotów, że ich sprawa zostanie rozstrzygnięta w sposób bezstronny i profesjonalny, oparty wyłącznie na literze prawa, a nie takich czy innych preferencjach programowo-politycznych partii sprawującej władzę.

W takim układzie zasada niezależności regulatora musi być odczytywana nie jako jego przywilej, ale obowiązek nadany w celu ochrony praw podmiotów prawa prywatnego. Prowadzi to również do stwierdzenia, że regulator powinien w pierwszej kolejności interpretować swój przymiot niezależności nie w celu obrony swoich doraźnych interesów, ale jako obowiązek, którego musi dochować, aby prawidłowo rozstrzygać powierzone mu sprawy administracyjne. Przy takim rozumieniu zasady niezależności regulatora należy przyjąć, że nie może być ona wykorzystywana w celu kreowania przez niego własnej „polityki regulacyjnej” polegającej na twórczej interpretacji przepisów prawa materialnego ani jako instrument do walki z innymi organami administracji (w tym z innymi regulatorami). Zasada niezależności służy przede wszystkim podmiotom prawa prywatnego, a nie regulatorom.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że praktyka państw członkowskich pokazuje, że decydują się one na powierzanie regulatorom również innych obszarów kompetencyjnych niż tylko te wymagane przez prawa unijne. Jako przykład można tu wskazać nadawanie kolejnych zadań Komisji Nadzoru Finansowego czy Urzędowi Regulacji Energetyki. W pierwszym przypadku są to zadanie obejmujące nadzór nad firmami

pożyczkowymi czy lombardami, w drugim to aktywny udział URE przy weryfikowaniu prawidłowości rozliczania i uiszczania przez przedsiębiorstwa energetyczne tzw. podatku od nadmiarowych zysków w latach 2022–2024.

Powyżej opisana zasada, która ma zapewniać podmiotom prawa prywatnego szczególną gwarancję do uzyskania bezstronnej i profesjonalnej decyzji administracyjnej w specyficznych obszarach regulowanych przez prawo unijne, przenika oczywiście do prawa procesowego. Trudno bowiem mówić o realnej niezależności w sytuacji, gdy przepisy ustrojowo-proceduralne zawierają rozwiązania umożliwiające wywieranie nacisku na regulatorów przez władzę wykonawczą.

W obszarze ustrojowym na niezależność regulatorów wpływają przede wszystkim:

- 1** zasada kadencyjności;
- 2** zasada ich nieodwoływalności – poza czysto formalnymi przestankami, jasno wskazanymi w ustawie, wykluczającymi uznaniowość takiego odwołania;
- 3** niezależność organizacyjna i brak podległości służbowej wobec innych organów.

W przypadku złamania przez władzę wykonawczą którejś z powyższych zasad, regulatorowi przysługuje potencjalna skarga do sądu administracyjnego. Prawdziwym gwarantem jest tutaj jednak postawa Komisji Europejskiej, która wywiera formalny i nieformalny nacisk na państwa członkowskie w obszarze przestrzegania tych postanowień. Rządy, obawiając się otwartego konfliktu z Brukselą, unikają więc co do zasady łamania zasady kadencyjności, nieodwoływalności i bezpośredniej ingerencji w treść wydawanych decyzji administracyjnych.

Takiej bezpośredniej gwarancji brakuje jednak w innym obszarze, jakim jest niezależność budżetowa. Organy regulacyjne nie są ujęte w katalogu tzw. świętych krów budżetowych ujętych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (poza UODO i KRRiT). Oznacza to, że na etapie ustalania ich przyszłorocznych budżetów Minister Finansów i Rada Ministrów zachowują pełną uznaniowość przy uzgadnianiu ich planów finansowych. Pewnym wyłomem są tutaj przepisy dotyczące ustalania budżetu Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) czy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG,) które nie posiłkują się środkami publicznymi, a składkami pobieranymi od podmiotów nadzorowanych. Niemniej plan finansowy UKNF i tak musi być zatwierdzony przez Ministra Finansów. Stanowi to więc potencjalny element nacisku na te podmioty. Na marginesie należy jednak w tym miejscu zauważyć, że również bycie tzw. świętą krową takiej pełnej niezależności nie przyznaje. Sejm bowiem, a więc również ciało polityczne, może i tak dokonać korekt w przedłożonym mu planie finansowym według własnego uznania.

Poza minimalnymi (choć surowymi) standardami ustrojowo- i materialno-procesowymi wyznaczonymi przez prawo unijne pozostaje jednak wciąż szeroki obszar, który legislatura krajowa musi uregulować, tak by ująć obszar działania regulatorów w kompleksowe ramy prawne. Możliwość ta w obszarze kompetencyjnym została już opisana wyżej. Nie ulega jednak wątpliwości, że regulator, podobnie jak każdy inny organ administracji, musi działać na podstawie przepisów procesowych, szczegółowo regulujących zasady rządzące postępowanie, prawa i obowiązki jego stron, terminy, formy dokonywania czynności czy wreszcie zasady wydawania wiążących decyzji administracyjnych. Prawo procesowe ma tu więc wielorakie funkcje – poza jasnym ustaleniem zasad, w ramach których działa organ, realizując funkcje władztwa publicznego, stanowi ono szereg gwarancji dla podmiotów prawa prywatnego, które żądają rozstrzygnięcia sprawy

zgodnie ze swoim interesem (konkretnym, indywidualnym, aktualnym i opartym na przepisach prawa). W przypadku regulatorów prawo procesowe musi również gwarantować brak jakiegokolwiek ingerencji władzy wykonawczej sensu stricto w procesy wydawania decyzji.

W tym obszarze widać więc wyraźnie dużą swobodę pozostawioną do uregulowania przez prawodawstwo krajowe. Prawodawca może i powinien z tej autonomii korzystać, byle tylko nie naruszał to podstawowych zasad niezależności regulatorów. Co ważne, duża dynamika stosunków społecznych, postępujący rozwój technologiczny, pojawiające się nowe dziedziny wymagające interwencji ustawodawcy, zmieniające się potrzeby podmiotów prawa prywatnego, a przede wszystkim narastająca potrzeba szybkości i sprawności działania, wymagają od ustawodawcy, by ta procedura była na bieżąco aktualizowana i dostosowywana do potrzeb. Jeszcze raz trzeba bowiem przypomnieć, że samo tworzenie regulatorów i zapewnianie im szeregu atrybutów ustrojowo-procesowych ma służyć przede wszystkim obywatelom czy przedsiębiorcom. Rozjeżdżanie się potrzeb tych drugich z przestarzałymi normami regulującymi funkcjonowanie tych pierwszych siłą rzeczy musi prowadzić do niespełniania podstawowych zadań przez organy administracji.

2.2 RAMY PROCEDURALNE

Nie ulega wątpliwości, że podstawowym aktem normatywnym w obszarze administracyjnego prawa formalnego jest Kodeks Postępowania Administracyjnego (KPA). *Lege non distinguente* jest on również stosowany w postępowaniach prowadzonych przez regulatorów. Oczywiście, poszczególne ustawy przypisane tym organom zawierają normy szczególne, właściwe do prowadzonych przez nie postępowań. Niemniej wszędzie tam, że gdzie ustawa szczególna nie stanowi inaczej, należy sięgać po normy prawne wynikające z KPA. Szczęgólnego znaczenia nabierają tu zasady ogólne rządzące prawem formalnym w postępowaniach administracyjnych, które „promieniają” na wszystkie ustawy szczególne w tym obszarze.



Do podstawowych zasad postępowania administracyjnego należy zaliczyć:

1

zasadę praworządności (legalizmu)

Organ musi działać na podstawie i w granicach prawa. Każda decyzja musi mieć umocowanie w konkretnym artykule aktu normatywnego.

2

zasadę prawdy obiektywnej i współdziałania

Organ ma obowiązek wyczerpująco zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, aby ustalić stan faktyczny zgodny z rzeczywistością.

3

zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (*in dubio pro libertate*)

Jeśli przepis jest niejasny i można go interpretować na kilka sposobów, organ powinien wybrać ten sposób interpretacji, który jest najbardziej korzystny dla podmiotu prawa prywatnego.

4

zasadę pogłębiania zaufania

Postępowanie musi być prowadzone bezstronnie i przewidywalnie. Organ nie może nagle zmieniać swojej linii orzeczniczej w identycznych sprawach bez ważnego powodu.

5

zasadę informowania stron (należytego informowania)

Organ musi czuwać, aby podmiot prawa prywatnego nie poniósł żadnej szkody przez nieznanomość przepisów. Musi pouczać o przysługujących prawach i obowiązkach na każdym etapie.

6

zasadę czynnego udziału strony

Statuuje ona prawo do udziału w każdym stadium postępowania, do przeglądania akt, składania wniosków dowodowych i wypowiedzania się przed wydaniem ostatecznej decyzji.

7

zasadę przekonywania

Uzasadnienie decyzji musi być napisane tak, aby podmiot prawa prywatnego rozumiał motywy działania organu. Nawet jeśli decyzja jest odmowna, organ powinien wyjaśnić „dlaczego”, by uniknąć poczucia arbitralności.

8

zasadę szybkości i prostoty postępowania

Sprawy powinny być załatwiane niezwłocznie (zazwyczaj do miesiąca), przy użyciu najprostszych możliwych środków prawnych.

9

zasadę polubownego rozstrzygania kwestii spornych

Jeśli w sprawie występują strony o sprzecznych interesach (np. sąsiedzi), organ powinien zachęcać ich do mediacji lub zawarcia ugody.

10

zasadę pisemności

To fundament formalizmu administracyjnego. Sprawy należy załatwiać na piśmie (papierowo lub elektronicznie przez ePUAP).

Wyjątek: Sprawy mogą być załatwiane ustnie tylko wtedy, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis na to pozwala (wtedy jednak urzędnik musi sporządzić z takiej rozmowy protokół lub adnotację).

Niestety, powyższe reguły często nie znajdują odzwierciedlenia w praktyce działania regulatorów. Obecna procedura administracyjna normująca postępowanie przed regulatorami wciąż opiera się przede wszystkim na sformalizowanej i nieelastycznej zasadzie pisemności postępowania. Zasada ta została wprowadzona w celu minimalizowania zjawisk korupcyjnych, ale nie przystaje już do obecnych czasów, w których zjawiska korupcyjne uległy znacznemu zmniejszeniu. Jednocześnie uniemożliwia ona prowadzenie bezpośredniego dialogu pomiędzy podmiotami rynkowymi i regulatorami.

Zasada pisemności, jako jedna z głównych reguł rządzących postępowaniem administracyjnym, wciąż jest oczywiście potrzebna. Jej forma powinna jednak ewoluować i dostosowywać się do potrzeb nowoczesnej gospodarki. Dzisiaj państwa dysponują już o wiele silniejszymi środkami przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym, na czele z rozbudowanymi technikami operacyjnymi. Dlatego w obecnych warunkach zasadę pisemności należy odczytywać bardziej jako środek, który nie oznacza zakazu kontaktu z organem, lecz nakaz utrwalania tego kontaktu, który może odbywać się w formie werbalnej (szczególnie jeśli takie jest żądanie podmiotu prawa prywatnego). W takim ujęciu zasada pisemności chroni przede wszystkim przed chaosem. Jej wyrazem jest tutaj protokołowanie czynności urzędowych (art. 67 KPA). Ponadto, aby prawo do czynnego udziału w procesie było faktycznie realizowalne, strona musi wiedzieć, jakie materiały organ już zgromadził. Pisemna forma dokumentów w aktach (w tym pism urzędowych, postanowień, wezwań) pozwala na ich lekturę, analizę i – co najważniejsze – skuteczne odniesienie się do nich.

Jednak kolejny efekt, który wynika z zasady pisemności, w praktyce budzi już spore zastrzeżenia. Pisma od organów powinny bowiem zawierać jego precyzyjne oczekiwania, żądania i rozstrzygnięcia. Powinny również wyjaśniać motywy i przesłanki, jakimi kieruje się organ, oraz wskazywać, jakie ma wątpliwości wobec żądań czy materiałów przedstawionych przez stronę postępowania. Często jednak pisma organów są lakoniczne, ograniczają się jedynie do przywoływania „suchych” podstaw prawnych i powielania treści, które są w przepisach. W efekcie strona nie wie, jakie konkretnie zastrzeżenia zgłasza organ i czego oczekuje od strony. Prowadzi to do bezcelowej wymiany pism, która jedynie wydłuża czas trwania postępowania, a stronę skazuje na ryzyko uzyskania niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia. Jednocześnie organy w takim przypadku unikają możliwości ustnego wyjaśnienia swoich racji i uwag, argumentując to właśnie tym, że wszystkie te kwestie zostały już przedstawione w piśmie.

Częstymi zjawiskami w tego rodzaju postępowaniach są również niejasność przepisów prawnych i narosłe rozbieżności interpretacyjne. Ponadto pisma kierowane przez organ pozostają lakoniczne, a wyrażone w nich oczekiwania nieprecyzyjne. Brak możliwości bezpośredniego wyjaśnienia powstałych nieporozumień na linii organ – podmiot prawa prywatnego uniemożliwia uczynienie zadość oczekiwaniom regulatora i prowadzi do wydawania przed niego decyzji odmownych.

Jeszcze surowszych form zasada pisemności nabiera przy prowadzeniu kontroli, stwierdzaniu naruszeń i nakładaniu sankcji przez organ. W tym przypadku rygorystyczne trzymanie się tej reguły uniemożliwia podmiotowi prawa prywatnego pełne wytłumaczenie regulatorowi stosowanych przez siebie praktyk i wszystkich okoliczności z nimi związanych. Jednocześnie bardzo ograniczona jest możliwość stosowania zasady „samooczyszczenia” (self-cleaning) podmiotu, jeszcze w trakcie trwania postępowania naruszeniowego i eliminowanie dzięki niej powstałych uchybień. Takie „rozluźnienie” zasady pisemności implikowałoby możliwość stosowania przez organ miarkowania kary administracyjnej i dostosowywania pozostałych sankcji do postawy strony. Należy bowiem w tym miejscu zaznaczyć, że podstawowym celem takiego postępowania administracyjnego powinno być przywrócenie stanu zgodności z prawem i takie wpłynięcie na podmiot prawa prywatnego, by w dalszej swej działalności nie naruszał już obowiązujących przepisów. Sankcja za powstałe naruszenia, choć również istotna, ma tu charakter dodatkowy i odstraszający. Niemniej przy współpracy organu ze stroną, usunięciu powstałych naruszeń, naprawieniu ewentualnych szkód z niej wynikających oraz dokonaniu „samooczyszczenia” charakter represyjny sankcji powinien być istotnie złagodzony.

Środkami do osiągnięcia celu przedstawionego w poprzednim akapicie są inne zasady rządzące postępowaniem administracyjnym, również przewidziane w KPA. To przede wszystkim zasada czynnego udziału strony, polubownego rozstrzygania kwestii spornych czy szybkości i prostoty postępowania. Ich upowszechnienie i traktowanie jako dopuszczalnych prawnie wyjątków od zasady pisemności niewątpliwie wpłynęłyby na zmniejszenie kosztów postępowań przed regulatorami.

Podstawowym wyjątkiem do stosowania sztywnych zasad postępowania administracyjnego była zmiana właściwości sądu kompetentnego do rozpatrywania odwołań od decyzji regulatorów. Co do zasady sądami właściwymi do spraw administracyjnych są wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny. Są one rodzajowo różne od sądów powszechnych, a podstawową ich cechą wyróżniającą jest to, że są sądami prawa, a nie faktów. W odróżnieniu od sądów powszechnych nie są uprawnione do badania stanu faktycznego, przeprowadzania dowodów czy prowadzenia kontradiktoryjnego postępowania pomiędzy stronami. Konsekwencją takiej regulacji jest to, że sądy administracyjne co do zasady nie wydają orzeczeń statuujących prawo czy obowiązek podmiotu prawa prywatnego. Podtrzymują one decyzje wydawane przez organ administracyjny albo – po stwierdzeniu złamania przezeń prawa (naruszenia zasady legalności) – uchylają taką decyzję i „cofają” całe postępowanie (łącznie z merytorycznym rozstrzygnięciem) z powrotem do fazy postępowania administracyjnego.

Przy postępowaniach przed regulatorami ustawodawca przewidział jednak istotny wyjątek. Odwołania od decyzji prezesów UOKiK, URE, UKE czy UTK są kierowane do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Jak wskazuje orzecznictwo, postępowanie przed tym sądem antymonopolowym jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym. Odwołanie wszczyna kontradiktoryjne postępowanie cywilne, gdyż poprzedzające je postępowanie administracyjne warunkuje jedynie dopuszczalność drogi sądowej, a SOKiK powinien osądzić sprawę od początku. Powoduje to, że charakter postępowania administracyjnego wyklucza możliwość oparcia orzeczenie na ustaleniach organu administracyjnego¹⁰. Postępowanie z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK ma na celu merytoryczne rozpoznanie sporu między organem antymonopolowym a przedsiębiorcą w przedmiocie naruszenia przepisów ustawy, kwalifikacji tego naruszenia lub sankcji nałożonych z tego tytułu, a zakres sporu wyznacza odwołanie przez przedsiębiorcę. Decyzja Prezesa UOKiK oraz odpowiedź na odwołanie zawierają procesowe stanowiska stron. Rolą SOKiK-u jest ustalenie, w oparciu o argumenty i dowody powołane przez strony, czy doszło do naruszenia przepisów ustawy, w jakim zakresie doszło do takiego naruszenia oraz czy środki zastosowane przez Prezesa UOKiK zostały zastosowane zgodnie z przepisami ustawy oraz wymogami zasady proporcjonalności. Wydając orzeczenie, SOKiK ustosunkowuje się w wyroku do decyzji Prezesa UOKiK, więc formalnie przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego jest decyzja Prezesa UOKiK¹¹. Przy czym kontrola legalności decyzji administracyjnej należy do innych organów orzekających, a nie do sądów powszechnych. SOKiK ma jednak obowiązek poczynienia wszystkich ustaleń, które dają podstawę do zastosowania lub braku odpowiedniej normy prawa materialnego¹².

Jak widać, mimo że sprawy z zakresu postępowań przed prezesami UOKiK, UTK, URE czy UKE z natury mają publicznoprawny charakter, to z woli ustawodawcy zostały zaliczone do kategorii spraw cywilnych sensu largo. Choć sprawy te są normami prawa publicznego, to jednak stanowią prawny instrument regulacji funkcjonowania rynku, skutkujący wprowadzeniem ograniczeń swobody działalności gospodarczej przedsiębiorców, a więc stanowiący formę ingerencji państwa w sferę prawa prywatnego. Sprawy te obejmują więc spory podmiotów prawa prywatnego z organami administracji o zasadność i legalność wprowadzenia tychże ograniczeń¹³.

Przeniesienie postępowania odwoławczego od decyzji wydanych przez prezesów UOKiK, URE, UTK i UKE z sądów administracyjnych do sądu powszechnego, jakim jest SOKiK, sprawiło więc przeniesienie kontradiktoryjności na ten etap rozpatrywania sprawy. Warto zwrócić uwagę na paradoks, który z tego wynika, wskazujący na większe możliwości uczestnictwa strony w postępowaniu sądowym niż w postępowaniu administracyjnym. Implikuje to jednak dla podmiotów prawa prywatnego liczne pozytywne skutki, takie jak:

- 1) możliwość uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia na etapie postępowania sądowego bez konieczności „powrotu” do postępowania administracyjnego;
- 2) możliwość aktywnego przedstawiania swoich racji i argumentów, wejście w „realną dyskusję” z organem nie tylko na poziomie (często bezprzedmiotowej) wymiany pism;
- 3) możliwość ustalania przed SOKiK-iem stanu faktycznego i aktywne uzupełnienia w tym zakresie ustaleń regulatora;
- 4) możliwość podjęcia mediacji czy wręcz „negocjacji” z organem i próba ustalenia polubownego stanowiska, które będzie odpowiadało zasadzie legalizmu i jednocześnie zapewni możliwość kontynuowania działalności przez przedsiębiorcę.

Obserwując wyżej przedstawione wyjątki od sztywnych i surowych zasad postępowania administracyjnego, na czele z zasadą pisemności, należy zadać sobie pytanie, czemu przynajmniej część z nich nie może zostać przeniesiona do fazy postępowania (administracyjnego) przed regulatorem.

W tym miejscu warto przywołać kolejny poziom niezależności, jakim powinien cechować się regulator, czyli relację między nim a podmiotem prawa prywatnego objętego nadzorem. Sprawy rozstrzygane w postępowaniach administracyjnych cechują się tym, że ważny w nich jest interes publiczny. Decyzje administracyjne wydane wobec danego podmiotu mogą rodzić konsekwencje dla szeregu innych podmiotów prawa prywatnego, choćby nawet nie występowały jako strony czy uczestnicy postępowania. Dlatego organy administracji publicznej obowiązane są opierać się nie tylko na faktach i wnioskach przedstawionych przez stronę, lecz także z urzędu winny podejmować czynności dążące do uwzględnienia słusznego interesu wszystkich tych, na których może oddziaływać wydana decyzja. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera zasada nieulegania przez organy administracji, w tym również regulatorów, jakimkolwiek niezgodnym z prawem wpływom podmiotów prawa prywatnego. Ma to stanowić swoistą gwarancję dla obywateli, którzy z różnych przyczyn nie są w stanie być uczestnikami wszystkich postępowań administracyjnych wywierających wpływ na ich prawnie chronione interesy. Dzięki temu administracja publiczna bierze na siebie ciężar badania wszystkich potencjalnych skutków (*erga omnes*), jakie wywoła pozytywne rozpatrzenie wniosku. Widać zatem, że także w tym ujęciu zasada niezależności służy nie tyle regulatorowi, co ogółowi społeczeństwa i w takim kontekście powinna być przez ten organ interpretowana i stosowana.

