

Jan Walulik

Reforma regulacyjna

Przykład transportu lotniczego

Reforma regulacyjna

Przykład transportu lotniczego

Materiały DEMO WEP

Jan Walulik

Reforma regulacyjna

Przykład transportu lotniczego

Stan prawny na dzień 1 lutego 2013 r.

© Jan Walulik, 2013

© Instytut Wydawniczy EuroPrawo Sp. z o.o., 2013

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część niniejszej publikacji nie może być reprodukowana, przechowywana i przetwarzana jako źródło danych w jakiegokolwiek formie zapisu bez pisemnej zgody wydawcy.

Materiały DEMO IWEP

 Instytut
Wydawniczy
EuroPrawo

książka do nabycia:



księgarnia internetowa
www.iwep.pl
zam@iwep.pl

nr kat. 1104

Warszawa, 2013

ISBN: 978-83-7627-082-1

Materialy DEMO IWEP

“The international airline industry can be understood only in the context of the changing regulatory environment within which it operates.”

[R. Doganis, *The Airline Business in the Twenty-first Century*, London, New York: Routledge, 2001, str. 19]

Spis treści

Wykaz akronimów	13
Wstęp	17
1. Wprowadzenie do omawianej problematyki	17
2. Cele opracowania	21
3. Metody i kierunki badań	23
Część 1	
Reforma regulacyjna – zagadnienia teoretyczne	27
Rozdział I	
Regulacja	29
1. Wprowadzenie	29
2. Typy regulacji	45
2.1. Regulacja ekonomiczna i regulacja społeczna	45
2.2. Regulacja strukturalna i regulacja zachowań	47
2.3. Pozostałe typy regulacji	48
3. Historyczny rozwój regulacji	50
4. Aksjologiczne założenia regulacji	55
5. Cele regulacji	66
6. Przesłanki regulacji	82
6.1. niesprawność konkurencji	84
6.2. Dobra publiczne	90
6.3. Efekty zewnętrzne	93
6.4. Niedostatki informacyjne	96
6.5. Rynki niekompletne	97
6.6. Inne	97

7. Teorie regulacji	100
7.1. Normatywna teoria regulacji	101
7.2. Pozytywne teorie regulacji	102
7.3. Inne teorie regulacji	105
8. Administracyjnoprawna metoda regulacji	107
9. Instrumenty regulacji	117
10. Granice pojęcia „regulacja”	126
10.1. Regulacja a własność publiczna i monopol państwa	126
10.2. Regulacja a ochrona konkurencji	129
10.3. Regulacja a inne pojęcia prawa administracyjnego gospodarczego	138
11. Regulacja – próba rekonstrukcji modelu	144
11.1. Wymiar przedmiotowy	144
11.2. Wymiar podmiotowy	146

Rozdział II

Reforma regulacyjna	153
1. Wprowadzenie	153
2. Aksjologia reformy regulacyjnej	159
3. Przesłanki reformy regulacyjnej	163
4. Etapy reformy regulacyjnej	169
4.1. Deregulacja	170
4.2. Poprawa jakości regulacji	173
4.3. Zarządzanie regulacją	176
5. Instrumenty reformy regulacyjnej	176
5.1. Deregulacja	177
5.2. Regulacja	184
5.3. Ocena Skutków Regulacji (OSR)	186
6. Reforma regulacyjna a przekształcenia własnościowe	190

Część 2

Reforma regulacyjna w sektorze transportu lotniczego	193
---	------------

Rozdział I

Transport lotniczy – charakterystyka sektora	195
1. Pojęcia podstawowe	195
1.1. Przestrzeń powietrzna	195

1.2. Statek powietrzny	198
1.3. Przewoźnik lotniczy	200
1.4. Transport lotniczy i usługi lotnicze	201
2. Rola transportu lotniczego w gospodarce	204
3. Transport lotniczy w polityce gospodarczej	206
3.1. Cele polityki lotniczej państw	207
3.2. Tendencje w zagranicznej polityce lotniczej państw	210
3.3. Tendencje w wewnętrznej polityce lotniczej państw	212
4. Charakterystyka prawno-gospodarcza sektora transportu lotniczego	213
4.1. Transport lotniczy jako sektor infrastrukturalny	215
4.2. Transport lotniczy jako sektor sieciowy	219
4.3. Transport lotniczy jako sektor użyteczności publicznej	227