Należy jednak w tym miejscu postawić pytanie, czy zasada niezależności od podmiotów prawa prywatnego cechuje jedynie regulatorów, czy wszystkie organy administracji publicznej. Odpowiedź może być tylko jedna – to cecha rozciągająca się na wszystkie podmioty uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Zarówno organy władzy wykonawczej sensu stricto, administracja zespolona, jak i niezespolona oraz jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane do nieulegania żadnym wpływom zewnętrznym. Zasada ta obejmuje więc wszystkie organy i w równym stopniu zobowiązuje do jej przestrzegania. Regulatorzy nie mogą czuć się dodatkowo „uprzywilejowani” poprzez możliwość stosowania ściślejszej separacji od wnioskodawców niż jest to wymagane w ogólnym standardzie. Niezależność regulatora nie może oznaczać dowolności podejmowanej przez niego działań i opracowywania praktyki swojego postępowania ani *contra legem*, ani nawet *praeter legem*. Nie może również być pretekstem do separowania się w trakcie trwania postępowania od wnioskodawcy i ścisłego trzymania się tylko zasady pisemności.

Wreszcie ostatnią istotną kwestią jest niezależność regulatora od pozostałych organów administracji, w tym również innych regulatorów. To pochodna niezależności do władzy wykonawczej sensu stricto. Nie można byłoby bowiem mówić o autonomii decyzyjnej, gdyby wpływ na rozstrzygnięcia miały inne organy (poza przypadkami wprost dopuszczonymi przez przepisy prawa). Tutaj jednak znów należy odróżnić niezależność

przy wydawaniu jednostkowych decyzji administracyjnych w konkretnych sprawach od ogólnej polityki stosowanej przez regulatora. Jak już wspomniano, regulatorzy pozbawieni są mandatu demokratycznego, który z kolei cechuje organy wyłaniane w drodze wyborów. Siłą rzeczy demokratyczny charakter państwa oznacza, że ekipa obecnie sprawująca władzę wdraża swój program polityczny i ma prawo oczekiwać jego realizacji przez inne podmioty prawa publicznego. Oczywiście, taki program może być wdrażany tylko przy pełnym uwzględnieniu zasady legalizmu i nigdy nie może odbywać się w kontrze do niej. Materialne prawo administracyjne zna szereg przypadków, kiedy decyzja administracyjna ma charakter swobodny, a nie związany. W tym miejscu pojawia się pytanie o granicę swobody decyzyjnej regulatora. Czy jest ona ograniczona tylko przepisami prawa, czy też wpływ na zakres jej stosowania powinien mieć również program polityczny (o ile pozostaje zgodny z literą prawa) obecnej ekipy rządzącej? Wydaje się, że w demokratycznym państwie prawa tylko ta druga odpowiedź jest prawidłowa. Swoboda w wydawaniu decyzji nie oznacza dowolności, a tę warunkują nie tylko przepisy prawa, lecz także rzetelność, skrupulatność, racjonalność i fachowość działania. Jednak pomimo zastosowania wszystkich tych kryteriów dalej może pozostać element swobody decyzyjnej. Dlatego w takiej sytuacji regulator powinien być również obowiązany do uwzględnienia aktualnych kierunków polityki państwa ustalonej przez parlament i rząd.

W polskiej procedurze administracyjnej nierzadkie są również przypadki współdziałania organów administracji, w tym regulatorów. W takich sytuacjach wydanie decyzji administracyjnej może być uzależnione od stanowiska, opinii czy uzgodnienia innego podmiotu. Nie rodzi to większego ryzyka w sytuacjach, gdy wszystkie organy zgodnie współdziałają. Problem może pojawić się jednak wtedy, gdy następuje swoiste współzawodnictwo pomiędzy nimi. Może to sprawić, że pojawią się rozbieżne linie interpretacyjne, różne oceny tego samego stanu faktycznego czy też przewlekłość, a nawet niemożność w ustalaniu wspólnego rozstrzygnięcia, co prowadzi do jego braku i pozaustawowego zawieszenia sprawy *ad acta*. W takich sytuacjach wydaje się, że podmiotem rozstrzygającym taki spór również powinien być rząd – a także kreowana przez niego polityka państwa, o ile oczywiście jest ona w pełni zgodna z literą prawa. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której spór regulatorów promieniuje na życie społeczne i gospodarcze, realnie ograniczając możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Wymaga to podjęcia stosownego arbitrażu, do czego upoważnione są organy władzy publicznej pochodzące z wyboru.

2.3. PRZYKŁADY STOSOWANIA ZASAD POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO PRZEŁAMUJĄCYCH ZASADĘ PISEMNOŚCI

Najwyrazistszych dowodów na to, że odejście od sztywnego, czysto pisemnego trybu postępowania na rzecz bezpośredniego dialogu organu z podmiotem nadzorowanym przynosi wymierne korzyści, dostarczają dwa zdarzenia z lat 2022–2024. Oba pochodzą z sektora finansowego – nie dlatego, że problem jest dla tego sektora swoisty, lecz dlatego, że jego waga systemowa wymusiła tu rozwiązania, które gdzie indziej pozostają rzadkością. Opisany mechanizm – zastąpienie konfrontacji moderowanym uzgodnieniem – ma charakter przekrojowy i jest w równym stopniu zasadny w energetyce, telekomunikacji czy transporcie.

Pierwszym przykładem jest przymusowa restrukturyzacja Getin Noble Banku (GNB). Kluczem do jej powodzenia była ścisła współpraca Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z ośmioma największymi bankami komercyjnymi, zorganizowanymi w ramach Systemu Ochrony Banków Komercyjnych (SOBK). KNF, po latach monitorowania pogarszającej się sytuacji kapitałowej banku, wydała decyzję o braku perspektyw poprawy, otwierając tym samym drogę do *resolution*. Operację przeprowadzono

w trybie *weekend resolution*: w ciągu dwóch dni przeniesiono systemy i bazy klientów do banku pomostowego (VeloBank), w którym banki komercyjne objęły 49% udziałów. BFG zaangażował 6,87 mld zł, a wkład SOBK (ok. 3,5 mld zł) przesądził o wiarygodności nowej instytucji. W rezultacie ochroniono depozyty o wartości ponad 40 mld zł bez angażowania środków budżetowych i bez paniki rynkowej. O sukcesie zdecydowała zdolność KNF do moderowania dialogu z sektorem – a więc kompetencja leżąca poza klasycznym, pisemnym modelem postępowania.

Drugim przykładem jest ugoda PANA–Deloitte z 2024 roku, będąca następstwem roli Deloitte jako audytora GNB. Punktem wyjścia była decyzja PANA o nałożeniu trzyletniego zakazu badania sprawozdań finansowych – sankcji, która dla podmiotu „Wielkiej Czwórki” oznaczałaby *de facto* wykluczenie z rynku i zerwanie setek umów, w tym ze spółkami strategicznymi. Zamiast wieloletniego sporu sądowego strony weszły na ścieżkę ugodową, której bezstronnym mediatorem stała się Prokuratura Generalna. Wypracowane rozwiązanie łączyło funkcję represyjną z naprawczą: Deloitte przyjął rekordową karę finansową oraz zobowiązania do podniesienia standardów kontroli jakości, w zamian za co PANA wycofała najbardziej dotkliwy zakaz. Sprawa pokazała, że nadzór może egzekwować odpowiedzialność od największych podmiotów, nie dążąc zarazem do destrukcji rynku.

Oba przypadki dowodzą tej samej tezy: dopuszczenie dialogu, mediacji i mechanizmów ugodowych – formalnie stanowiących wyjątek od zasady pisemności – pozwala osiągnąć cele nadzoru (przywrócenie stanu zgodności z prawem, ochronę stabilności, funkcję prewencyjną) niższym kosztem niż sztywna, konfrontacyjna egzekucja. Wniosek ten stanowi empiryczne wsparcie dla rekomendacji instytucjonalizacji dialogu prewencyjnego, formułowanej w dalszej części raportu wobec wszystkich badanych organów, nie tylko nadzoru finansowego.

¹ M. Swora, *Aktualnej tendencje w zakresie tworzenia agencji w Unii Europejskiej – administracja europejska in statu nascendi*, Warszawa 2006, s. 33 i n.

² J. Maćkowiak, *Wpływ prawa wspólnotowego na strukturę terenowej administracji rządowej w Polsce* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku i in., Wrocław 2005, s. 189.

³ *Prawo energetyczne*, red. M. Swora, Z. Muras, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 177–179.

⁴ J. Boć (w:) A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, rozdział I, s. 7.

⁵ *Prawo energetyczne...*, dz. cyt., s. 179.

⁶ C. Martysz, *Centralne organy administracji* [w:] *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 467–468.

⁷ M. Domagała, *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008, s. 95.

⁸ *Prawo energetyczne...*, dz. cyt., s. 181.

⁹ Tamże.

¹⁰ Wyrok SN z 24.10.2002 r., I KKN 1465/00, LEX nr 75278, postanowienie SN z 17.02.2016 r., III SZP 6/15, LEX nr 2021932, uchwała SN z 6.08.2015 r., III SZP 3/15, LEX nr 1793681, wyrok SA w Warszawie z 31.05.2011 r., VI ACa 1299/10, LEX nr 1120215.

¹¹ Wyrok SN z 19.08.2009 r., III SK 5/09, LEX nr 794890.

¹² Wyrok SN z 5.05.2021 r., I NSKP 7/21, LEX nr 3225327; Kodeks Postępowania Cywilnego, Komentarz art. 1-50539, t. I, red. O. Piaskowska, Warszawa 2024, s. 1140–1141.

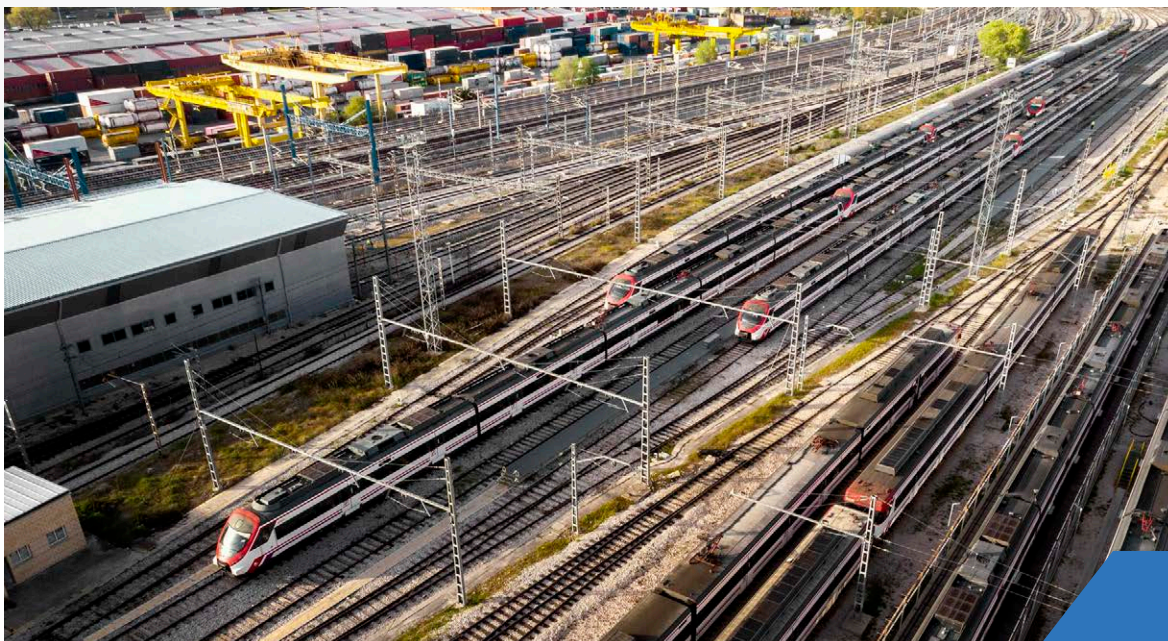
¹³ M. Manowska, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 39.

Analiza wpływu organów regulacyjnych na konkurencyjność gospodarczą wymaga precyzyjnego rozróżnienia dwóch zasadniczych modeli interwencji: regulacji *ex ante* oraz nadzoru *ex post*. Oba modele różnią się w sposób fundamentalny – zarówno w zakresie instrumentarium, jak i w odniesieniu do skutków dla pewności obrotu, kosztów *compliance* oraz dynamiki konkurencji. W polskim systemie instytucjonalnym podział ten odzwierciedla się w odmiennych mandatach poszczególnych organów: URE, UKE i UTK funkcjonują jako regulatorzy sektorowi w modelu *ex ante*, natomiast UOKiK realizuje przede wszystkim funkcje egzekucyjne w modelu *ex post*. Granica między oboma podejściami ulega jednak stopniowemu zatarciu, czego emblematycznym przykładem jest unijna regulacja rynków cyfrowych¹.

3.1. REGULACJA *EX ANTE*: CHARAKTERYSTYKA, INSTRUMENTY, IMPLIKACJE DLA PEWNOŚCI OBROTU

Regulacja *ex ante* polega na ustanawianiu reguł, wymogów i ograniczeń obowiązujących przedsiębiorców przed podjęciem określonej działalności lub przed wejściem na rynek. Jest to forma interwencji publicznej oparta na antycypacji problemów rynkowych, a nie na reakcji wobec zaistniałych naruszeń². W innym ujęciu regulację *ex ante* można postrzegać jako rozwiązanie problemu asymetrii informacyjnej między regulatorem a regulowanym przedsiębiorstwem, w którym regulator projektuje mechanizmy bodźcowe zapewniające zbieżność interesów regulowanego podmiotu z interesem publicznym³. W praktyce regulacja *ex ante* znajduje zastosowanie przede wszystkim w sektorach sieciowych charakteryzujących się monopolem naturalnym lub silnymi efektami sieciowymi: energetyce, telekomunikacji, transporcie kolejowym.

Podstawowe instrumenty regulacji *ex ante* obejmują kilka kategorii. Pierwszą stanowi taryfowanie, realizowane przez regulatora sektorowego w jednym z dwóch głównych modeli: regulacji stopy zwrotu lub regulacji pułapu cenowego. W modelu stopy zwrotu regulator ustala dopuszczalny poziom zwrotu z zainwestowanego kapitału, co zapewnia regulowanemu przedsiębiorstwu pokrycie uzasadnionych kosztów, lecz generuje ryzyko przeinwestowania. Model pułapu cenowego, po raz pierwszy wdrożony przy prywatyzacji British Telecom, tworzy silniejsze bodźce do redukcji kosztów w okresie między przeglądami regulacyjnymi, lecz przenosi ryzyko kosztowe na regulowane przedsiębiorstwo⁴. W polskim sektorze energetycznym URE stosuje model zbliżony do regulacji kosztowej z elementami regulacji bodźcowej. Taryfy zatwierdzane są w cyklach rocznych, a regulator weryfikuje uzasadniony poziom kosztów oraz ustala średni ważony koszt kapitału⁵. Drugą kategorię instrumentów stanowią obowiązki dostępowe, czyli nakładane na operatorów infrastruktury krytycznej wymogi udostępniania jej konkurentom na warunkach niedyskryminacyjnych. W telekomunikacji UKE regulował w tym trybie np. hurtowy dostęp do pętli lokalnej. W transporcie kolejowym analogiczną funkcję pełnił decyzje UTK o otwartym dostępie do infrastruktury.



Trzecia kategoria obejmuje licencjonowanie i koncesjonowanie, czyli uzależnienie wejścia na rynek od uzyskania zgody regulatora, a czwarta – obowiązki informacyjne *ex ante*, w tym wymóg przedkładania regulatorowi określonych danych przed podjęciem działalności.

Fundamentalną przewagą modelu regulacji *ex ante* jest pewność prawna – przedsiębiorcy znają reguły gry przed podjęciem decyzji inwestycyjnych, co pozwala na redukcję ryzyka regulacyjnego i obniżenie kosztu kapitału. W sektorach sieciowych wymagających znacznych nakładów kapitałowych o długim horyzoncie zwrotu ta właściwość ma kluczowe znaczenie. Regulacja *ex ante* umożliwia ponadto koordynację rynku sieciowego poprzez zarządzanie problemami bottleneck oraz zapobieganie wykluczeniu konkurentów z dostępu do infrastruktury istotnej. Głównym zagrożeniem z kolei pozostaje zjawisko *regulatory capture*, czyli „zawłaszczania imperium regulacyjnego” przez podmioty branżowe, kiedy regulacja jest „nabywana” przez regulowany przemysł i projektowana przede wszystkim w jego interesie. W pewnych przypadkach regulator maksymalizuje poparcie polityczne poprzez balansowanie między interesami producentów a interesami konsumentów⁶. W polskich warunkach ryzyko przejęcia regulatora przybiera specyficzną formę: dominacja przedsiębiorstw kontrolowanych przez Skarb Państwa w sektorze energetycznym (PGE, Tauron, Enea, Energa) powoduje, że państwo jest jednocześnie właścicielem regulowanych podmiotów i zwierzchnikiem regulatora. W sposób empiryczny potwierdzają to wielokrotne interwencje polityczne w procesie taryfowym w latach 2022–2025. Drugim istotnym problemem jest przeciążenie informacyjne regulatora, wynikające z asymetrii informacyjnej na korzyść regulowanego podmiotu. Regulator nie dysponuje pełną wiedzą o kosztach i możliwościach regulowanego przedsiębiorstwa, co ogranicza skuteczność projektowania optymalnych mechanizmów regulacyjnych. Trzecim zagrożeniem jest hamowanie innowacji i dynamiczna nieefektywność: szczegółowe regulacje faworyzują sprawdzone rozwiązania technologiczne kosztem eksperymentowania, a częste przeglądy taryfowe osłabiają bodźce do poszukiwania oszczędności kosztowych. Regulacja *ex ante* generuje również wysokie, lecz przewidywalne koszty *compliance*. Przedsiębiorcy ponoszą nakłady na przygotowanie wniosków taryfowych, dostosowanie się do wymogów licencyjnych i realizację obowiązków informacyjnych, jednak mogą te koszty uwzględnić w planowaniu biznesowym *ex ante*. Problem pojawia się wówczas, gdy regulator nie dotrzymuje terminów rozpatrywania wniosków – czego najdobitniejszym przykładem jest sprawa RegioJet, omówiona szczegółowo w ramce w sekcji 4.4. Te opóźnienia ilustrują systemowe napięcie między stabilnością regulacji *ex ante* a jej zdolnością do reagowania na wejście nowych uczestników rynku.

3.2 NADZÓR *EX POST*: CHARAKTERYSTYKA, INSTRUMENTY, IMPLIKACJE DLA PEWNOŚCI OBROTU

Nadzór *ex post*, w odróżnieniu od regulacji *ex ante*, opiera się na interwencji organu po stwierdzeniu naruszenia reguł konkurencji lub praw konsumentów. Organy ochrony konkurencji interweniują generalnie *ex post*, badając legalność praktyk rynkowych po ich zaistnieniu, podczas gdy regulatorzy sektorowi działają *ex ante*, autoryzując praktyki przed ich wdrożeniem. Model *ex post* zakłada co do zasady swobodę działalności gospodarczej, interweniuje jedynie w razie stwierdzenia nadużycia pozycji rynkowej lub praktyk ograniczających konkurencję. W polskim systemie instytucjonalnym organem realizującym ten model jest UOKiK, który egzekwuje prawo antymonopolowe na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przeprowadza kontrolę koncentracji przedsiębiorców.

Arsenał narzędzi nadzoru *ex post* obejmuje: dochodzenia antymonopolowe (postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję), kontrolę koncentracji (obligatoryjne zgłoszenia transakcji przekraczających progi obrotowe), zakazy porozumień ograniczających konkurencję i nadużywania pozycji dominującej, nakazy zaniechania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz kary pieniężne (sięgające nawet 10% rocznego obrotu przedsiębiorcy). Są to zatem elementy systemu, w którym ocena legalności zachowań rynkowych dokonywana jest w oparciu o analizę ich skutków ekonomicznych, a nie na podstawie z góry ustalonych reguł.

W latach 2021–2025 UOKiK nałożył kary pieniężne o łącznej wartości przekraczającej 3,6 mld zł, z czego najwyższe pojedyncze kary dotyczyły KIA Poland (ok. 408 mln zł za ustalanie cen z dealerami), Iveco Poland (ok. 241 mln zł za zmwę z dystrybutorami) oraz Jeronimo Martins Polska / Biedronka (ponad 500 mln zł za wykorzystywanie przewagi kontraktowej, utrzymane przez sąd w 2024 roku)⁷. Jednocześnie, co stanowi istotną informację o skuteczności modelu, w tym samym okresie do budżetu państwa wpłynęło jedynie ok. 909 mln zł, czyli około 25% kwot nominalnie nałożonych, co wynika z wieloletnich procedur odwoławczych, częstego obniżania kar przez sądy oraz uchylania niektórych decyzji (jak w sprawie Eurocash, gdzie kara 76 mln zł została w pełni uchylona w 2024 roku)⁸.

Model *ex post* zapewnia elastyczność i zdolność adaptacji do zmian rynkowych. Organ antymonopolowy nie musi antycypować wszystkich możliwych konfiguracji rynkowych, lecz reaguje na konkretne naruszenia w ich specyficznym kontekście ekonomicznym. Oznacza to mniejszą interwencję w swobodę działalności gospodarczej: przedsiębiorcy nie muszą uzyskiwać uprzedniej zgody regulatora na swoje praktyki handlowe, co sprzyja innowacyjności i eksperymentowaniu rynkowemu. Z perspektywy schumpeterowskiej model *ex post* jest korzystniejszy dla efektywności dynamicznej, ponieważ zachowuje proces twórczej destrukcji, interweniując tylko wtedy, gdy konkurencja zostaje faktycznie ograniczona.

Fundamentalną słabością nadzoru *ex post* jest strukturalne opóźnienie („lag” regulacyjny). Kontrola NIK z 2020 roku, obejmująca lata 2014–2020, wykazała, że spośród 73 postępowań antymonopolowych dotyczących porozumień ograniczających konkurencję jedynie 2 (ok. 3%) zakończono w ustawowym, instrukcyjnym terminie 5 miesięcy (art. 92 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Średni czas trwania postępowań wahał się od 12 do 19 miesięcy w zależności od roku zakończenia, a najdłuższe postępowanie trwało 69 miesięcy (czyli blisko 6 lat). W 4 przypadkach UOKiK nie dopełnił obowiązku zawiadomienia stron o przekroczeniu terminu, naruszając art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego⁹. Opóźnienia te generują niepewność prawną o charakterze strukturalnym. Przedsiębiorcy działający w modelu *ex post* dowiadują się o ewentualnej kwalifikacji ich praktyk jako naruszenia dopiero w momencie wszczęcia postępowania, bez mechanizmu uprzedniej certyfikacji zgodności. Rodzi to zjawisko określane

w literaturze jako efekt mrozący (chilling effect) – nadmierną ostrożność przedsiębiorców, którzy rezygnują z agresywnych, lecz legalnych praktyk konkurencyjnych (rabatów lojalnościowych, wyłącznych umów dystrybucyjnych, innowacyjnych modeli cenowych) z obawy przed ryzykiem ich zakwestionowania przez organ antymonopolowy po kilku latach od wdrożenia¹⁰. Niepewność prawna w egzekwowaniu prawa konkurencji oznacza, że koszty błędnej kwalifikacji (fałszywie pozytywnej) są asymetrycznie wysokie w stosunku do potencjalnych korzyści z agresywnej konkurencji, co racjonalnie uzasadnia nadmierną ostrożność¹¹.

Dodatkowym wyzwaniem specyficznym dla polskiego modelu *ex post* jest rosnąca tendencja do „wyścigu na restrykcyjność”, czyli jednostronnego promowania perspektywy prokonsumenckiej bez dostatecznego uwzględniania kontekstu rynkowego i branżowego. Rosnąca dynamika nakładanych kar (od 430 mln zł w 2022 roku do 1,15 mld zł w 2025 roku) oraz ich eksponowanie w mediach mogą sugerować, że polityka egzekucyjna UOKiK-u pełni częściowo funkcję sygnalizacyjną, w której efekt odstraszający dominuje nad korektą konkretnych naruszeń. Potwierdza to fakt, że jedynie ok. 25% nałożonych kar¹² zostaje faktycznie wyegzekwowanych, co wskazuje na potencjalną dysproporcję między nominalną surowością a rzeczywistą skutecznością sankcji.

3.3. KRYTERIA OCENY EFEKTYWNOŚCI OBU MODELI

Ocena modeli regulacyjnych wymaga rozróżnienia dwóch wymiarów efektywności. Efektywność alokacyjna (statyczna) mierzy zdolność systemu regulacyjnego do zapewnienia optymalnej alokacji zasobów w danym momencie, tj. przybliżenia cen do poziomu kosztów krańcowych. Regulacja *ex ante* w formie taryfowania jest pod tym względem potencjalnie skuteczniejsza, gdyż pozwala na bezpośrednią korektę cen monopolowych. Efektywność dynamiczna odnosi się natomiast do zdolności systemu do generowania optymalnego tempa innowacji i postępu technologicznego w czasie. Schumpeterowska perspektywa sugeruje, że pewien stopień władzy rynkowej jest warunkiem koniecznym innowacyjności, ponieważ zapewnia środki na finansowanie B+R oraz motywację w postaci oczekiwanego przejściowego zysku nadzwyczajnego. Z tego punktu widzenia model *ex post*, pozostawiający przedsiębiorcom większą swobodę działania i interweniujący wyłącznie wobec stwierdzonych naruszeń, może lepiej służyć efektywności dynamicznej. Napięcie między oboma wymiarami efektywności stanowi kluczowy dylemat projektowania systemów regulacyjnych¹³.

Pewność prawna jest uznawana za ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej – widać to od najwcześniejszego orzecznictwa TSUE. W kontekście regulacyjnym oznacza ona, że jednostki muszą mieć możliwość jednoznacznego ustalenia swoich praw i obowiązków oraz podjęcia odpowiednich kroków¹⁴. Regulacja *ex ante*, definiująca reguły przed podjęciem działalności, z natury zapewnia wyższy poziom pewności prawnej niż nadzór *ex post*, oparty na ocenie legalności zachowań dokonanej a posteriori. Ten wyższy poziom pewności przekłada się na niższe koszty transakcyjne, niższą premię za ryzyko regulacyjne oraz lepsze warunki do planowania inwestycji infrastrukturalnych. Jednocześnie pewność prawna modelu *ex ante* jest pozorna w sytuacjach, gdy regulator systematycznie opóźnia wydawanie decyzji lub gdy ramy regulacyjne podlegają częstym zmianom legislacyjnym, co w Polsce ilustrują kolejne nowelizacje ustawy Prawo energetyczne w kontekście zamrażania cen.

Zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 5 ust. 4 TUE, wymaga, aby treść i forma działania Unii nie wykraczały poza to, co niezbędne do osiągnięcia celów traktatów. W orzecznictwie TSUE zasada ta obejmuje trójstopniowy test: adekwatność środka, brak mniej restrykcyjnej alternatywy oraz proporcjonalność *sensu stricto* (bilansowanie wad i korzyści). Zasada ta, wiążąca również krajowe organy regulacyjne przy stosowaniu prawa unijnego, stanowi istotne kryterium oceny efektywności obu modeli. Zarówno nadmierna regulacja *ex ante* (prowadząca do zamrożenia konkurencji i utrwalenia struktury rynkowej), jak i nadmierna surowość egzekucji *ex post* (generująca efekt mrozący) mogą naruszać wymóg proporcjonalności.

Opóźnienie regulacyjne przybiera odmienne formy w obu modelach. W regulacji *ex ante* jest to „lag” między zmianą kosztów regulowanego przedsiębiorstwa a dostosowaniem zatwierdzonych taryf; w modelu pułapu cenowego opóźnienie to jest celowo wbudowane jako mechanizm bodźcowy (przedsiębiorstwo zatrzymuje oszczędności w okresie między przeglądami). W nadzorze *ex post* lag przybiera formę opóźnienia egzekucyjnego między momentem naruszenia a interwencją organu. Jak wykazała wspomniana już kontrola NIK, w polskich warunkach to przesunięcie wynosi średnio 12–19 miesięcy dla postępowań antymonopolowych UOKiK, lecz w skrajnych przypadkach sięga kilku lat. Redukcja opóźnienia regulacyjnego wymagałaby zatem wzmocnienia zasobów kadrowych organów (NIK wprost rekomendowała wzmocnienie organizacyjne i kadrowe UOKiK-u), cyfryzacji procesów oraz uproszczenia procedur.

Kluczowym instrumentem podnoszenia efektywności regulacyjnej jest ocena skutków regulacji (OSR). Systemy porównawcze osiągnęły w tym zakresie zaawansowany poziom instytucjonalizacji. W Niemczech Nationaler Normenkontrollrat (NKR), ustanowiony ustawowo w 2006 roku jako niezależne ciało eksperckie przy rządzie federalnym, opiniuje szacunki kosztów compliance wszystkich projektów legislacyjnych przed przyjęciem przez gabinet. Wdrożenie zasady *one in, one out* pozwoliło na ograniczenie wzrostu kosztów regulacyjnych, a NKR raportuje osiągnięcie redukcji kosztów biurokratycznych o 25% względem poziomu bazowego z 2006 roku¹⁵. W Wielkiej Brytanii Regulatory Policy Committee, niezależny organ kontroli jakości regulacji, ocenia analizy wpływu przygotowywane przez ministerstwa – wydaje opinie (zielone, żółte, czerwone) i publikuje rankingi ministerstw. Wielka Brytania zajmuje drugie miejsce wśród 36 krajów OECD pod względem jakości oceny skutków regulacji¹⁶. W Polsce system Oceny Skutków Regulacji (OSR) jest formalnie obowiązkowy dla rządowych projektów aktów normatywnych od 2001 roku. Od roku 2024 koordynator OSR jest członkiem Zespołu Programowania Prac Rządu, co wzmacnia instytucjonalnie proces oceny wpływu¹⁷. Jednakże system polski cechuje się istotnymi lukami strukturalnymi. Po pierwsze, brak niezależnego zewnętrznego organu kontroli jakości OSR, porównywalnego z niemieckim NKR czy brytyjskim RPC; nadzór pozostaje wewnętrzny (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Programowania). Po drugie, OSR obejmuje wyłącznie akty normatywne (ustawy, rozporządzenia), nie obejmując indywidualnych decyzji administracyjnych wydawanych przez organy regulacyjne. Oznacza to, że ani decyzje taryfowe URE, ani decyzje o otwartym dostępie UTK, ani postanowienia i decyzje UOKiK-u nie podlegają systematycznej, sformalizowanej ocenie ich skutków ekonomicznych. Jest to luka o znaczeniu systemowym. W sytuacji, gdy poszczególne decyzje administracyjne mogą generować skutki porównywalne z oddziaływaniem aktów normatywnych (decyzja taryfowa URE dotyczy 17 mln odbiorców gospodarstw domowych, kara UOKiK-u sięga setek milionów złotych), brak objęcia ich systematyczną oceną skutków stanowi poważny deficyt instytucjonalny.

Podczas analizy ewolucji granic między regulacją *ex ante* a nadzorem *ex post* w prawie unijnym wskazuje się na postępujący trend hybrydyzacji, którego emblematycznym wyrazem jest akt o rynkach cyfrowych (DMA, rozporządzenie 2022/1925)¹⁸. DMA, który wszedł w życie w listopadzie 2022 roku i jest w pełni stosowany od marca 2024 roku, nakłada na wyznaczonych „strażników dostępu” (gatekeepers) proaktywne nakazy i zakazy o charakterze *ex ante* (np. zakaz łączenia danych z różnych usług bez zgody użytkownika), uzupełniając dotychczasowy model egzekucji *ex post*. Wskazuje się na zalety ramy hybrydowej, która łączy pewność prawną i szybkość interwencji właściwą regulacji *ex ante* z elastycznością i zdolnością adaptacji podejścia *ex post* opartego na analizie efektów. Model hybrydowy oznacza w praktyce odejście od dychotomii na rzecz kontinuum regulacyjnego, w którym intensywność interwencji jest dostosowywana do specyfiki rynku i poziomu ryzyka. Dla polskiego systemu instytucjonalnego implikuje to potrzebę refleksji nad wprowadzeniem elementów proaktywnych w działalności UOKiK-u (np. wytycznych *ex ante* dotyczących konkretnych praktyk rynkowych, mechanizmów tzw. *comfort letters*), jak również nad wzmocnieniem elementów elastyczności i ewaluacji skutków w działalności regulatorów sektorowych. Brak mechanizmu systematycznej oceny skutków własnej aktywności u wszystkich z czterech analizowanych organów stanowi w tym kontekście deficyt wymagający pilnego zaadresowania.

¹ R. Podszun, *From Competition Law to Platform Regulation – Regulatory Choices for the Digital Markets Act*, „Economics” 2023, nr 17(1), https://www.researchgate.net/publication/373113741_From_Competition_Law_to_Platform_Regulation_-_Regulatory_Choices_for_the_Digital_Markets_Act/link/64da6212ad846e2882925a31/download [dostęp: 27.07.2026].

² R. Baldwin, *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*, Oxford 2012, <https://cmc.marmot.org/EbscoAcademicCMC/ocn764412037?searchId=711388098&recordIndex=1&page=1> [dostęp: 27.07.2026].

³ J. Laffont, J. Tirole, *Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Princeton 1993, https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/14941/1/Laffont_14941.pdf [dostęp: 27.07.2026].

⁴ S. King, *Principles of price cap regulation*, The University of Melbourne, https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/King_Principles_of_Price.pdf [dostęp: 27.07.2026].

⁵ *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE (2024)*, URE, Warszawa 2025, <https://www.ure.gov.pl/download/9/15446/Sprawozdanie2024.pdf> [dostęp: 27.07.2026].

⁶ S. Peltzmann, *Stigler's Theory of Economic Regulation After Fifty Years*, „Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics” 2021, nr 925, https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/944/ [dostęp: 27.07.2026].

⁷ *Podsumowanie działalności UOKiK w 2024 r.*, UOKiK, 2025, <https://uokik.gov.pl/podsumowanie-dzialalnosci-uokik-w-2024-r> [dostęp: 27.07.2026].

⁸ *Kary UOKiK tylko na papierze? Od 2021 roku ponad 3,6 mld zł miały zasilić budżet. Przedsiębiorcy wpłacili tylko część tej kwoty*, XYZ, 2026, <https://xyz.pl/gigantyczne-kary-pozostaja-na-papierze-sprawdzamy-jak-uokik-karze-przedsiębiorców/> [dostęp: 27.07.2026].

⁹ *Wystąpienie pokontrolne P/20/015 – Postępowania antymonopolowe i przeciwdziałanie praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową*, NIK, 2020, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kgp-p_20_015_202005131201011589364061~id0-01,typ,kj.pdf [dostęp: 27.07.2026].

¹⁰ F. Schauer, *Fear, Risk, and the First Amendment: Unraveling the 'Chilling Effect'*, „Boston University Law Review” 1978, t. 58, <https://scispace.com/pdf/fear-risk-and-the-first-amendment-unraveling-the-chilling-14shikovop.pdf> [dostęp: 27.07.2026].

¹¹ D. Ulph, Y. Katsoulacos, *Legal Uncertainty, Competition Law Enforcement Procedures and Optimal Penalties*, „European Journal of Law and Economics” 2014, nr 41(2), https://www.researchgate.net/publication/260488045_Legal_Uncertainty_Competition_Law_Enforcement_Procedures_and_Optimal_Penalties [dostęp: 27.07.2026].

¹² *Kary UOKiK tylko na papierze...*, dz. cyt.

¹³ S. Ahn, *Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence*, „OECD Economics Department Working Papers” 2002, nr 317, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2002/01/competition-innovation-and-productivity-growth_g17a1474/182144868160.pdf [dostęp: 27.07.2026].

¹⁴ *Wyrok C-325/85 Irlandia przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1987:546 – potwierdzenie znaczenia zasady pewności prawa jako ogólnej zasady prawa UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61985CJ0325> [dostęp: 27.07.2026].

¹⁵ *For bureaucracy reduction, better lawmaking and digital administration*, National Regulatory Control Council, 2026, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/about-us/overall-concept/overall-concept.html> [dostęp: 27.07.2026].

¹⁶ S. Gibson, *Why the RPC matters for the UK's international reputation: for inward investment and for international trade*, Blog Regulatory Policy Committee, 2026, <https://rpc.blog.gov.uk/2026/02/24/why-the-rpc-matters-for-the-uks-international-reputation-for-inward-investment-and-for-international-trade/> [dostęp: 27.07.2026].

¹⁷ *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD, 2025, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en/full-report/poland_f3917496.html [dostęp: 27.07.2026].

¹⁸ *From Competition Law to Platform Regulation...*, dz. cyt.

Kliknij by wrócić do spisu treści →

ANALIZA PRZEKROJOWA: WYMIARY SYSTEMOWE ODDZIAŁYWANIA ORGANÓW REGULACYJNYCH

Rozdziały poprzednie ustanowiły ramy analityczne i typologię modeli interwencji. Niniejszy rozdział nie powtarza tych ustaleń: punktem wyjścia każdego z podrozdziałów jest zebrany materiał empiryczny i porównawczy, który pozwala na ocenę, a nie jedynie opis. Pięć omawianych problemów ma charakter horyzontalny i nie jest właściwością jednego organu, lecz struktury instytucjonalnej jako całości.

4.1. ZASADA PISEMNOŚCI JAKO BARIERA DIALOGU REGULATORA Z RYNKIEM

Artykuł 14 § 1a KPA nakazuje prowadzenie spraw na piśmie¹. Zasada ta odgrywała historycznie dwojaką rolę: transparentności i ochrony przed korupcją. Żadna z tych funkcji nie jest kwestionowana. Problem leży gdzie indziej. Wskazuje się, że polska kodyfikacja wywodzi się z austriackiej procedury z 1925 roku² – jej konstrukcja nigdy nie przewidywała dialogu regulatora z przedsiębiorcą jako wartości odrębnej od zapewnienia porządku dokumentacyjnego. W efekcie pisma organów są lakoniczne i ograniczają się do przywołania podstaw prawnych, nie wyjaśniając rzeczywistych wątpliwości. Strona nie wie, co ma poprawić, organ nie wie, czego nie zrozumiał. Postępowanie wyjaśniające zamienia się w bezproduktywną wymianę pism, która kosztuje obie strony czas i nierzadko kończy się decyzją odmowną, której można było uniknąć. Badanie PARP przeprowadzone w toku prac nad nowelizacją KPA z 2017 roku wykazało, że 78,1% przedsiębiorców wskazywało formalizm postępowań jako istotną barierę³. Reforma ta nie naruszyła fundamentu zasady pisemności w postępowaniach regulatorów sektorowych.

Europejskie organy regulacyjne i organy ochrony konkurencji poszły w odwrotnym kierunku. Komisja Europejska po niemal dwóch dekadach faktycznego nieużywania instytucji nieformalnych wytycznych przyjęła w październiku 2022 roku znowelizowane Obwieszczenie o nieformalnych wytycznych, zobowiązując się do rozpatrywania wniosków terminie czterech miesięcy i traktując priorytetowo sprawy dotyczące innowacyjnych modeli biznesowych⁴. Brytyjski CMA w 2023 roku ustanowił formalną open-door policy: przedsiębiorcy mogą konsultować planowane działania i oczekiwać, że organ nie uruchomi postępowania wobec tych, którzy działali w dobrej wierze na podstawie udzielonych wskazówek⁵. Holenderski ACM poszedł jeszcze dalej i we wrześniu 2023 roku ustanowił *policy rule*, która *explicite* zaprasza przedsiębiorców do kontaktu w każdej chwili w celu omówienia potencjalnych ryzyk antykonkurencyjnych⁶. Bundesnetzagentur przed każdą istotną zmianą metodologii regulacyjnej prowadzi wielomiesięczny *Marktdialog* – w procesie NEST dotyczącym operatorów sieci dystrybucyjnych, zakończonym w 2025 roku, dialog z rynkiem poprzedzał formalne konsultacje o kilkanaście miesięcy⁷.

Mechanizm sądowy nie stanowi skutecznego korektywu tej luki. SOKiK w wyroku XVII AmT 37/20 potwierdził, że naruszenia proceduralne na etapie administracyjnym, w tym naruszenia art. 10 i 14 KPA, nie prowadzą



automatycznie do uchylenia decyzji, ponieważ sąd bada sprawę merytorycznie od nowa⁸. Mechanizm ten paradoksalnie usuwa presję na poprawę jakości dialogu regulacyjnego: wady postępowania administracyjnego są niejako absorbowane przez postępowanie sądowe, które jednak kosztuje przedsiębiorców kilka kolejnych lat niepewności.

Poza nieformalnym dialogiem poprzedzającym postępowanie europejskie systemy wypracowały drugi mechanizm, którego brak w polskim modelu: instytucje niezależnego arbitra proceduralnego wewnątrz organu. Hearing Officer przy DG COMP, ustanowiony w 1982 roku i sukcesywnie wzmacniany w latach 1994, 2001 i 2011, jest funkcjonalnie oddzielony od zespołu prowadzącego dochodzenie⁹. Pełni on funkcję gwaranta prawa do bycia wysłuchanym (art. 41 ust. 2 lit. a KPP UE), organizuje rozprawy ustne po doręczeniu *statement of objections*, rozstrzyga spory proceduralne między stronami a DG COMP oraz raportuje bezpośrednio do komisarza ds. konkurencji, omijając kierownictwo operacyjne DG COMP. Jego uprawnienia obejmują rozstrzyganie sporów o dostęp do akt, terminy odpowiedzi na *statement of objections* oraz status osoby trzeciej zainteresowanej w postępowaniu¹⁰.

Analogiczna instytucja – Procedural Officer – została powołana w brytyjskim CMA wraz z jego ustanowieniem w 2014 roku, z mandatem rozstrzygania sporów proceduralnych i przewodniczenia rozprawom ustnym w postępowaniach na podstawie Competition Act 1998. Ustawa DMCC Act 2024 wzmocniła ten model: w sprawach z zakresu nowego reżimu konsumenckiego ustawowo wymaga, by przewodniczący rozprawy ustnej nie był zaangażowany ani w codzienne prowadzenie dochodzenia, ani w podejmowanie decyzji w sprawie¹¹. Jest to rozwiązanie wyraźnie strukturalne: separacja nie zależy od praktyki organu, lecz jest nakazana ustawą.

Polski ustawodawca nie zaadaptował tego rozwiązania. Prezes UOKiK pozostaje jednocześnie organem wszczynającym postępowanie, gromadzącym dowody, formułującym zarzuty i rozstrzygającym sprawę. Struktura ta, charakterystyczna dla modelu monokratycznego, jest w prawie europejskim uznawana za wymagającą wewnętrznej separacji ról jako warunku efektywnego prawa do obrony. Ta koncentracja funkcji staje się szczególnie ważna w świetle danych o uchyleniach i modyfikacjach decyzji przez sądy omówionych w sekcji 4.2: rozbieżność między standardem organu a standardem sądowym może być częściowo pochodną

braku wewnętrznego mechanizmu weryfikacji proceduralnej, który w modelach zachodnioeuropejskich pełnił właśnie Hearing Officer i Procedural Officer.

Komisja Europejska szacuje łączne obciążenia administracyjne w UE na poziomie zbliżonym do 150 mld euro rocznie. Raport OECD *Better Regulation Practices across the European Union 2025* wskazuje, że uproszczenie obciążeń administracyjnych jest stałym elementem strategii *better regulation* we wszystkich państwach członkowskich¹². Polska, w której regulatorzy sektorowi pozbawieni są instytucji nieformalnego dialogu z rynkiem, pozostaje w tej kwestii poza głównym nurtem europejskich reform.

4.2. KOSZTY WYNIKOWE: PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWAŃ I PROPORCJONALNOŚĆ SANKCJI

Dane o przewlekłości i egzekwowalności kar UOKiK zostały omówione w rozdziale 3. Niniejszy podrozdział przedstawia te wyniki w kontekście porównawczym i rozszerza analizę o dwa zagadnienia nieobecne wcześniej: redukcje kar przez sądy jako wskaźnik systemowy oraz instytucję samooczyszczenia jako model alternatywny.

Na tle europejskim przewlekłość polskich postępowań antymonopolowych wypadła dotychczas bez punktu odniesienia. Europejski Trybunał Obrachunkowy w Raporcie Specjalnym 24/2020 ustalił, że Komisja Europejska potrzebuje średnio około czterech lat na zakończenie postępowania antymonopolowego decyzją formalną¹³. Badanie NERA z 2025 roku wykonane dla DG COMP na podstawie 108 decyzji z lat 2004–2023 precyzuje, że postępowania zakończone decyzją zakazową trwały średnio 45 miesięcy, a postępowania zobowiązaniowe 26 miesięcy¹⁴. UOKiK działa więc szybciej niż Komisja, lecz kluczowy problem stanowi nie tyle bezwzględna długość, co systemowy brak poszanowania terminów ustawowych: 97% postępowań przekroczyło termin instrukcyjny, a w czterech przypadkach organ nie powiadomił stron o tym przekroczeniu, naruszając tym samym art. 36 KPA. Komisja Europejska działa wolniej, lecz nie deklaruje terminów, których nie jest w stanie dotrzymać.

Dane o uchyleniach i modyfikacjach decyzji UOKiK-u przez sądy ujawniają osobny problem. Według kontroli NIK sądy uchyliły 15% zaskarżonych decyzji i zmodyfikowały 28%, co oznacza, że w sumie blisko połowa skierowanych do sądu decyzji nie utrzymała się w pierwotnej treści¹⁵. Szczególnie wymowne są przypadki drastycznych redukcji wymiaru kary: kara nałożona na PKP Cargo została obniżona z 16,5 mln zł do 2,2 mln zł (o 87%), karę dla Polskiej Telefonii Cyfrowej zmniejszono z 123 mln zł do 1,23 mln zł (o 99%). Tak znaczące korekty wskazują na systemową rozbieżność między standardem proporcjonalności stosowanym przez organ a standardem przyjmowanym przez sądy. Znowelizowane wyjaśnienia UOKiK z 9 kwietnia 2024 roku objęły koncepcję jednego organizmu gospodarczego i podniosły próg 10% obrotu do poziomu skonsolidowanych przychodów grupy kapitałowej¹⁶. Tym samym maksymalny wymiar kary dla podmiotów działających w strukturach holdingowych wzrósł w sposób skokowy, bez proporcjonalnej zmiany metodologii wyznaczania kwoty bazowej. Metodologia Komisji Europejskiej jest pod tym względem precyzyjniejsza: kwota bazowa wynosi 15–30% wartości sprzedaży na rynku właściwym, a cały schemat kalkulacji jest jawny i weryfikowalny¹⁷.

Instytucja samooczyszczenia (*self-cleaning*), ugruntowana w art. 57 ust. 6 dyrektywy 2014/24/UE i potwierdzona przez TSUE w wyroku C-124/17 (*Vossloh Laeis*), pozwala podmiotowi podlegającemu sankcji wykazać swoją wiarygodność przez naprawienie szkody, współpracę z organem i wdrożenie środków zapobiegawczych¹⁸. Logika ta jest obca polskim postępowaniom przed regulatorami: brak mechanizmu „programu naprawczego”, który umożliwiłby redukcję kary dzięki udokumentowanemu wdrożeniu

efektywnego *compliance* w trakcie postępowania. Przeniesienie tej instytucji do postępowań z zakresu ochrony konkurencji lub nadzoru regulacyjnego wymagałoby zmiany ustawowej, lecz jest modelem zasługującym na uwzględnienie w pracach legislacyjnych.

Koszty wynikowe polityki sankcyjnej nie ograniczają się do kwot kar ani do wieloletniego blokowania zasobów przedsiębiorcy na prowadzenie obrony. Istnieje trzeci, rzadko kwantyfikowany kanał transmisji: systemowe podniesienie premii za ryzyko regulacyjne w wycenie projektów inwestycyjnych w sektorach objętych wysoką aktywnością sankcyjną. Podstawy teoretyczne tego mechanizmu są ugruntowane w literaturze ekonomicznej: w warunkach asymetrycznego kosztu błędnej kwalifikacji racjonalny przedsiębiorca obniża oczekiwaną stopę zwrotu z inwestycji w sektorze regulowanym o wysokim ryzyku sankcyjnym, co przy niezminionej wartości bieżącej netto projektu zmniejsza skłonność do jego podjęcia. W sektorach objętych jednocześnie regulacją UOKiK i regulacją sektorową (energetyka, telekomunikacja, bankowość) efekt ten kumuluje się, gdyż niepewność z obu źródeł jest statystycznie niezależna.

Mechanizm ten znajduje potwierdzenie w badaniach empirycznych dotyczących innych jurysdykcji. Analiza wpływu niepewności polityki regulacyjnej na inwestycje w sektorach regulowanych wykazała, że wzrost indeksu niepewności o jedno odchylenie standardowe prowadzi do spadku nakładów inwestycyjnych o 8,7% w okresie 4–6 kwartałów. Rekomendacja 5.3.3 dotycząca obowiązku ewaluacji *ex post* decyzji administracyjnych wpisuje się w odpowiedź na ten problem: bez systematycznego pomiaru efektów rynkowych interwencji organ nie ma podstaw do stwierdzenia, czy nominalna surowość sankcji jest skalibrowana wobec rzeczywistej wartości korzyści prewencyjnej.

4.3. WYŚCIG NA RESTRYKCYJNOŚĆ: DIAGNOZA EMPIRYCZNA

Wyścig na restrykcyjność, opisany w tezach roboczych jako tendencja do jednostronnie prokonsumenckiego egzekwowania prawa bez dostatecznego uwzględniania kontekstu rynkowego, jest pojęciem wywiedzionym przede wszystkim z obserwacji praktyki UOKiK-u i PANA. Niniejszy podrozdział weryfikuje tę tezę i zadaje pytanie, czy mamy do czynienia z celową polityką, czy ze skutkiem ubocznym określonych bodźców instytucjonalnych.

Podczas analizy konkurencji regulacyjnej w kontekście platform cyfrowych wyróżnia się kilka mechanizmów napędzających rosnącą restrykcyjność organów: *empire building*, czyli rozszerzanie zakresu regulacji w celu zwiększenia budżetu i znaczenia organu; *reputational concerns*, czyli zaostrzanie standardów stanowiące sygnał niezależności od regulowanych podmiotów; *signaling competence*, czyli demonstrowanie aktywności będące dowodem własnego znaczenia¹⁹. Żaden z tych mechanizmów nie wymaga złej woli ani świadomej decyzji o zaostrzeniu kursu – wystarczy, że system bodźców premiuje widoczne działanie, a sankcjonuje beczynność.

W rankingu Global Competition Review Rating Enforcement 2024 UOKiK uzyskał ocenę 3,5 gwiazdki, najwyższą w swojej historii, plasując się obok Austrii, Belgii i Nowej Zelandii²⁰. Łączna kwota kar nałożonych przez UOKiK w 2024 roku wyniosła 937 mln zł, w tym 650 mln zł z tytułu naruszeń prawa konkurencji, wobec 612 mln zł w 2023 roku i 430 mln zł w 2022 roku²¹. Wzrost ten jest więc konsekwentny. Dla porównania: Francja nałożyła w 2024 roku kary o łącznej wartości 91,2 mln euro, Belgia 49,3 mln euro, Austria 16,9 mln euro²². Polska gospodarka jest większa od belgijskiej i austriackiej, lecz istotnie mniejsza od francuskiej – bezwzględne kwoty polskich kar plasują się więc wyraźnie powyżej tego, co wynikałoby z samej proporcji PKB.

Porównanie z Bundeskartellamt – organem operującym w gospodarce kilkukrotnie większej od polskiej i uznawanym za jeden z najbardziej surowych egzekutorów prawa konkurencji w Europie – ujawnia mechanizm, którego brak w polskim modelu. W roku 2022 Bundeskartellamt nałożył łączne kary o wartości ok. 24 mln euro na 20 spółek²³. Jednocześnie organ ten rutynowo udziela nieformalnego doradztwa przedsiębiorcom planującym współpracę biznesową. W roku 2022 udzielił formalnej orientacji pozwalającej sektorowi cukrowniczemu na zawarcie porozumienia o wspólnych dostawach na wypadek przerw w dostawach gazu. Analogiczne doradztwo stosowane jest w obszarach zrównoważonego rozwoju i transformacji energetycznej.

Logika tego modelu jest przeciwna intuicyjnej: surowość egzekucji nie stanowi alternatywy dla dialogu z rynkiem – to komplementarne narzędzia. Organ wykorzystuje nieformalny kanał, by zapobiegać naruszeniom, a sankcje stosuje w reakcji na rzeczywiste zagrożenia. Przedsiębiorca dysponujący mechanizmem prescreeningu unika zarówno naruszenia prawa, jak i ryzyka sankcji, zaś organ koncentruje zasoby na sprawach rzeczywiście problematycznych. Polski model, w którym surowość sankcyjna rośnie przy jednoczesnym braku instytucji dialogu prewencyjnego, odrywa funkcję represyjną od funkcji edukacyjnej.

Zjawisko wzmożonej aktywności sankcyjnej nie ogranicza się do UOKiK-u. Polska Agencja Nadzoru Audytowego w 2023 roku nałożyła 37 sankcji na podmioty badające jednostki interesu publicznego, co czyni ją najbardziej aktywnym nadzorcą audytorskim w Unii Europejskiej, przed Niemcami (29), Węgrami (26) i Chorwacją (20)²⁴. W roku 2022 PANA odpowiadała za 120 ze 409 sankcji pieniężnych nałożonych w całej UE na firmy audytorskie badające podmioty nieobjęte wymogiem PIE, stanowiąc 29,3% ogółu. Polska gospodarka nie generuje zbliżonej frakcji europejskich audytów. Ta dysproporcja między udziałem rynkowym a udziałem sankcyjnym jest trudna do wytłumaczenia inaczej niż przez różnice w podejściu nadzorczym.

Strukturę bodźców UOKiK-u wzmacnia jego ustrojowy model monokratyczny: wszystkie decyzje są formalnie decyzjami Prezesa, bez konieczności uzyskania zgody ciała kolegialnego. Holenderska ACM działa w modelu kolegialnego trójosobowego zarządu²⁵. Niemiecki Bundeskartellamt prowadzi sprawy w dwunastu wyspecjalizowanych izbach decyzyjnych (Beschlussabteilungen), z których każda rozstrzyga sprawy kolegialnie²⁶. Brytyjski CMA wdrożył instytucję Case Decision Group – ciała odrębnego od zespołu dochodzeniowego²⁷. Francuska Autorité de la Concurrence działa jako ciało kolegialne siedemnastoosobowe. W DG COMP nad każdą istotną decyzją pracuje niezależnie Chief Economist Team²⁸.

Wszystkie te rozwiązania pełnią funkcję wewnętrznego, zinstytucjonalizowanego filtra jakości i proporcjonalności. Polski system nie dysponuje analogicznym mechanizmem. Wbrew standardowi OECD dotyczącemu governance regulatorów, Prezes UOKiK nie jest zobowiązany do publikowania protokołów z wewnętrznych konsultacji ani ekspertyz ekonomicznych towarzyszących decyzji²⁹. Jedynym zewnętrznym korektywem pozostaje kontrola sądowa SOKiK-u – a dane o uchynieniach 15% i modyfikacjach 28% decyzji potwierdzają, że pełni ona funkcję korygującą *ex post*, nie zaś profilaktyczną.

Tezę o wyścigu na restrykcyjność jako zjawisku systemowym potwierdzają głosy z wewnątrz samego aparatu regulacyjnego. Przewodniczący KNF Jacek Jastrzębski publicznie przyznał, że nadregulacja może przyczyniać się do spadku dynamiki gospodarczej, i postulował „odpowiedzialne cofnięcie się o krok”³⁰. Raport SprawdzaMY z maja 2025 roku zidentyfikował sto przypadków gold-platingu przy implementacji prawa UE, a Konfederacja Lewiatan w Czarnej Liście Barier 2025 sformułowała blisko 300 postulatów deregulacyjnych³¹. Nie chodzi o zakwestionowanie zasadności egzekwowania prawa: chodzi o wskazanie, że polityka sankcyjna skalibrowana powyżej poziomu, przy którym sądy utrzymują 85% decyzji w pierwotnej treści, jest kosztowna nie tylko dla przedsiębiorców, lecz także dla samego systemu regulacyjnego, bowiem podważa zaufanie do jego spójności.

4.4. REGULACJA *EX ANTE* WOBEC INTERWENCJI POLITYCZNYCH: WERYFIKACJA TEZY O STABILNOŚCI

Teza robocza głosi, że regulacja *ex ante* stosowana przez URE, UAE i UTK generuje stabilniejsze otoczenie inwestycyjne niż nadzór *ex post* sprawowany przez UOKiK. Rozdział 3 przeanalizował tę różnicę w wymiarze modelowym. Niniejszy podrozdział weryfikuje ją na poziomie empirycznym i skupia się na danych ilościowych i zdarzeniach, które ujawniają granice tej stabilności.

Najpoważniejszym testem empirycznym była reakcja polskiego systemu regulacyjnego na kryzys energetyczny lat 2022–2025. Łączny koszt fiskalny administracyjnego zamrażania cen energii elektrycznej, gazu i ciepła wyniósł 83,3 mld zł. URE, który w modelu *ex ante* powinien być gwarantem stabilności sygnałów taryfowych, stał się w tym okresie narzędziem implementacji polityki cenowej rządu. Niezależność formalna okazała się warunkowa: wystarczyło ustawowe nałożenie obowiązku stosowania zamrożonych stawek, by regulator utracił zdolność do kształtowania długookresowych bodźców inwestycyjnych. Potwierdza to diagnozę z sekcji 2.1 dotyczącą niezależności budżetowej i legislacyjnej jako słabszych ogniów polskiego modelu regulacyjnego.

Pozytywnym kontrapunktem są ramy Karty Efektywnej Transformacji Sieci Dystrybucyjnych (KET), które gwarantują operatorom dystrybucyjnym ważony koszt kapitału na poziomie 8,478% do 2028 roku³². Gwarancja ta redukuje ryzyko regulacyjne w inwestycjach o długim horyzoncie zwrotu, takich jak przyłączenia OZE i inteligentne opomiarowanie, i stanowi przykład właściwego zastosowania narzędzia *ex ante* do stabilizacji oczekiwań inwestycyjnych. Znamienny jest kontrast: w tym samym sektorze, w którym KET zapewniał przewidywalność, polityka cenowa rządu generowała skokową niepewność. Regulator nie był w stanie jednocześnie wypełniać obu funkcji.

W telekomunikacji regulacja *ex ante* ze strony UAE przyniosła wymierne rezultaty, mierzalne danymi rynkowymi. Zasięg sieci FTTH osiągnął w Polsce 75,4% gospodarstw domowych wobec średniej unijnej 64%, a wskaźnik VHCN wyniósł 81,1%³³. Udział rynkowy Orange Polska obniżył się z 60% w 2006 roku do mniej niż 23% w 2024 roku. Prezes UAE ogłosił w 2025 roku konsultacje w sprawie deregulacji rynków WLA i LLU, przesuwając się od modelu regulacji uprzedniej ku nadzorowi *ex post* opartemu na reagowaniu na udokumentowane nieprawidłowości³⁴. Jest to rzadki w polskich warunkach przykład świadomego wyjścia z regulacji *ex ante* uzasadnionego osiągnięciem dojrzałości konkurencyjnej rynku. Przypadek ten zasługuje na uwagę jako model dla innych sektorów.

We wrześniu 2022 roku czeski przewoźnik RegioJet złożył do UTK wniosek o otwarty dostęp na trasie Kraków–Gdynia – ubiegał się o 15 par pociągów dziennie. Na decyzję czekał ok. 19 miesięcy – organ rozstrzygnął sprawę dopiero wiosną 2024 roku, i to po przeprowadzeniu testu równowagi ekonomicznej zainicjowanego przez incumbentą, PKP Intercity. RegioJet przyznano 4 z 15 wnioskowanych par. Analogiczny los spotkał wnioski Leo Express – jeden rozpatrywano 15 miesięcy, inny wycofano wobec negatywnego wyniku testu.

Test równowagi ekonomicznej został zaprojektowany w prawie unijnym jako narzędzie ochrony rentowności usług publicznych przed nieuczciwą konkurencją. W praktyce zadziałał odwrotnie: jako instrument osłony podmiotu dominującego. RegioJet uruchomił okrojone połączenia krajowe dopiero we wrześniu 2025 roku, a już 9 kwietnia 2026 roku ogłosił wycofanie się z tras krajowych z dniem 3 maja 2026 roku. Sama Komisja

Europejska przyznaje, że rozbieżne stosowanie tego testu przez krajowych regulatorów uniemożliwia przewoźnikom budowanie spójnych strategii wejścia.

Wniosek jest paradoksalny: narzędzie pomyślane jako ochrona pasażera stało się de facto barierą regulacyjną, a jego ofiarą pada tańsza konkurencja, z której pasażer miał skorzystać. To klasyczny przykład *regulatory capture* w modelu *ex ante*: organ nie został przejęty przez branżę, lecz instrument regulacyjny został zinstrumentalizowany na rzecz podmiotu dominującego.

4.5. LUKA OCENY SKUTKÓW WŁASNEJ AKTYWNOŚCI REGULATORÓW

Zagadnienie braku mechanizmu systematycznej oceny skutków własnej aktywności zostało zasygnalizowane w sekcji 3.3 w kontekście OSR legislacyjnego. Niniejszy podrozdział rozszerza ten wątek o wymiar porównawczy i instytucjonalny: pokazuje, jak radzą sobie z tym problemem regulatorzy w innych jurysdykcjach, jakie narzędzia wypracowała w tym zakresie OECD, i dlaczego polska luka ma charakter systemowy, a nie jedynie organizacyjny.

Spośród europejskich regulatorów sektorowych najbardziej skodyfikowaną praktykę ewaluacyjną prezentuje Ofcom. Wytyczne dotyczące oceny wpływu zostały zaktualizowane w lipcu 2023 roku – wprowadzają obowiązek wskazywania w dokumentach konsultacyjnych daty planowanego przeglądu *ex post* każdej istotnej decyzji³⁵. W praktyce Ofcom przeprowadził w maju 2024 roku ewaluację regulacji dotyczących powiadomień o taryfach i zastosował techniki ekonometryczne *difference-in-difference* do wyizolowania bezpośredniego wpływu interwencji na zachowania konsumentów i operatorów. CMA prowadzi stały program ewaluacyjny, zlecając niezależne studia *ex post* dotyczące skutków decyzji fuzyjnych i postępowań antymonopolowych³⁶.

Najbardziej rozbudowanym modelem samoewaluacji organu ochrony konkurencji jest CMA *Impact Assessment* – coroczny raport, w którym brytyjski organ metodologicznie szacuje stosunek korzyści do kosztów własnej działalności. W edycji 2024/2025 CMA ujawniła średni roczny koszt własnej działalności na poziomie 123,6 mln funtów i metodologicznie kwantyfikowała korzyści konsumentów z interwencji fuzyjnych, antykartelowych i konsumenckich³⁷. Raport zawiera nie tylko kalkulację skutków bezpośrednich, lecz także szacunek efektu odstrasżającego pośredniego. Badanie DotEcon zlecone przez OFT/CMA w 2018 roku wykazało, że świadomość przedsiębiorców o konkretnych sprawach prowadzonych przez organ generuje efekt prewencyjny, który jest „prawdopodobnie wielokrotnością efektu bezpośredniego”³⁸.

Metodologia ta jest kluczowa dla racjonalnego kalibrowania polityki sankcyjnej. CMA publikuje ponadto przeglądy ewaluacyjne – w 2025 roku ukazał się raport *Wider benefits of competition policy and enforcement*³⁹. Polski UOKiK takich danych nie gromadzi i nie publikuje. W rezultacie rozbieżność między kwotami kar nominalnie nałożonych a faktycznie egzekwowanych (3,6 mld zł nominalnych kar w latach 2021–2025 wobec ok. 909 mln zł faktycznie wpłaconych) pozostaje niewytłumaczona: nie wiadomo, czy stosunek 1:4 oznacza nadgorliwość organu, słabość egzekucji czy skuteczność efektu odstrasżającego.

Na poziomie OECD kluczowym dokumentem jest opublikowana w 2025 roku metodologia *Applying regulatory impact assessment at regulatory authorities*, stanowiąca pierwszy kompleksowy przewodnik zastosowania OSR przez sektorowe organy regulacyjne⁴⁰. Dokument ten wypełnia lukę, która przez dekady była pomijana:

standardowe narzędzia OSR były projektowane z myślą o procesie legislacyjnym, nie o decyzjach administracyjnych organów regulacyjnych. OECD precyzuje, że ewaluacja *ex post* powinna obejmować zarówno skutki bezpośrednie interwencji, jak i efekty uboczne, w tym te dotyczące podmiotów niebędących stroną postępowania. Uzupełnieniem jest *Reference Guide on Ex-post Evaluation of Competition Agencies' Enforcement Decisions* z 2016 roku – publikacja dostarczająca metodologii budowy scenariuszy kontrfaktycznych⁴¹.

W Polsce legislacyjna ocena skutków regulacji, objęta obowiązkiem od 2001 roku, funkcjonuje w sposób niewystarczający nawet w swoim podstawowym zakresie. Kontrola NIK z 2017 roku wykazała, że jedynie jedna trzecia procesów legislacyjnych dysponowała prawidłowo sporządzoną OSR, a kontrola *follow-up* z 2025 roku potwierdziła utrzymywanie się nieprawidłowości w kluczowych ministerstwach⁴². Żaden przepis prawa nie nakłada na URE, UKE, UTK ani UOKiK obowiązku ewaluacji skutków własnych decyzji indywidualnych. Tymczasem decyzja taryfowa URE dotycząca stawek dystrybucji energii elektrycznej obejmuje kilkanaście milionów odbiorców, a pojedyncza kara UOKiK-u może sięgać setek milionów złotych. Oddziaływanie tych rozstrzygnięć bywa porównywalne z oddziaływaniem aktów normatywnych, lecz pozostają one całkowicie poza systemem oceny wpływu.

Bruegel w analizie z 2025 roku rekomenduje jako optymalny model eksternalizację ewaluacji *ex post*: upoważnienie niezależnego centrum kompetencji, działającego na zlecenie regulatorów i rządu, do systematycznej oceny skutków decyzji regulacyjnych⁴³. W warunkach polskich takim podmiotem mógłby być odpowiednio umocowany panel ekspercki działający przy KPRM, obejmujący mandatem wszystkie cztery badane organy. Rozwiązanie to nie naruszałoby niezależności decyzyjnej regulatorów – ewaluacja *ex post* nie jest kontrolą administracyjną ani możliwością uchylecia decyzji, lecz informacją zwrotną umożliwiającą kalibrację przyszłej praktyki. Jej brak oznacza natomiast, że każdy organ kształtuje swoją politykę regulacyjną w informacyjnej próżni: bez wiedzy o tym, czy wcześniejsze interwencje osiągnęły deklarowane cele.

¹ Art. 14 § 1a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).

² I. Niżnik-Dobosz, *Formalizm działania administracji publicznej jako zagadnienie prawno-administracyjne* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79107/PDF/25_Niznik-Dobosz-I.pdf [dostęp: 27.07.2026].

³ *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (nowelizacja 2017)*, <https://www.premier.gov.pl/mobile/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-zmianie-kodeks-postepowania-administracyjnego-oraz.html> [dostęp: 27.07.2026].

⁴ G. De Stefano, *Covid-19 and EU Competition Law: Bring the Informal Guidance On*, *Journal of European Competition Law & Practice*, „*Journal of European Competition Law & Practice*” 2020, nr 11(3–4).

⁵ *CMA issues its first informal guidance to help green initiatives*, 2023, <https://www.gov.uk/government/news/cma-issues-its-first-informal-guidance-to-help-green-initiatives> [dostęp: 27.07.2026].

⁶ *Sustainability and competition policy in Europe: recent developments*, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2024, <https://www.acm.nl/system/files/documents/Beleidsregel%20Toezicht%20ACM%20op%20duurzaamheidsafspraken%20ENG.pdf> [dostęp: 27.07.2026].

⁷ *Bundesnetzagentur, komunikat prasowy*, 2025, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2025/20250116_NEST.html [dostęp: 27.07.2026].

⁸ SOKiK, wyrok XVII AmT 37/20 z 18 stycznia 2022 r., [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154505000005127_XVII_AmT_000037_2020_Uz_2022-01-18_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154505000005127_XVII_AmT_000037_2020_Uz_2022-01-18_001) [dostęp: 27.07.2026].

⁹ Hearing Officers – Competition Policy, European Commission; Decision 2011/695/EU of the President of the European Commission of 13 October 2011, OJ L 275, 20.10.2011. https://competition-policy.ec.europa.eu/hearing-officers_en [dostęp: 27.07.2026].

¹⁰ Terms of Reference of the Hearing Officer, art. 5–9, Decyzja 2011/695/UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0695> [dostęp: 27.07.2026].

¹¹ CMA publishes second tranche of guidance and announces appointment of Procedural Officer, gov.uk, 2014, <https://www.gov.uk/government/news/cma-publishes-second-tranche-of-guidance-and-announces-appointment-of-procedural-officer> [dostęp: 27.07.2026].

¹² The Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024 (CMA Consumer Enforcement Rules) Regulations 2025, Schedule, Rule 3(3). <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2025/267/schedule/made> [dostęp: 27.07.2026].

¹³ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, 2025, https://www.oecd.org/en/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2025_6f007516-en.html [dostęp: 27.07.2026].

¹⁴ TSUE, wyrok z 3 września 2009 r., C-322/07 P i in., Papierfabrik August Koehler AG p. Komisji, ECLI:EU:C:2009:500; TSUE, wyrok z 13 grudnia 2017 r., C-553/16, TTL EOOD, ECLI:EU:C:2017:963.

¹⁵ NERA Economic Consulting, *Ex post evaluation of the implementation and effectiveness of antitrust remedies under Regulation 1/2003*, 2025, https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/ex-post-economic-evaluations_en [dostęp: 27.07.2026].

¹⁶ NIK, Wystąpienie pokontrolne P/20/015 – *Postępowania antymonopolowe i przeciwdziałanie praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową*, Warszawa 2020, Załącznik nr 3, tabela redukcji kar przez SOKiK, https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz_kgp-p_20_015_202005131201011589364061-id0-01,typ,kj.pdf [dostęp: 27.07.2026].

¹⁷ UOKiK, *Wyjaśnienia dotyczące ustalania wysokości kar pieniężnych w sprawach związanych z naruszeniem zakazu praktyk ograniczających konkurencję*, 9 kwietnia 2024, <https://konkurencja.uokik.gov.pl/wyjasnienia/> [dostęp: 27.07.2026].

¹⁸ Komisja Europejska, *Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywnien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003*, Dz. Urz. UE C 210 z 1.09.2006.

¹⁹ TSUE, wyrok z 24 października 2018 r., C-124/17, Vossloh Laeis GmbH p. Stadtwerke München GmbH, ECLI:EU:C:2018:855.

²⁰ O. Budzinski, *Regulatory Competition and Platform Companies: The Economic Perspective* [w:] M. Denga, Hornuf, *Regulatory Competition in the Digital Economy*, Springer 2025.

²¹ *GCR Rating Enforcement 2024*, Global Competition Review, 2024, <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2024> [dostęp: 28.07.2026].

²² *Ponad 612 mln zł – tyle kar nałożył w 2023 r. UOKiK*, Infor.pl, 2024, <https://www.infor.pl/prawo/prawa-konsumenta/6572855,ponad-612-mln-zl-tyle-kar-nałożył-w-2023-r-uokik.html> [dostęp: 28.07.2026].

²³ Bundeskartellamt, *Jahresbericht 2022*, Bonn 2023; Germany: Federal Cartel Office, *Global Competition Review*, 2023, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Jahresbericht/Jahresbericht_2022-2023.pdf [dostęp: 28.07.2026].

²⁴ H. Gulen, M. Ion, *Policy Uncertainty and Corporate Investment*, „*The Review of Financial Studies*” 2016, nr 3, t. 29.

²⁵ Regulations of the Board of ACM, ACM, <https://www.acm.nl/en/publications/publication/13508/Regulations-of-the-Board-of-ACM> [dostęp: 28.07.2026].

²⁶ Bundeskartellamt, *Tasks and Organisational Structure*. https://www.bundeskartellamt.de/EN/Bundeskartellamt/tasksandorganisation/tasksandorganisation_node.html [dostęp: 28.07.2026].

²⁷ CMA, *Guidance on the CMA's Investigation Procedures in Competition Act 1998 Cases (CMA8)*, London 2024, pkt 11.33–11.40.

- ²⁸ Art. L461-1 ust. II francuskiego Kodeksu handlowego (Code de commerce). <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/college> [dostęp: 28.07.2026].
- ²⁹ European Commission, Chief Economist Team. https://competition-policy.ec.europa.eu/chief-competition-economist_en#the-role-of-the-chief-competition-economist [dostęp: 28.07.2026].
- ³⁰ OECD, *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, 2014, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/07/the-governance-of-regulators_g1g3fcd9/9789264209015-en.pdf [dostęp: 28.07.2026].
- ³¹ M. Wojtaszek, *Deregulacja w sektorze finansowym – szansa czy ryzyko*, Portal Bankowości Spółdzielczej, 2025, <https://bs.net.pl/deregulacja-w-sektorze-finansowym-szansa-czy-ryzyko-glos-przewodniczacego-knf/> [dostęp: 28.07.2026].
- ³² A. Hlebicka-Józefowicz, G. Wychowski-Kuchta, A. Liniewicz, M. Kuna, *Gold-plating i nadregulacja przy implementacji prawa UE do polskiego porządku prawnego*, Warszawa 2025; Konfederacja Lewiatan, *Czarna Lista Barrier Lewiatana* 2025, Warszawa 2025.
- ³³ URE, *Metoda określania kosztu zaangażowanego kapitału dla operatorów systemów elektroenergetycznych na lata 2023 – 2028*, URE, 2024, , <https://www.ure.gov.pl/pl/biznes/taryfy-zalozenia/metoda-okreslania-wacc-dla-osd/11910,Metoda-okreslania-kosztu-zaangazowanego-kapitalu-dla-operatorow-systemow-elektro.html> [dostęp: 28.07.2026].
- ³⁴ European Commission, *Poland 2024 Digital Decade Country Report, Bruxelles 2024*, s. 4, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/poland-2024-digital-decade-country-report> [dostęp: 28.07.2026].
- ³⁵ J. Oko, *Nowe podejście do rynków hurtowych w Polsce. Konsultacje przełomowych decyzji deregulacyjnych*, UKE, 2025, <https://uke.gov.pl/blog/nowe-podejscie-do-rynkow-hurtowych-w-polsce-konsultacje-przelomowych-decyzji-deregulacyjnych,142.html> [dostęp: 28.07.2026].
- ³⁶ Ofcom, *Impact Assessment Guidance – Statement*, 2023, <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/corporate-policies/draft-impact-assessment-guidance> [dostęp: 28.07.2026]; Ofcom, *An ex-post evaluation of mobile annual best tariff notifications and end-of-contract notifications*, 2024 <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/consultations/category-2-6-weeks/130197-helping-consumers-get-better-deals-on-their-broadband/ex-post-evaluation/ex-post-evaluation-ecm-2024.pdf?v=356196> [dostęp: 28.07.2026].
- ³⁷ CMA, *Impact Assessment 2024 to 2025*, London 2025, <https://www.gov.uk/government/publications/cma-impact-assessment-2024-to-2025> [dostęp: 28.07.2026].
- ³⁸ CMA, *Impact Assessment 2024 to 2025*, London 2025, <https://www.gov.uk/government/publications/cma-impact-assessment-2024-to-2025> [dostęp: 28.07.2026].
- ³⁹ DotEcon, *Evaluation of direct impact and deterrent effect of CA98 cases*, London 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b29014740f0b634b469fb2f/cma_ca98_evaluation_-_dotecon_report.pdf [dostęp: 28.07.2026].
- ⁴⁰ CMA, *Wider Benefits of Competition Policy and Enforcement, CMA Microeconomics Unit literature review*, 2025, <https://www.gov.uk/government/publications/wider-benefits-of-competition-policy-and-enforcement/wider-benefits-of-competition-policy-and-enforcement-cma-microeconomics-unit-literature-review> [dostęp: 28.07.2026].
- ⁴¹ OECD, *Applying regulatory impact assessment at regulatory authorities*, Paris 2025, https://www.oecd.org/en/publications/applying-regulatory-impact-assessment-at-regulatory-authorities_0b5ea522-en.html [dostęp: 28.07.2026].
- ⁴² OECD, *Reference Guide on Ex-post Evaluation of Competition Agencies' Enforcement Decisions*, Paris 2016 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/04/reference-guide-on-ex-post-evaluation-of-competition-agencies-enforcement-decisions_d0990849/262476ff-en.pdf [dostęp: 28.07.2026].
- ⁴³ NIK, *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego (P/16/038)*, Warszawa 2017, s. 9; NIK, *Dokonywanie oceny wpływu – follow-up (P/24/087)*, raport nr 23/2025, https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik-pobierz,lwa-p_24_087_202503111128361741688916-01,typ,kk.pdf [dostęp: 28.07.2026].
- ⁴⁴ A. Bucher, E. Golberg, *Better regulation in the European Union needs a fresh start, Policy Brief*, Bruxelles 2025, <https://www.bruegel.org/policy-brief/better-regulation-european-union-needs-fresh-start> [dostęp: 28.07.2026].

PROFILE REGULACYJNE: ROLA INSTYTUCJONALNA, ODDZIAŁYWANIE NA RYNEK I WARTOŚĆ DLA KONSUMENTA

Rozdziały poprzednie przeprowadziły analizę w dwóch wymiarach: instytucjonalno-prawnym, porządkującym ramy ustrojowe, typologię organów i modele interwencji regulacyjnej, oraz horyzontalnym, skupionym na pięciu dysfunkcjach systemowych wspólnych dla wszystkich badanych organów. Niniejszy rozdział uzupełnia ten obraz o wymiar pionowy: rekonstruuje bilans oddziaływania każdego z czterech organów z osobna, stosując ujednolicony schemat analityczny obejmujący trzy elementy: mandat i rolę w systemie, oddziaływanie na warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz wartość dostarczaną konsumentom. Schemat ten nie służy tworzeniu rankingu ani formułowaniu twierdzeń niezakotwiczonych w zebranych materiale – stanowi syntezę ustaleń z rozdziałów 1–4, uzupełnioną o dane branżowe właściwe poszczególnym sektorom. Autorzy świadomie przyjmują ograniczoną perspektywę analityczną: każdy z organów realizuje funkcje uznane przez ustawodawcę krajowego i unijnego za niezbędne, a krytyka sposobu ich wykonywania nie podważa zasadności istnienia tych instytucji.

5.1. PREZES URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

UOKiK jest jedynym spośród czterech analizowanych organów działającym horyzontalnie, to znaczy rozciągającym swój mandat na całą gospodarkę bez ograniczenia do konkretnej branży lub sektora infrastrukturalnego¹. Podstawę prawną jego działalności stanowią ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów oraz prawo unijne: rozporządzenie Rady 1/2003 i dyrektywa ECN². Prezes UOKiK pełni trzy funkcje: antymonopolową, obejmującą zakaz porozumień ograniczających konkurencję i zakaz nadużywania pozycji dominującej; kontrolną, realizowaną przez obligatoryjne badanie koncentracji przekraczających progi obrotowe; konsumencką, ukierunkowaną na eliminację praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Szerokość mandatu jest atrybutem strukturalnym i jednocześnie źródłem systemowej roli: UOKiK jest jedyną instytucją krajową zdolną do interweniowania tam, gdzie inne organy nie mają właściwości ze względu na brak sektorowego regulatora.

Model interwencji jest oparty na nadzorze *ex post*, omówionym szczegółowo w sekcji 3.2 niniejszego raportu. Organ interweniuje po zaistnieniu naruszenia, na podstawie wszczętego postępowania. W odróżnieniu od regulatorów sektorowych UOKiK nie definiuje z góry dopuszczalnych warunków obrotu. Przedsiębiorcy dowiadują się o kwalifikacji ich praktyk jako naruszenia dopiero w momencie wszczęcia postępowania, bez mechanizmu uprzedniej certyfikacji zgodności lub pre-screeningu planowanych działań handlowych.



Konsekwencje tej właściwości strukturalnej – w szczególności efekt mrozący i premia za nadmierną ostrożność – zostały omówione w sekcji 3.2.

Ocena wpływu UOKiK-u na otoczenie biznesowe wymaga rozróżnienia między funkcją ochrony konkurencji jako taką – nieodzowną z punktu widzenia efektywności rynkowej – a sposobem jej wykonywania. Wykonywanie funkcji w obecnym kształcie proceduralnym i sankcyjnym rodzi udokumentowane koszty, które można sklasyfikować w trzech kategoriach.

Pierwszą kategorię stanowią koszty niepewności *ex ante*. Brak możliwości uprzedniego potwierdzenia zgodności planowanych praktyk z prawem powoduje, że racjonalny przedsiębiorca rezygnuje z agresywnych, lecz legalnych strategii konkurencyjnych z obawy przed ich późniejszym zakwestionowaniem³. Mechanizm ten, określany w literaturze jako efekt mrozący, prowadzi do nadmiernej ostrożności rynkowej i hamowania innowacji w strategiach handlowych, szczególnie w sektorach o wysokiej aktywności sankcyjnej UOKiK-u. Szczegółowe omówienie tego mechanizmu zawiera sekcja 3.2 niniejszego raportu.

Drugą kategorią są koszty przewlekłości postępowań. Kontrola NIK wykazała, że spośród 73 postępowań antymonopolowych dotyczących porozumień ograniczających konkurencję jedynie 2 zakończono w ustawowym terminie instrukcyjnym 5 miesięcy – wskaźnik zgodności z terminami wynoszący 3% oznacza, że przekroczenie ustawowych terminów jest regułą, nie wyjątkiem⁴. Średni czas trwania postępowań wahał się od 12 do 19 miesięcy, a najdłuższe sięgało 69 miesięcy. Analiza porównawcza z terminami Komisji Europejskiej, omówiona w sekcji 4.2, wskazuje, że problem nie leży w bezwzględnej długości, lecz w systemowym niespełnianiu deklarowanych terminów.

Trzecią kategorią jest kalibracja sankcji. W latach 2021–2025 UOKiK nałożył kary pieniężne o łącznej wartości przekraczającej 3,6 mld zł, z czego do budżetu państwa wpłynęło jedynie ok. 909 mln zł, czyli ok. 25% kwot nominalnie nałożonych⁵. Dysproporcja ta wynika z wieloletnich procedur odwoławczych i częstego korygowania wymiaru kar przez sądy. SOKiK uchylił 15% zaskarżonych decyzji i zmodyfikował 28%, co łącznie oznacza, że blisko połowa skierowanych do sądu decyzji nie utrzymała się w pierwotnej treści⁶. Rozbieżność ta wskazuje na systemowy rozdzźwięk między standardem proporcjonalności stosowanym przez organ a standardem przyjmowanym przez sądy (szczegółową analizę zawiera sekcja 4.2.) przy

jednoczesnym braku instytucji nieformalnego dialogu prewencyjnego (omówionej w sekcji 4.1). To odrywa funkcję represyjną od funkcji edukacyjnej. Jak wykazano w sekcji 4.3, wszystkie te zjawiska wpisują się w szerszy wzorzec wyścigu na restrykcyjność.

Ochrona konsumenta przez UOKiK jest realnie mierzalna i stanowi istotną wartość systemową⁷. Likwidacja karteli cenowych, zakazy *mis-sellingu* produktów finansowych i decyzje zobowiązaniowe w handlu detalicznym przekładają się na wymierne korzyści dla odbiorców końcowych. Dane ze sprawozdania rocznego za 2024 rok potwierdzają, że UOKiK jest organem aktywnym i rozpoznawalnym na tle europejskim.

Fundamentalną słabością tej ochrony jest jej strukturalne opóźnienie: jak wykazano w sekcjach 3.2 i 4.2, decyzja materialna zapadająca po 12–69 miesiącach od zaistnienia praktyki oznacza, że naruszenie trwa i wyrządza szkodę przez cały czas postępowania. W przypadku praktyk obejmujących miliony konsumentów – jak *mis-selling* produktów ubezpieczeniowych z funduszem kapitałowym, szczegółowo opisany w sekcji 5.2, czy masowe stosowanie sankcji kredytu darmowego, omówione w sekcji 4.3 – skumulowana szkoda w tym czasie jest wielokrotnością kwoty ewentualnej kary. Ochrona konsumenta przez UOKiK ma charakter reaktywny, nie prewencyjny, co jest właściwością strukturalną modelu *ex post*.



5.2. PREZES URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI

URE jest sektorowym organem regulacyjnym rynku energii, działającym na podstawie ustawy Prawo energetyczne⁸ oraz dyrektyw unijnych z zakresu wewnętrznego rynku energii⁹. Prezes URE jest krajowym organem regulacyjnym w rozumieniu tych dyrektyw i uczestniczy w europejskiej sieci regulatorów ACER. Jego mandat obejmuje trzy obszary: regulację taryfową, działalność koncesyjną oraz regulację dostępu stron trzecich do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych. Ustrojowe znaczenie URE wynika ze specyfiki sektora: energetyka jest obszarem monopolu naturalnego lub silnie ograniczonej konkurencji, w którym mechanizmy rynkowe bez interwencji regulacyjnej nie mogą zapewnić ochrony odbiorców przed rentą monopolistyczną¹⁰.

Szczególne cechy polskiego kontekstu instytucjonalnego, opisane w sekcji 1.2.2 niniejszego raportu, komplikują realizację mandatu URE. Cztery skonsolidowane grupy energetyczne (PGE, Enea, Tauron, Energa/Orlen) wytwarzały w 2024 roku ok. 65% energii elektrycznej w Polsce, a ich łączny udział na rynku detalicznym sięgał 76% w 2022 roku. W tej konfiguracji państwo jest jednocześnie właścicielem regulowanych podmiotów i zwierzchnikiem regulatora – napięcie strukturalne niemożliwe do wyeliminowania w ramach obowiązującego modelu.

Taryfowanie roczne, będące podstawowym narzędziem URE, zapewnia regulowanym przedsiębiorstwom przewidywalność w horyzoncie jednego roku budżetowego. Dla projektów infrastrukturalnych o wieloletnim horyzoncie zwrotu jest to niewystarczające. Wyjątkiem potwierdzającym regułę jest wspomniana wcześniej Karta Efektywnej Transformacji Sieci Dystrybucyjnych. Instrument ten redukuje ryzyko regulacyjne w inwestycjach przyłączeniowych i inteligentnego opomiarowania i stanowi wzorzec właściwego zastosowania narzędzia *ex ante* do stabilizacji oczekiwań inwestycyjnych. Jak wskazano w sekcji 4.4, kontrast między stabilnością KET a wahaniami polityki cenowej z lat 2022–2025 jest uderzający.

Najbardziej wymownym testem odporności regulacji *ex ante* na naciski zewnętrzne był kryzys energetyczny lat 2022–2025, szczegółowo omówiony w sekcji 4.4. Łączny koszt fiskalny administracyjnego zamrożenia cen energii elektrycznej, gazu i ciepła wyniósł 83,3 mld zł¹¹. URE, który w modelu *ex ante* powinien być gwarantem stabilności sygnałów taryfowych, stał się w tym okresie instrumentem implementacji polityki cenowej rządu. Ustawowe nałożenie obowiązku stosowania zamrożonych stawek wystarczyło, by regulator utracił zdolność do kształtowania długookresowych bodźców inwestycyjnych. Potwierdza to diagnozę z sekcji 2.1: niezależność budżetowa i legislacyjna stanowią słabsze ogniwa polskiego modelu niezależności regulacyjnej.

Problem asymetrii informacyjnej w procesie taryfowym jest pochodną struktury własnościowej sektora. URE zatwierdza koszty na podstawie danych dostarczanych przez regulowane spółki kontrolowane przez Skarb Państwa, co ogranicza weryfikowalność i sprzyja zawyżaniu kosztów uzasadnionych. Ryzyko *regulatory capture* przyjmuje w polskim sektorze energetycznym szczególną formę, omówioną w sekcji 3.1: dominacja SOE sprawia, że przechwycenie regulatora odbywa się przez kanał właścicielski, a nie wyłącznie przez tradycyjny mechanizm *revolving door*¹².

Wartość URE dla odbiorców energii jest dwuwymiarowa. Z jednej strony regulator chroni ich przed monopolistycznym wyzyskiem przez zatwierdzanie taryf, zapewnia ciągłość i bezpieczeństwo dostaw przez system koncesyjny oraz nadzoruje niedyskryminacyjny dostęp do sieci w interesie wszystkich uczestników rynku¹³. Z drugiej strony, jak analizowano w sekcji 4.4, interwencje polityczne zastępujące regulację taryfową dotacją budżetową zamazują sygnały cenowe, usuwają bodźce do oszczędności energii i odkładają konieczne dostosowania strukturalne. Odbiorcy ulegają iluzji cen niższych niż wynikałoby to z kosztów produkcji i dystrybucji, podczas gdy rzeczywisty koszt jest przenoszony na podatnika. Problem nakładania się kompetencji URE i UOKiK-u – opisany w sekcji 5.2 – tworzy dodatkową warstwę niepewności dla podmiotów działających jednocześnie w reżimie regulacji sektorowej i prawa ochrony konkurencji¹⁴.

5.3. PREZES URZĘDU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

UKE jest sektorowym organem regulacyjnym rynku telekomunikacyjnego i pocztowego, działającym na podstawie ustawy o komunikacji elektronicznej implementującej Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej¹⁵. Dyrektywa EEC wyznacza ramy działania UKE z dużą precyzją: nakłada obowiązek analizy rynków hurtowych w cyklach 3–5-letnich, identyfikacji operatorów o znaczącej pozycji rynkowej i nakładania na nich proporcjonalnych obowiązków regulacyjnych. Mandat UKE obejmuje ponadto alokację zasobów rzadkich (widmo częstotliwości), nadzór nad warunkami dostępu do infrastruktury pasywnej oraz regulację rynku pocztowego. Porównanie stopnia szczegółowości unijnych ram regulacyjnych dla telekomunikacji z innymi sektorami potwierdza, że UKE jest organem działającym w środowisku unormowanym najgęściej spośród czterech badanych.

UKE jest organem, który w analizowanym okresie dostarczył najlepiej udokumentowanych dowodów na skuteczność regulacji *ex ante* jako narzędzia kształtowania konkurencji infrastrukturalnej, uzupełniając tym samym analizę modelową z sekcji 3.1 danymi rynkowymi. Regulacja dostępu hurtowego do pętli lokalnej, wdrażana stopniowo po 2005 roku, przełożyła się na systematyczne obniżenie udziału rynkowego dominanta. Udział Orange Polska spadł z ok. 60% w 2006 roku do poniżej 23% w 2024 roku¹⁶. Zasięg sieci FTTH osiągnął 75,4% gospodarstw domowych przy średniej unijnej 64%, a wskaźnik Very High Capacity Network wyniósł 81,1%.

Szczególnie istotna z punktu widzenia architektury regulacyjnej jest decyzja UKE z 2025 roku o wszczęciu konsultacji w sprawie deregulacji rynków hurtowych WLA i LLU¹⁷. Przypadek ten omawiany jest w sekcji 4.4 niniejszego raportu jako jedyny przykład świadomego wyjścia z regulacji *ex ante*. Tę rzadką w polskim systemie decyzję uzasadniało osiągnięcie przez rynek dojrzałości konkurencyjnej – przypadek analizowany szerzej w sekcji 4.4 jako wzorzec *reflexivity* regulatora. Organ zastosował logikę, którą EEC formalizuje jako obowiązkową: skoro infrastrukturalna konkurencja stała się wystarczająca, utrzymywanie obowiązków regulacyjnych nakładanych na operatora SMP traci uzasadnienie i generuje nieuzasadnione koszty *compliance*. Kontrast w stosunku do podejścia UTK do testu równowagi ekonomicznej – gdzie regulacja służyła ochronie incumbentów, nie stymulowaniu wyjścia z interwencji – jest pod tym względem wymowny.

Obszarem wymagającym ostrożniejszej oceny jest alokacja widma. Postępowania przetargowe w zakresie pasma 700 MHz i 3,6 GHz były wielokrotnie opóźniane lub kwestionowane proceduralnie, co rzutowało na harmonogramy inwestycji w sieciach 5G. Opóźnienia w alokacji zasobów rzadkich, których UKE jest jedynym gestorem, generują koszty wynikowe dla całego rynku: brak pewności co do dostępności widma odkłada decyzje inwestycyjne i opóźnia wzrost przepustowości sieci.

Wartość UKE dla konsumentów jest najlepiej mierzalna spośród czterech badanych organów¹⁸. Jej wymiarem podstawowym jest dostępność i przystępność cenowa usług szerokopasmowych: dane z sekcji 1.2.2 potwierdzają, że Polska należy do krajów o najwyższym w Europie zasięgu szybkiego internetu stacjonarnego. Pochodną regulacji dostępu hurtowego jest presja cenowa na rynku detalicznym, która wynika z możliwości wejścia operatorów wirtualnych bez konieczności budowy własnej infrastruktury.

Nadzór nad rynkiem pocztowym jest mniej efektywny w wymiarze konsumenckim niż regulacja telekomunikacyjna. Jakość usług Poczty Polskiej jako operatora wyznaczonego pozostaje przedmiotem systematycznych zastrzeżeń, a mechanizmy egzekwowania standardów przez UKE są ograniczone. Przeciwdziałanie cyfrowemu wykluczeniu – formalnie objęte mandatem UKE – wymaga instrumentów wykraczających poza klasyczną regulację dostępu hurtowego i wychodzi poza możliwości organu sektorowego działającego bez kompetencji socjalnych.

5.4. PREZES URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

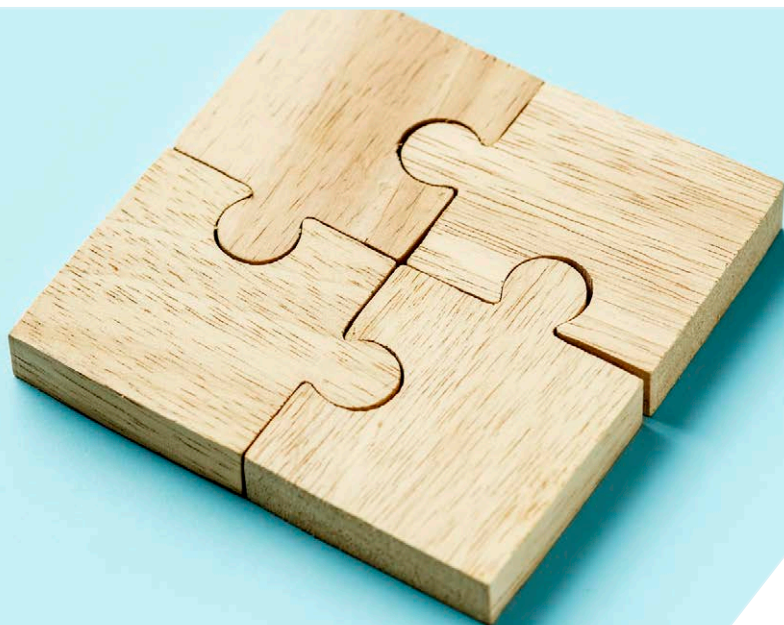
UTK jest sektorowym organem regulacyjnym rynku kolejowego, działającym na podstawie ustawy o transporcie kolejowym¹⁹ i dyrektyw unijnych IV Pakietu Kolejowego²⁰. Mandat UTK ma charakter trójstronny. Pierwszym filarem jest bezpieczeństwo: UTK wydaje autoryzacje bezpieczeństwa, certyfikaty maszynistów, zatwierdza dokumentację techniczną i prowadzi dochodzenia powypadkowe. Drugim filarem jest regulacja dostępu do infrastruktury: UTK zatwierdza regulaminy sieci PKP PLK, prowadzi postępowania w sprawie alokacji tras, rozpatruje wnioski o otwarty dostęp i stosuje test równowagi ekonomicznej. Trzecim filarem jest ochrona praw pasażerów. Organ uczestniczy w sieci ERA. Trójstronność mandatu sprawia, że UTK łączy funkcje, które w części jurysdykcji są rozbite między odrębne agencje, co stwarza zarówno synergię, jak i ryzyko konfliktu priorytetów.

Regulacja bezpieczeństwa jest wymiarem działalności UTK zasadniczo niekwestionowanym przez uczestników rynku, choć procedury autoryzacyjne i certyfikacyjne bywają oceniane jako czasochłonne²¹. Interoperacyjność techniczna, wymagana przez dyrektywy unijne przez wdrażanie Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności, jest warunkiem funkcjonowania przewoźników w transgranicznym łańcuchu logistycznym i stanowi wartość mierzalną dla transportu towarowego.

Z perspektywy efektywności rynkowej największe zastrzeżenia budzi jednak test równowagi ekonomicznej, szczegółowo omówiony w sekcji 4.4. Mechanizm ten, zaprojektowany w prawie unijnym jako narzędzie ochrony rentowności usług publicznych przed nieuczciwą konkurencją komercyjną, był stosowany przez UTK w sposób, który w praktyce chronił operatorów państwowych kosztem wejścia nowych podmiotów²². Komisja Europejska stwierdziła, że rozbieżne podejścia krajowych regulatorów do testu równowagi ekonomicznej uniemożliwiają przewoźnikom opracowanie spójnych strategii wejścia²³. Przypadek ten potwierdza wniosek z sekcji 3.1: *regulatory capture* w modelu *ex ante* może przybrać formę instrumentalizacji narzędzia regulacyjnego na rzecz podmiotu dominującego, zamiast tradycyjnego przechwycenia regulatora przez przemysł.

System opłat za dostęp do infrastruktury zarządzanej przez PKP PLK, zatwierdzanych przez UTK w corocznych przeglądach, ma bezpośredni wpływ na opłacalność zarówno przewozów towarowych, jak i pasażerskich. Dla transportu towarowego, konkurującego z transportem drogowym, cena dostępu do infrastruktury stanowi kluczową zmienną decydującą o wyborze gałęzi transportu, a pośrednio o efektywności łańcuchów logistycznych oraz o emisjach środowiskowych. Najlepiej mierzalną funkcją UTK jest nadzór nad bezpieczeństwem przewozów: polska sieć kolejowa odnotowuje systematyczny spadek liczby wypadków i incydentów, a wskaźniki bezpieczeństwa plasują się w pobliżu europejskiej normy. Funkcja ta, choć niewidoczna w czasie codziennego korzystania z kolei, stanowi realne świadczenie na rzecz pasażerów i ładunków, trudne do przecenienia.

Nadzór nad prawami pasażerów, formalnie objęty mandatem UTK, jest egzekwowany w sposób ograniczony ze względu na brak efektywnych mechanizmów proceduralnych zbiorowego dochodzenia roszczeń²⁴. Raport UOKiK-u z 2025 roku stwierdza, że mimo formalnej obecności wielu operatorów realna konkurencja na rynku pasażerskim nie występuje, co wskazuje na granicę możliwości organu sektorowego nieposiadającego instrumentów antymonopolowych. Wniosek ten koresponduje z tezą sformułowaną w sekcji 5.2: luki kompetencyjne w obszarze styku regulacji sektorowej UTK i horyzontalnej kompetencji UOKiK-u stanowią nierozwiązany problem systemowy. Brak realnej konkurencji na rynku pasażerskim jest jednocześnie porażką regulatora sektorowego i wyzwaniem dla regulatora horyzontalnego.



5.5. BILANS CZTERECH MODELI

Zestawienie profili czterech organów według wspólnych kryteriów analitycznych pozwala na sformułowanie wniosków przekrojowych, uzupełniających diagnozy horyzontalne z rozdziału 4. Poniższa tabela syntetyzuje ocenę netto każdego organu w sześciu wymiarach – z odsyłaczami do sekcji raportu, w których poszczególne ustalenia zostały rozwinięte i ugruntowane empirycznie²⁵.

Tabela ujawnia kilka prawidłowości o charakterze diagnostycznym. Po pierwsze, żaden z czterech organów nie osiąga pozytywnej oceny we wszystkich sześciu kryteriach jednocześnie, co potwierdza, że problemów systemu regulacyjnego nie można przypisać słabościom jednego organu. Po drugie, UKE wyróżnia się jako jedyny organ, który wykazał zdolność do refleksji nad własną działalnością przejawiającą się w korekcie kursu regulacyjnego na podstawie danych rynkowych (deregulacja w 2025 roku). Po trzecie, najpoważniejszy deficyt będący problemem wszystkich omawianych organów – brak ewaluacji *ex post* własnych decyzji, analizowany w sekcji 4.5 – jest dziedzictwem systemowej luki prawnej, nie jednostkową słabością organizacyjną: żaden przepis nie nakłada na badane organy obowiązku oceny skutków własnych interwencji.

W kryterium proporcjonalności interwencji najpoważniejszy deficyt dokumentacyjny dotyczy UOKiK, gdzie dane sądowe potwierdzają systemową rozbieżność między standardem organu a standardem sądowym (sekcja 4.2). W kryterium przewidywalności otoczenia regulacyjnego najbardziej niepokojące dane dotyczą UTK (opóźnienia i nieprzejrzystość testu równowagi ekonomicznej) i UOKiK-u (brak pre-screeningu przy narastającej aktywności sankcyjnej). URE dostarcza materiału do odmiennej analizy: regulator posiada instrumenty budujące przewidywalność (KET), lecz nie jest w stanie ich skutecznie stosować w warunkach interwencji legislacyjnej, co ujawnia granicę niezależności formalnej opisanej w sekcji 2.1.

Przedstawione profile regulacyjne nie zmierzają do konkluzji, że któryś z czterech organów jest zbędny lub że realizowane przez nie funkcje nie mają uzasadnienia w interesie publicznym. Celem było precyzyjne wskazanie, w których obszarach wykonanie mandatu jest efektywne, a w których generuje koszty nieadekwatne do wyników. Tylko na tej podstawie możliwe jest formułowanie konkretnych rekomendacji – a temu służy rozdział 5 niniejszego raportu.

Ocena komparatywna czterech organów regulacyjnych według kluczowych kryteriów analitycznych

Model interwencji	<i>Ex post</i> ; reaktywny; brak pre-screeningu (zob. sekcja 3.2)	<i>Ex ante</i> ; taryfowanie roczne + KET; zatwierdzanie koncesji (zob. sekcja 3.1)	<i>Ex ante</i> ; analiza rynków SMP w cyklach 3–5-letnich; alokacja widma (zob. sekcja 3.1)	<i>Ex ante</i> ; autoryzacje bezpieczeństwa; test równowagi ekonomicznej (zob. sekcja 3.1)
Przewidywalność otoczenia regulacyjnego	Niska; brak certyfikacji <i>ex ante</i> ; efekt mrozący (zob. sekcje 3.2, 4.2) Trend wzrostowy kar bez kanału prewencji (zob. sekcja 4.3)	Roczne taryfy: przewidywalność krótkoterminowa KET: wieloletnia gwarancja WACC – wzorzec pozytywny (zob. sekcja 4.4)	Wysoka i rosnąca; deregulacja WLA/LLU 2025 – wyjście z regulacji zgodne z logiką EECC (zob. sekcja 4.4) Opóźnienia alokacji widma jako czynnik ryzyka	Niska dla wnioskodawców OD; czas oczekiwania na decyzję: 15–19 mies. Test równowagi ekonomicznej: kryteria nieprzejrzyste (zob. sekcja 4.4)
Proporcjonalność interwencji	Deficyt udokumentowany: 15% decyzji uchylonych, 28% zmodyfikowanych przez SOKiK (zob. sekcja 4.2) Brak kolegialnego filtra decyzyjnego (zob. sekcja 4.3)	Interwencje 2022–2025: niezależność warunkowa (zob. sekcja 4.4) Taryfy kosztowe: proporcjonalność <i>ex ante</i> zapewniona modelem regulacji bodźcowej (zob. sekcja 3.1)	Model regulacji SMP: proporcjonalność wymuszona przez BEREC (zob. sekcja 3.1) Deregulacja w 2025 r. – dowód <i>reflexivity</i> regulatora (zob. sekcja 4.4)	Regulacja bezpieczeństwa: proporcjonalna i uzasadniona Test równowagi ekonomicznej: instrumentalizacja na rzecz incumbenta (zob. sekcja 4.4)
Skuteczność ochrony konsumenta	Realna, lecz strukturalnie opóźniona (12–69 mies.); decyzje po masowym wystąpieniu szkody (zob. sekcja 3.2, teza 4 w sekcji 4.2) Decyzje w sprawach karteli, <i>mis-sellingu</i> , nadużycia przewagi kontraktowej	Ochrona przed rentą monopolistyczną Substytuowanie regulacji taryfowej dotacją budżetową: zamazanie sygnałów cenowych (zob. sekcja 4.4)	Mierzalna bezpośrednio: FTTH 75,4% HH, VHCN 81,1% (zob. sekcja 4.4) Rynek pocztowy: skuteczność ograniczona Wykluczenie cyfrowe: poza instrumentarium regulatora sektorowego	Bezpieczeństwo przewozów: wysoka skuteczność Prawa pasażerów: egzekwowanie ograniczone (brak instrumentów zbiorowych) Brak realnej konkurencji na rynku pasażerskim (zob. sekcja 1.2.2)
Koszty wynikowe dla uczestników rynku	Przewlekłość: 97% postępowań po terminie; 3% w terminie (zob. sekcja 4.2) Nieproporcjonalność kar: 75% kwot niezegzekwowanych (zob. sekcja 4.2) Brak instytucji dialogu prewencyjnego (zob. sekcja 4.1)	Koszty wniosków taryfowych i dokumentacji koncesyjnej: relatywnie mieralne Interwencje cenowe 2022–2025: 83,3 mld zł kosztu fiskalnego (zob. sekcja 4.4)	Koszty <i>compliance</i> SMP: przewidywalne i kalkulowalne Opóźnienia przetargów widmowych: koszty wynikowe dla inwestycji 5G	Autoryzacje/certyfikaty: koszty wejścia dla nowych przewoźników Test równowagi ekonomicznej: wieloletnie blokowanie wniosków OD (zob. sekcja 4.4) Opłaty dostępowe PKP PLK: kluczowa zmienna dla opłacalności przewozów towarowych
Ewaluacja <i>ex post</i> własnych decyzji	Brak. Żaden przepis nie nakłada obowiązku (zob. sekcja 4.5)	Brak. Przegląd taryfowy nie obejmuje oceny skutków rynkowych (zob. sekcja 4.5)	Częściowa: konsultacje i analizy rynkowe SMP jako element cyklu regulacyjnego; brak formalnej ewaluacji <i>ex post</i> decyzji indywidualnych (zob. sekcja 4.5)	Brak. Dochodzenia powypadkowe ERA – jedyny element samooceny (zob. sekcja 4.5)

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiału analitycznego zebranego w rozdziałach 1–4 niniejszego raportu. Odsyłacze do sekcji wskazują miejsca szczegółowej analizy poszczególnych ustaleń.

¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 594 ze zm.).

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. UE L 1 z 4.1.2003, s. 1); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 (ECN+) z dnia 11 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. UE L 11 z 14.1.2019).

³ F. Schauer, *Fear, Risk, and the First Amendment: Unraveling the 'Chilling Effect'*, „Boston University Law Review” 1978. W kontekście prawa konkurencji zob.: Y. Katsoulacos, *Legal Uncertainty, Competition Law Enforcement Procedures and Optimal Penalties*, „European Journal of Law and Economics”, 2014, t. 41. Mechanizm efektu mrożącego jako strukturalnego kosztu modelu ex post jest omówiony w sekcji 3.2 niniejszego raportu.

⁴ NIK, Wystąpienie pokontrolne P/20/015 – Postępowania antymonopolowe i przeciwdziałanie praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową, Warszawa 2020, s. 12–14, https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz_kgp-p_20_015_202005131201011589364061-id0-01.typ.kj.pdf [dostęp: 28.07.2026]. Jedynie 2 z 73 postępowań zamknięto w ustawowym terminie instrukcyjnym 5 miesięcy.

⁵ UOKiK, *Podsumowanie działalności Prezesa UOKiK w 2024 r.*, Warszawa 2025, <https://uokik.gov.pl/podsumowanie-dzialalnosci-uokik-w-2024-r> [dostęp: 28.07.2026]. Łączna kwota kar w latach 2022–2024 to: 430 mln PLN (2022), 612 mln PLN (2023), 937 mln PLN (2024).

⁶ Tamże, Załącznik nr 3 – tabela redukcji kar przez SOKiK. Sądy uchyliły 15% zaskarżonych decyzji i zmodyfikowały 28%, łącznie w 43% przypadkach decyzja nie utrzymała się w pierwotnej treści. Szczegółowa analiza zob. sekcja 4.2 niniejszego raportu.

⁷ OECD, *Competition Assessment Reviews: Poland 2020*, Paris 2020, <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-assessment-reviews-poland-2> [dostęp: 28.07.2026].

⁸ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

⁹ Dyrektywa 2019/944/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 158 z 14.6.2019, s. 125); Dyrektywa 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009).

¹⁰ URE, *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2024 r.*, Warszawa 2025, <https://www.ure.gov.pl/download/9/15446/Sprawozdanie2024.pdf> [dostęp: 28.07.2026]. Strukturę rynku energetycznego (udział SOE na poziomie 65% wytwarzania i 76% detalu) opisano w sekcji 1.2.2 niniejszego raportu.

¹¹ Łączny koszt fiskalny zamrożenia cen energii elektrycznej, gazu i ciepła w latach 2022–2025 wyniósł 83,3 mld zł – szczegółowa analiza znajduje się w sekcji 4.4 niniejszego raportu. Zob. też NIK, *Realizacja polityki energetycznej w zakresie OZE*, P/22/085, Warszawa 2023.

¹² IEA, *Poland 2022 Energy Policy Review – Executive Summary*, <https://www.iea.org/reports/poland-2022/executive-summary> [dostęp: 28.07.2026]; ACER European gas market trends and price drivers, https://www.acer.europa.eu/sites/default/files/documents/Publications/ACER_MMR_2023_Gas_market_trends_price_drivers.pdf [dostęp: 28.07.2026]

¹³ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.); Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o komunikacji elektronicznej implementująca EEC (Dz.U. z 2022 r. poz. 2581).

¹⁴ Problem nakładania się kompetencji URE i UOKiK w sektorze energetycznym, wynikający z jednoczesnego stosowania regulacji ex ante i prawa ochrony konkurencji, omówiony jest szczegółowo w sekcji 5.2 niniejszego raportu. Zob. wyrok z dnia 25 maja 2004 r., III SK 48/04, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia/III%20SK%2048-04-1.pdf>

¹⁵ Dyrektywa 2018/1972/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE L 321 z 17.12.2018, s. 36). Art. 6 i 8 EEC wymagały prawnej odrębności i funkcjonalnej niezależności krajowego organu regulacyjnego.

¹⁶ European Commission, *Poland 2024 Digital Decade Country Report*, s. 4, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/poland-2024-digital-decade-country-report> [dostęp: 28.07.2026]. Zasięg FTTH: 75,4% HH wobec średniej UE 64%; VHCN: 81,1%. Udział Orange Polska obniżył się z ok. 60% (2006) do poniżej 23% (2024). Dane dla porównania z sekcją 4.4 niniejszego raportu.

¹⁷ J. Oko, *Nowe podejście do rynków hurtowych w Polsce. Konsultacje przełomowych decyzji deregulacyjnych*, <https://uke.gov.pl/blog/nowe-podejscie-do-rynkow-hurtowych-w-polsce-konsultacje-przelomowych-decyzji-deregulacyjnych>, 142.html [dostęp: 28.07.2026].

¹⁸ UKE, *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2024 roku*, Warszawa 2025, <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-telekomunikacyjnego-w-2024-roku>, 590.html [dostęp: 28.07.2026]. Cztery operatorzy infrastrukturalni (P4 29,8%, Orange 26,5%, Polkomtel 19,9%, T-Mobile 20,1%) kontrolują łącznie 96,3% kart SIM – zob. sekcja 1.2.2 niniejszego raportu.

¹⁹ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 697 ze zm.).

²⁰ Dyrektywa 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, s. 32); Dyrektywa 2016/2370/UE z dnia 14 grudnia 2016 r. – IV Pakiet Kolejowy (Dz. Urz. UE L 352 z 23.12.2016, s. 1); Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 o prawach pasażerów w ruchu kolejowym, Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007.

²¹ ERA Report on Railway Safety and Interoperability in the EU 2024, <https://www.era.europa.eu/system/files/2024-06/Report%20on%20Railway%20Safety%20and%20Interoperability%20in%20the%20EU%202024.pdf> [dostęp: 28.07.2026]; UTK, *Raport o stanie bezpieczeństwa transportu kolejowego w Polsce 2024*, 2025, <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/22595,Raport-bezpieczenstwa-za-2024-rok.html> [dostęp: 28.07.2026].

²² RegioJet złożył wniosek o otwarty dostęp na trasie Kraków–Gdynia we wrześniu 2022 roku; UTK wydał decyzję wiosną 2024 roku i przyznał 4 z 15 wnioskowanych par – po przeprowadzeniu testu równowagi ekonomicznej inicjowanego przez PKP Intercity. D. Siwak, *RegioJet zawiedziony negatywną decyzją UTK*, Rynek Kolejowy, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/regiojet-zawiedziony-negatywna-decyzja-120489.html> [dostęp: 28.07.2026]. Koniec tanich podróży po Polsce. RegioJet wycofuje się z tras krajowych i płaci pasażerom odszkodowania, Bankier.pl, 9 kwietnia 2026, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Koniec-tanich-podrozy-po-Polsce-RegioJet-wycofuje-sie-z-tras-krajowych-9111198.html> [dostęp: 28.07.2026]. Analiza w sekcji 4.4 niniejszego raportu.

²³ Komisja Europejska, SWD(2013) 10 final – *Impact Assessment accompanying IV Package proposals*, Brussels 2013. Mechanizm testu równowagi ekonomicznej jako narzędzia ochrony usług publicznych i jego instrumentalizacja jako bariery wejścia omówione są w sekcji 4.4 niniejszego raportu.

²⁴ UOKiK, *Kolej na zmiany – raport o kolejowych przewozach pasażerskich*, Warszawa 2025, <https://uokik.gov.pl/kolej-na-zmiany-raport-uokik-o-kolejowych-przewozach-pasazerskich> [dostęp: 28.07.2028]. Ponad 93% podróży realizowanych w ramach PSC; realna konkurencja na rynku pasażerskim w ocenie raportu nie występuje.

²⁵ OECD, *The 2023 Indicators on the Governance of Sector Regulators (IREG)*, Paris 2023, https://www.oecd.org/en/publications/the-2023-indicators-on-the-governance-of-sector-regulators_dc22e402-en.html [dostęp: 28.07.2026]; M. Draghi, *The Future of European Competitiveness*, Komisja Europejska, Bruxelles 2024.

Kliknij by wrócić do spisu treści →

6.1. SYNTEZA USTALEŃ ANALITYCZNYCH

Przeprowadzona analiza, obejmująca ramy instytucjonalne, podstawy prawne, modele interwencji i przekrojowe wymiary systemowe, prowadzi do pięciu tez diagnostycznych. Każda z nich stanowi konkluzję indukcyjną wywiedzioną z materiału empirycznego, a nie weryfikację wcześniej przyjętego założenia. Tezy te odnoszą się jednocześnie do roboczych hipotez sformułowanych na etapie projektowania badania.

Po pierwsze, formalny reżim proceduralny przed polskimi regulatorami generuje koszty dialogowe, których sądowa kontrola decyzji nie jest w stanie wyeliminować. Zasada pisemności w jej obecnym kształcie praktycznym nie służy już wyłącznie transparentności postępowania, lecz staje się barierą merytorycznego kontaktu między organem a podmiotem regulowanym. Orzecznictwo SOKiK-u potwierdza, że sąd bada sprawę od nowa, co paradoksalnie znosi presję na poprawę jakości dialogu regulacyjnego: wady komunikacyjne postępowania administracyjnego są absorbowane przez wieloletnią procedurę sądową, a nie korygowane na etapie, na którym koszt ich naprawy byłby najniższy. Jednocześnie europejskie organy regulacyjne i organy ochrony konkurencji konsekwentnie rozwijają instytucje nieformalnego dialogu, *guidance letters* i procedury *pre-submission*, których polscy regulatorzy nie stosują.

Po drugie, koszty wynikowe postępowań regulacyjnych, czyli te generowane przez przewlekłość i nieproporcjonalność sankcji, istotnie przewyższają bezpośrednie obciążenia z tytułu opłat. Wskaźnik zgodności z terminami ustawowymi UOKiK-u na poziomie 3% pokazuje jasno, że przekroczenie terminów jest regułą, nie wyjątkiem. Systematyczne uchylanie i redukowanie kar przez sądy w skali 15% i 28% zaskarżonych decyzji wskazuje, że wewnętrzny mechanizm miarkowania sankcji nie kalibruje się względem standardu proporcjonalności, który ostatecznie stosują sądy. Rozbieżność między kwotami nominalnymi a egzekwowanymi działa w obie strony: osłabia efekt odstraszający wobec naruszeń rzeczywistych i generuje ryzyko regulacyjne wobec działań legalnych.

Po trzecie, tendencja do narastającej restrykcyjności w egzekwowaniu prawa jest empirycznie dokumentowalna i nie ogranicza się do jednego organu. Dynamika kar UOKiK-u rosnąca konsekwentnie od 430 mln zł w 2022 roku do 937 mln zł w 2024 roku, aktywność sankcyjna PANA plasująca Polskę na pierwszym miejscu wśród europejskich nadzorców audytorskich, masowe stosowanie sankcji kredytu darmowego bez różnicowania ze względu na wagę naruszenia – wszystkie te zjawiska wskazują na wspólny wzorzec: system bodźców instytucjonalnych premiuje aktywność sankcyjną, nie zaś jej efektywność. Wyścig na restrykcyjność nie jest wynikiem złej woli, lecz struktury bodźców, w której widoczność jest premią, a koszt nadmiernej aktywności ponosi strona postępowania, nie organ.

Po czwarte, teoretyczna przewaga regulacji *ex ante* w zakresie pewności obrotu jest w polskich warunkach warunkowa. Interwencje polityczne w proces taryfowy URE w latach 2022–2025 o wartości 83,3 mld zł fiskalnego kosztu, zastosowanie testu równowagi ekonomicznej przez UTK jako instrumentu ochrony incumbenta, a nie narzędzia ochrony usług publicznych, pokazują, że niezależność formalna regulatora nie przekłada się automatycznie na przewidywalność regulacyjną. Tylko UKE dostarczył przykładu skutecznej



regulacji *ex ante* prowadzącej do mierzalnych efektów rynkowych, a następnie świadomego wyjścia z tej regulacji, co było uzasadnione ze względu na osiągniętą dojrzałość rynku. Ten przypadek zasługuje na uwagę jako model dla refleksji nad granicami regulacji sektorowej w innych sektorach.

Po piąte, brak mechanizmu systematycznej ewaluacji *ex post* własnych decyzji jest deficytem wspólnym dla wszystkim czterem badanym organów i wyróżnia Polskę na tle jurysdykcji, które wypracowały zaawansowane modele samooceny. Luka ta ma charakter podwójny: legislacyjna OSR działa w Polsce w sposób niedostateczny nawet dla aktów normatywnych, a żaden przepis nie nakłada na regulatorów obowiązku ewaluacji decyzji indywidualnych. Decyzje, których zakres oddziaływania bywa porównywalny z oddziaływaniem aktów normatywnych, pozostają poza jakimkolwiek systemem oceny skutków.

6.2. NAKŁADANIE SIĘ KOMPETENCJI JAKO NIEROZWIĄZANY PROBLEM SYSTEMOWY

Obok pięciu tez diagnostycznych wynikających bezpośrednio z analizy materiału raportu przeprowadzone badanie ujawniło szósty problem o charakterze systemowym, który nie był pierwotnie przedmiotem tez roboczych, lecz wyłonił się jako wątek przekrojowy: nakładanie się kompetencji między organami regulacyjnymi i brak formalnych mechanizmów jego rozstrzygania.

Polskie prawo nie zawiera generalnej normy regulującej relację kompetencyjną między UOKiK-iem a regulatorami sektorowymi (URE, UKE, UTK). Orzecznictwo Sądu Najwyższego wypracowało doktrynę komplementarności kompetencji: zgodnie z wyrokiem z 25 maja 2004 r. (III SK 48/04) kompetencje UOKiK-u i URE są komplementarne, nie konkurencyjne, a UOKiK może interweniować na regulowanym rynku energetycznym wyłącznie w zakresie nieobjętym regulacją sektorową¹. Dalszym rozwinięciem tej zasady był wyrok SN III SK 44/11, w którym Sąd Najwyższy stwierdził o horyzontalnym charakterze kompetencji UOKiK oraz, że jego jurysdykcja obejmuje wszystkie dające się zidentyfikować rynki w gospodarce, niemniej powinien on szanować kompetencje sektorowe i wkraczać dopiero wtedy, gdy przepisy szczególne nie

wyznaczają kompetencji innego regulatora. Tym samym przepisy prawa konkurencji nie wykluczają a uzupełniają się z regulacjami sektorowymi. W takim ujęciu horyzontalny charakter kompetencji jest uzupełnieniem zasady komplementarności.

Luki koordynacyjne przyjmują w praktyce trzy formy. Pierwsza to spory kompetencyjne prowadzące do niepewności prawnej po stronie podmiotów regulowanych: przedsiębiorca, wobec którego postępowanie wszczęli jednocześnie UOKiK i regulator sektorowy, nie wie, które rozstrzygnięcie jest wiążące i w jakiej kolejności ma się do nich stosować. Brak formalnego mechanizmu rozstrzygania sporów kompetencyjnych w polskim prawie stanowi lukę niemożliwą do wypełnienia przez wykładnię sądową, ponieważ każda sprawa jest oceniana *ad hoc*, bez pewności co do przyszłej linii orzeczniczej. Druga forma to równoległe postępowania o tej samej praktyce rynkowej, prowadzone przez różne organy w odmiennych reżimach prawnych, co generuje ryzyko sprzecznych rozstrzygnięć. Trzecia forma to luki kompetencyjne, w których żaden organ nie obejmuje swoim mandatem określonego obszaru lub obejmuje go w sposób niepełny, pozostawiając określone zachowania rynkowe poza efektywnym nadzorem.

Prawo unijne nakłada na państwa członkowskie obowiązki koordynacyjne, lecz nie precyzuje ich formy instytucjonalnej. Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej (art. 3 ust. 6 EEECC) zezwala na wspólne wykonywanie zadań przez różne organy krajowe, jeżeli jest to konieczne do realizacji ich obowiązków³. Dyrektywa 2019/944 dotycząca rynku energii elektrycznej wymaga, by organ regulacyjny ds. energii ściśle współpracował i konsultował się z krajowym organem ochrony konkurencji⁴. Dyrektywa kolejowa 2012/34/UE zobowiązuje organ regulacyjny rynku kolejowego do współpracy z organem ds. konkurencji w sprawach dotyczących przepisów o konkurencji⁵. Żaden z tych przepisów nie tworzy jednak konkretnego mechanizmu proceduralnego na poziomie krajowym: wybór formy koordynacji należy do państwa członkowskiego.

Specyficzną lukę koordynacyjną tworzy relacja UOKiK–KNF. Dyrektywa ECN+ w art. 27 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia efektywnej współpracy między krajowymi organami ochrony konkurencji a innymi organami publicznymi, a motyw 48 dyrektywy wprost precyzuje, że obejmuje to współpracę z organami nadzoru finansowego⁶. Polska transpozycja ECN+ (nowela u.o.k.k. z 20 maja 2023 r.) nie zawiera konkretnej podstawy proceduralnej wypełniającej ten obowiązek. Obie instytucje wciąż działają w separowanych reżimach prawnych.

Omówiona wcześniej sprawa *mis-sellingu* produktów UFK nie jest incydentem. Analogiczna rozbieżność ujawniła się w obszarze sankcji kredytu darmowego: w marcu 2025 roku Komitet Stabilności Finansowej (KNF, NBP, BFG, Ministerstwo Finansów) uznał masowe stosowanie SKD za zagrożenie dla stabilności systemu finansowego⁷, podczas gdy UOKiK – jako projektodawca nowej ustawy o kredycie konsumenckim – utrzymywał i rozszerzał zakres zastosowania tego mechanizmu. Ta sama praktyka rynkowa była więc oceniana przez dwa organy publiczne w oparciu o diametralnie rozbieżne standardy: ochrony konsumenta i stabilności systemu. Brak formalnego mechanizmu uzgodnieniowego skutkował publiczną polemiką między zastępcą przewodniczącego KNF a UOKiK. Zjawisko to jest strukturalnym źródłem niepewności prawnej w regulowanych sektorach finansowych i stanowi niepełne wykonanie obowiązku implementacyjnego wynikającego z art. 27 ECN+.

Porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych jurysdykcjach europejskich ujawnia spektrum dostępnych modeli. Model brytyjski, oparty na concurrency regime ustanowionym Competition Act 1998 i sformalizowanym w wytycznych CMA10 z 2014 roku, uprawnia ośmiu regulatorów sektorowych do stosowania prawa ochrony konkurencji równoległe z CMA, z wyraźnym pierwszeństwem instrumentów sektorowych i obowiązkiem konsultacji z CMA przed wszczęciem postępowania antymonopolowego⁸. Coroczne raporty CMA o concurrency dokumentują, że w 2023/2024 roku żadna sprawa nie zakończyła się sporem kompetencyjnym⁹. Model niemiecki opiera się na formalnym wspólnym dokumencie BKartA i BNetzA z 2007

roku precyzującym podział kompetencji: BNetzA reguluje dostęp do sieci *ex ante*, a BKartA stosuje instrumenty antymonopolowe *ex post* wobec zachowań niepodlegających regulacji sieciowej¹⁰.

Model holenderski ACM realizuje alternatywne podejście: konsolidację strukturalną organu ochrony konkurencji z regulatorami sektorowymi, co eliminuje problem koordynacji przez jego instytucjonalne usunięcie. OECD wskazuje, że żaden z tych modeli nie jest uniwersalnie optymalny i że kluczowym czynnikiem skuteczności jest nie forma instytucjonalna, lecz jakość governance i faktyczne stosowanie mechanizmów koordynacji¹¹.

W polskich warunkach ustanowienie formalnego mechanizmu koordynacyjnego nie wymaga ani konsolidacji strukturalnej, ani zmiany konstytucyjnej. Wystarczyłoby przyjęcie przez zainteresowane organy protokołu ustaleń na wzór dokumentu BKartA-BNetzA lub wdrożenie ustawowego obowiązku wzajemnych konsultacji w sprawach, w których wszczęcie postępowania przez jeden organ może oddziaływać na kompetencje drugiego. Brak takich mechanizmów generuje ryzyko sprzecznych sygnałów regulacyjnych, które destabilizują oczekiwania inwestycyjne silniej niż sama niepewność co do treści prawa.

6.3. REKOMENDACJE

Na podstawie ustaleń analitycznych niniejszy raport formułuje trzy rekomendacje *public policy*. Są one celowo ostrożne w swojej konstrukcji: każda wskazuje warunek, pod którym jest zasadna, ryzyko, które niesie, oraz adresata. Raport nie postuluje radykalnych reform strukturalnych: zaproponowane zmiany mieszczą się w ramach istniejącego systemu konstytucyjnego i nie naruszają unijnych wymogów niezależności krajowych organów regulacyjnych.



6.3.1. INSTYTUCJONALIZACJA NIEFORMALNEGO DIALOGU ORGANU Z RYNKIEM

Rekomendacja dotyczy wprowadzenia do systemu prawnego mechanizmów nieformalnego kontaktu między regulatorem a podmiotem regulowanym na etapie poprzedzającym wszczęcie formalnego postępowania oraz w trakcie postępowań naruszeniowych.

Uzasadnienie. Analiza przeprowadzona w sekcjach 2.2, 2.3 i 4.1 wykazała, że rygorystyczne stosowanie zasady pisemności prowadzi do bezproduktywnej wymiany lakonicznych pism, decyzji odmownych możliwych do uniknięcia przy bezpośrednim wyjaśnieniu stanowisk i ograniczonej możliwości self-cleaningu w trakcie postępowań naruszeniowych. Dyrektywa ECN+ w motywie 95 wskazuje, że organy ochrony konkurencji powinny być w stanie informować zainteresowane strony o prowadzonych dochodzeniach w sposób nieformalny¹². Ustawa implementująca ECN+ z 2023 roku nie rozwinęła tego postulatu w konkretne rozwiązania proceduralne. OECD dokumentuje redukcję kosztów transakcyjnych o 15–30% w jurysdykcjach stosujących instytucje interpretive guidance¹³. Ofgem i Ofcom stosują formalne procedury *pre-submission meetings* i *informal advice* z obowiązkiem odpowiedzi w ciągu 10 dni roboczych¹⁴.

Treść rekomendacji. Postuluje się pilotażowe wprowadzenie instytucji *pre-submission consultation* w jednym regulatorze sektorowym, przy zachowaniu zasady pisemności jako gwarancji dokumentacyjnej. Oznacza to, że nieformalny kontakt ustny jest dopuszczalny pod warunkiem obligatoryjnego protokołowania jego przebiegu i wyników, a organ nie może powoływać się na treści nieujęte w protokole. W postępowaniach naruszeniowych rekomenduje się uwzględnienie w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz w ustawach sektorowych wyraźnej podstawy prawnej dla self-cleaningu jako okoliczności łagodzącej, analogicznie do modelu dyrektywy 2014/24/UE. Adresat: Ministerstwo Sprawiedliwości (reforma KPA), Ministerstwo Aktywów Państwowych i UOKiK (ustawa antymonopolowa), właściwi ministrowie sektorowi¹⁵.

Zastrzeżenia i ograniczenia. Rekomendacja zakłada, że organy dysponują wystarczającymi zasobami kadrowymi do obsługi nieformalnych kontaktów. Brak takich zasobów mógłby prowadzić do nierównego traktowania: podmioty z dostępem do profesjonalnego doradztwa korzystałyby z dialogu znacznie częściej niż małe i średnie przedsiębiorstwa. Ryzyko to należy zneutralizować przez wprowadzenie jawnych kryteriów priorytetyzacji konsultacji. Trybunał Sprawiedliwości UE potwierdził, że wymogi proceduralne krajowe nie mogą naruszać zasady efektywności egzekwowania prawa unijnego¹⁶. Każda reforma proceduralna musi zatem zachować zdolność regulatora do skutecznego działania.

6.3.2. USTANOWIENIE FORMALNYCH MECHANIZMÓW KOORDYNACJI MIĘDZY ORGANAMI REGULACYJNYMI

Rekomendacja dotyczy ustanowienia proceduralnych ram rozstrzygania sporów kompetencyjnych i wymiany informacji między UOKiK-iem, URE, UKE i UTK, bez postulowania konsolidacji strukturalnej tych organów.

Uzasadnienie. Analiza przeprowadzona w sekcji 5.2 wykazała, że doktryna komplementarności kompetencji wypracowana przez SN jest reaktywna i niepełna. Prawo unijne nakłada obowiązek współpracy między regulatorami sektorowymi a organami ochrony konkurencji, lecz nie precyzuje jego formy instytucjonalnej. Brak formalnych kanałów koordynacji generuje ryzyko równoległych postępowań o tej samej praktyce, sprzecznych rozstrzygnięć i luk kompetencyjnych. Fragmentacja regulacyjna wewnątrz jednej jurysdykcji destabilizuje oczekiwania inwestycyjne silniej niż jasna, choćby surowa, reguła. Draghi w raporcie

o konkurencyjności UE rekomenduje wzmocnienie koordynacji między krajowymi regulatorami jako jeden z warunków poprawy otoczenia inwestycyjnego na jednolitym rynku¹⁷.

Treść rekomendacji. Postuluje się trzy skoordynowane działania. Po pierwsze, zawarcie między UOKi-emK, URE, UKE i UTK protokołów ustaleń (MoU) precyzujących podział kompetencji w sektorach, w których ich zakresy działania się krzyżują, ze wskazaniem organu wiodącego dla poszczególnych kategorii spraw. Po drugie, wprowadzenie ustawowego obowiązku wzajemnego powiadamiania o wszczęciu postępowania mogącego dotyczyć materii należącej do kompetencji innego organu, z terminem na zgłoszenie stanowiska i możliwością wspólnego prowadzenia postępowania. Po trzecie, ustanowienie przy KPRM nieformalnego forum konsultacyjnego regulatorów, wzorowanego na brytyjskim UK Regulators Network, jako platformy wymiany informacji i uzgadniania interpretacji w sprawach horyzontalnych. Adresat: KPRM, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, zainteresowane organy regulacyjne.

Zastrzeżenia i ograniczenia. Mechanizmy koordynacyjne niosą ryzyko, które należy uwzględnić podczas projektowania ich architektury. Zbyt ścisła koordynacja może ograniczyć różnorodność podejść regulacyjnych, która sama w sobie stanowi pewne zabezpieczenie przed błędami systemowymi. MoU nie mają mocy prawnie wiążącej i ich skuteczność zależy od woli politycznej organów do ich przestrzegania. Wreszcie mechanizm powiadamiania o wszczęciu postępowania może wydłużyć czas jego prowadzenia, o ile nie zostanie opatrzone krótkimi terminami proceduralnymi. Model CMA10 wskazuje, że ryzyka te można ograniczyć poprzez nadanie MoU charakteru quasiregulacyjnego: dokumenty CMA10 są publikowane, konsultowane publicznie i stanowią punkt odniesienia dla kontroli sądowej.

6.3.3. WPROWADZENIE OBOWIĄZKOWEJ EWALUACJI *EX POST* DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH O ZNACZNYCH SKUTKACH EKONOMICZNYCH

Rekomendacja dotyczy stopniowego rozszerzenia obowiązku oceny skutków regulacji na decyzje administracyjne organów regulacyjnych przekraczające określony próg wartościowy, wzorowanego na metodologii australijskiej i wytycznych OECD 2025.

Uzasadnienie. Analiza przeprowadzona w sekcjach 3.3, 4.3 i 4.5 wykazała, że brak ewaluacji *ex post* własnych decyzji jest deficytem wspólnym dla wszystkich czterech badanych organów. OECD dokumentuje, że tylko 23% spośród 149 badanych regulatorów sektorowych w 42 krajach przeprowadza jakąkolwiek formalną ewaluację *ex post* własnych decyzji¹⁸. Raport OECD 2025 wskazuje Australię, Kanadę i Wielką Brytanię jako wiodące jurysdykcje: Australia jako pierwsza rozszerzyła obowiązek regulatory impact statement na decyzje quasilegisłacyjne agencji regulacyjnych, z progiem 10 mln dolarów australijskich szacowanego wpływu rocznego¹⁹. Wskazuje się, że organy regulacyjne zobowiązane do ewaluacji *ex post* wykazują mniejszą tendencję do zaostrzania regulacji w kolejnych cyklach przeglądów²⁰.

Postuluje się wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia ewaluacji *ex post* dla decyzji administracyjnych organów regulacyjnych, które spełniają co najmniej jeden z dwóch kryteriów progowych: (a) szacowany wpływ roczny przekraczający 100 mln zł lub (b) zasięg podmiotowy obejmujący ponad 500 tys. adresatów. Ewaluacja powinna obejmować porównanie celów deklarowanych w decyzji z mierzalnymi efektami rynkowymi po upływie okresu niekrótszego niż 24 miesiące. Wyniki powinny być publikowane i dostępne dla uczestników rynku. W pierwszym etapie rekomenduje się pilotaż dla decyzji taryfowych URE i dla decyzji o nałożeniu kar powyżej progu wartościowego przez UOKiK. Adresat: KPRM, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, organy regulacyjne. Ewaluacja *ex post* decyzji administracyjnych jest zadaniem analitycznie wymagającym: wyizolowanie efektu konkretnej decyzji od innych zmian rynkowych wymaga metod konfaktycznych dostępnych tylko dla dobrze zasobnych jednostek analitycznych. Nałożenie na organy tego

obowiązku bez zapewnienia dodatkowych zasobów kadrowych i kompetencji analitycznych doprowadziłoby do powstawania ewaluacji formalnych, nie zaś wartościowych informacyjnie. Komisja Europejska wskazuje, że ewaluacja *ex post* powinna być domyślnym podejściem do przeglądu istniejącego prawa i polityk.

6.3.4. WZMOCNIENIE ZDOLNOŚCI ANALITYCZNYCH SOKIK-U

Analiza przeprowadzona w sekcjach 2.2 i 4.2 wykazała, że SOKiK pełni realną funkcję korekcyjną wobec decyzji UOKiK-u – dane NIK wskazują na uchylenie 15% decyzji i modyfikację 28%. W modelu polskim SOKiK stanowi główny instytucjonalny mechanizm weryfikacji proporcjonalności sankcji administracyjnych. Nie dysponuje jednak zasobami analitycznymi porównywalnymi z brytyjskim Competition Appeal Tribunal, który posiada własny panel ekonomistów oraz delegacje sędziów-ekspertów branżowych²¹. Wraz ze wzrostem złożoności spraw – platformy cyfrowe, algorytmy rekomendacyjne, fintech, regulacja systemów AI – luka ta będzie się pogłębiać.

Postuluje się trzy działania skoordynowane. Po pierwsze, ustanowienie przy SOKiK-u stałego panelu biegłych-ekonomistów z zakresu analizy rynkowej i ekonometrii. Po drugie, wprowadzenie specjalizacji wydziałowej w zakresie spraw cyfrowych. Po trzecie, ustanowienie ścieżki przyspieszonego rozpoznania dla spraw, w których podmiot regulowany zaproponował samooczyszczenie, a organ odmówił jego uwzględnienia. Wzmocnienie SOKiK-u bez równoległej reformy fazy administracyjnej mogłoby pogłębić obecną dysfunkcję: dialog merytoryczny z organem byłby zastępowany kontradiktoryjnym sporem sądowym. Rekomendacja ta ma sens wyłącznie jako dopełnienie rekomendacji 5.3.1 – nie zaś jej alternatywa.

6.4. UWAGA KOŃCOWA: GRANICE DIAGNOZY

Niniejszy raport analizuje wpływ działalności organów nadzoru na konkurencyjność i dobrobyt konsumentów z perspektywy kosztów regulacyjnych, pewności obrotu i efektywności procedur. Ta perspektywa jest zasadna i empirycznie ugruntowana, ale też – siłą rzeczy – jednostronna. Organy regulacyjne spełniają funkcje, których wartości nie można w pełni wyrazić w kategoriach kosztów transakcyjnych: zapewniają bezpieczeństwo dostaw energii, chronią odbiorców przed monopolistycznym wyzyskiem, gwarantują bezpieczeństwo przewozów i równy dostęp do infrastruktury. Krytyka nadmiernej restrykcyjności i postulat reformy procedur nie mogą być odczytywane jako postulat osłabienia mandatu regulacyjnego jako takiego.

Draghi wskazuje, że Europa potrzebuje regulacji, które są zarówno skuteczne, jak i przewidywalne. Letta podkreśla, że prawdziwa wartość jednolitego rynku realizuje się tylko wtedy, gdy reguły gry są jasne i egzekwowane w sposób proporcjonalny²². Obydwa raporty formułują tę konkluzję z perspektywy konkurencyjności europejskiej, nie deregulacji jako celu samego w sobie. BEREC wskazuje, że regularne przeglądy skutków decyzji regulacyjnych powinny być standardem, nie wyjątkiem, właśnie dlatego, że dobre regulowanie wymaga wiedzy o tym, co działa²³. Trzy sformułowane rekomendacje wpisują się w ten nurt: nie zmniejszają mandatu regulatorów, lecz postulują wyposażenie ich w lepsze narzędzia dialogu, koordynacji i samooceny. Reforma skuteczna to taka, która służy jednocześnie bezpieczeństwu obrotu, ochronie konsumentów i przewidywalności otoczenia inwestycyjnego.

¹ Wyrok SN z 19 stycznia 2012 r., III SK 48/04, OSNP 2013/3-4/47 – SN potwierdził, że kompetencje UOKiK-u i URE są komplementarne, nie konkurencyjne; na regulowanym rynku energii UOKiK może interweniować wyłącznie w zakresie nieobjętym regulacją sektorową URE.

² Wyrok SN z dnia 13 lipca 2012 roku, III SK 44/11, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20SK%2044-11-1.pdf>

³ Dyrektywa 2018/1972 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (EECC), art. 3 ust. 6: „Krajowe organy regulacyjne i inne właściwe organy państwa członkowskiego, których dotyczy niniejsza dyrektywa, mogą wspólnie wykonywać swoje zadania, jeżeli jest to konieczne do wypełnienia ich obowiązków”, Dz. Urz. UE L 321 z 17.12.2018.

⁴ Dyrektywa 2019/944 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, art. 57 ust. 2: organy regulacyjne ds. energii „ściśle współpracują i konsultują się z krajowymi organami ochrony konkurencji”, Dz. Urz. UE L 158 z 14.6.2019.

⁵ Dyrektywa 2012/34/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (recast), art. 55 ust. 3: organ regulacyjny rynku kolejowego „współpracuje z organem ds. konkurencji, gdy rozpatruje sprawy dotyczące możliwości stosowania przepisów o konkurencji”, Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r., art. 27 oraz motyw 48, Dz. Urz. UE L 11 z 14.1.2019.

⁷ Komitet Stabilności Finansowej, *Komunikat dotyczący sankcji kredytu darmowego*, 2025.

⁸ Competition and Markets Authority (CMA), *Regulated Industries: Guidance on Concurrent Application of Competition Law to Regulated Industries (CMA10)*, London 2014 (zaktualizowane 2019).

⁹ CMA, *Annual Concurrency Report 2024*, London 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/annual-concurrency-report-2024> [dostęp: 28.07.2026].

¹⁰ Bundeskartellamt (BKartA) i Bundesnetzagentur (BNetzA), *Gemeinsames Papier zur Abgrenzung der Zuständigkeiten bei der Regulierung und Missbrauchsaufsicht im Energiebereich*, Bonn/Mainz 2007 (zaktualizowane 2012).

¹¹ *Relationship between Regulators and Competition Authorities*, OECD, 1999 https://www.oecd.org/en/publications/relations-between-regulators-and-competition-authorities_c7c1cb14-en.html [dostęp: 28.07.2026].

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r., „Organ ochrony konkurencji powinny być w stanie informować zainteresowane strony o prowadzonych dochodzeniach w sposób nieformalny, aby ułatwić skuteczne egzekwowanie prawa”, Dz. Urz. UE L 11 z 14.1.2019.

¹³ OECD, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, 2011, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/10/regulatory-policy-and-governance_g1g1415c/9789264116573-en.pdf [dostęp: 28.07.2026].

¹⁴ Ofcom, *Informal advice service*, <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-works/informal-advice> – usługa nieformalnych porad dla sektora mediów i telekomunikacji; Ofcom zobowiązuje się do odpowiedzi w ciągu 10 dni roboczych, wskazówki nie są wiążące prawnie, lecz organ deklaruje, że nie wszczyni postępowania wobec podmiotu, który działał w dobrej wierze zgodnie z udzieloną poradą.

¹⁵ *Strategia Deregulacji i Poprawy Otoczenia Prawnego dla Biznesu 2025–2029* (projekt, KPRM, marzec 2025) – dokument wskazuje m.in. na potrzebę „odformalizowania dialogu organów administracji z przedsiębiorcami” jako jeden z priorytetów; nie zawiera jednak konkretnych propozycji ustawowych dotyczących regulatorów sektorowych.

¹⁶ TSUE, wyrok z 29 lipca 2019 r., C-209/18, Komisja p. Republice Austrii, ECLI:EU:C:2019:632.

¹⁷ M. Draghi, *The Future of European Competitiveness*, Komisja Europejska, Bruxelles 2024.

¹⁸ *Applying Regulatory Impact Assessment at Regulatory Authorities*, OECD Publishing, 2025, https://www.oecd.org/en/publications/applying-regulatory-impact-assessment-at-regulatory-authorities_0b5ea522-en.html [dostęp: 28.07.2026].

¹⁹ OECD, *Regulatory Policy Outlook 2025*, OECD Publishing, 2025, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b60e39-en.html [dostęp: 28.07.2026].

²⁰ M.C. Lodge, K. Wegrich, *Managing Regulation: Regulatory Analysis*, Basingstoke, Hampshire 2012, https://www.researchgate.net/publication/286879237_Managing_Regulation_Regulatory_Analysis_Politics_and_Policy [dostęp: 28.07.2026].

²¹ Competition Appeal Tribunal, Ordinary Members, <https://apply-for-public-appointment.service.gov.uk/roles/5143> [dostęp: 28.07.2026].

²² E. Letta, *Much More Than a Market*, Raport dla Rady Europejskiej, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> [dostęp: 28.07.2026].

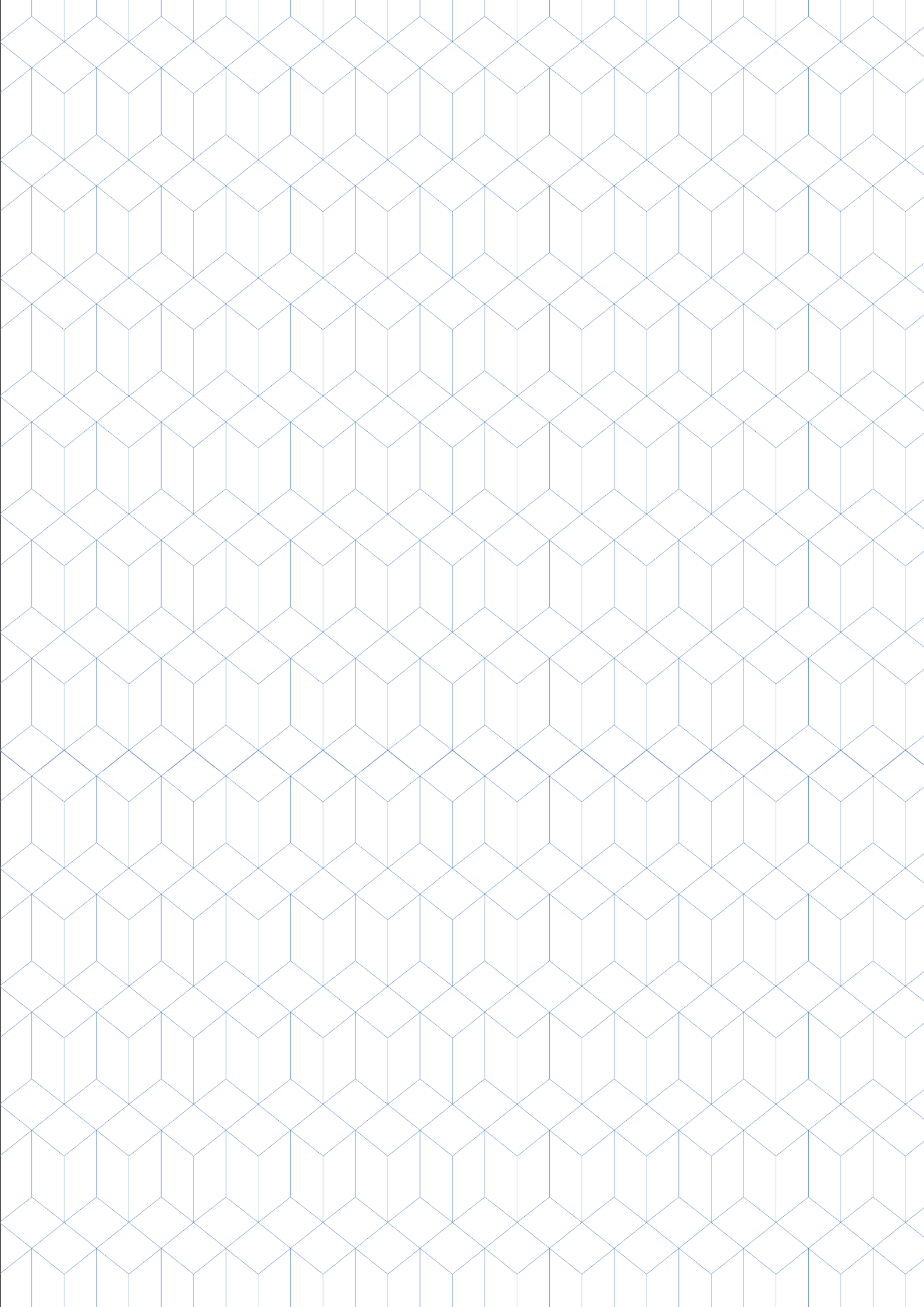
²³ *Guidelines on the criteria to be applied by National Regulatory Authorities to assess which operators have significant market power*, BEREC, 2023, https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2020/12/BoR_%2820%29_232_BEREC_Guidelines_Art76_%28Clean%29_%28Publication%29.pdf [dostęp: 28.07.2026].

Zespół Ekspertów CSR pod redakcją Radosława Żydoka

Redakcja i korekta – Marta Wojas

Skład graficzny – Katarzyna Gromada

Data publikacji – sierpień 2026 r.



Dialog Konsensus Bezpieczeństwo



Fundacja Centrum Strategii Rozwojowych



ul. Wiejska 16/2, 00-490 Warszawa



centrum@fundacjacsr.pl

KRS: 0001123217

NIP: 9512603769

REGON: 529492380

Nr rachunku:

95 1020 4900 0000 8202 3706 1511

www.fundacjacsr.pl