Rozdział II

System regulacji transportu lotniczego	233
1. Pojęcie i rodzaje norm prawa lotniczego	233
2. Źródła prawa w sektorze transportu lotniczego	239
2.1. Źródła międzynarodowego prawa lotniczego	239
2.1.1. Ogólne zasady prawa lotniczego	240
2.1.1.1. Zasada zwierzchnictwa powietrznego	240
2.1.1.2. Zasada przynależności państwowej statków powietrznych	244
2.1.1.3. Zasada przynależności państwowej przewoźników lotniczych	244
2.1.2. Wielostronne międzynarodowe umowy lotnicze	246
2.1.2.1. Historyczne konwencje lotnicze	246
2.1.2.2. Konwencja Chicagowska i układy towarzyszące	247
2.1.2.3. Konwencja Warszawska i Konwencja Montrealaska	250
2.1.2.4. Inne konwencje lotnicze	252
2.1.3. Lotnicze umowy regionalne	254
2.1.4. Dwustronne międzynarodowe umowy lotnicze	256
2.2. Wewnętrzne prawo lotnicze	258
2.3. “Miękkie prawo” - niewiążące uchwały i wytyczne międzynarodowych organizacji lotniczych	259
3. Geneza i pojęcie regulacji transportu lotniczego	260
4. Przesłanki regulacji transportu lotniczego	263

5. Struktura światowego systemu regulacji transportu	
lotniczego	269
5.1. Płaszczyzna światowa	273
5.2. Płaszczyzna regionalna	276
5.3. Płaszczyzna dwustronna	277
5.4. Płaszczyzna wewnętrzna	278
6. Instrumenty regulacji w transporcie lotniczym	282
6.1. Instrumenty regulacji ekonomicznej	282
6.1.1. Regulacja uczestnictwa w rynku	283
6.1.1.1. Rozpoczęcie działalności	284
6.1.1.2. Prawa podstawowe	286
6.1.1.3. Prawa pomocnicze	290
6.1.2. Regulacja wykonywania usług	292
6.1.2.1. Zdolność przewozowa	292
6.1.2.2. Taryfy i programy lotów	294
6.1.2.3. Usługi pomocnicze transportu lotniczego	295
6.2. Instrumenty regulacji społecznej	297
6.2.1. Bezpieczeństwo transportu lotniczego	298
6.2.2. Obowiązek służby publicznej	299
6.2.3. Inne	300

Rozdział III

Reforma regulacyjna w sektorze transportu lotniczego

w Stanach Zjednoczonych i we Wspólnocie	301
1. Historia regulacji transportu lotniczego	301
1.2. Historia regulacji transportu lotniczego w Stanach Zjednoczonych	301
1.2. Europejski system regulacji transportu lotniczego przed rozpoczęciem reformy regulacyjnej	306
1.3. Sektor transportu lotniczego w Stanach Zjednoczonych i we Wspólnocie przed rozpoczęciem reformy regulacyjnej - podobieństwa i różnice	308
2. Geneza, charakterystyka i chronologia reformy regulacyjnej transportu lotniczego	311
2.1. Reforma regulacyjna w Stanach Zjednoczonych	311
2.2. Reforma regulacyjna we Wspólnocie	318
2.3. Charakterystyka reformy regulacyjnej w Stanach Zjednoczonych i we Wspólnocie - podobieństwa i różnice	329

3. Analiza przedmiotowa reformy regulacyjnej	332
3.1. Regulacja uczestnictwa w rynku	332
3.1.1. Regulacja rozpoczęcia działalności	332
3.1.2. Regulacja praw podstawowych	336
3.1.3. Regulacja praw pomocniczych	343
3.2. Regulacja zdolności przewozowej	346
3.3. Regulacja taryf	348
3.4. Regulacja skomputeryzowanych systemów rezerwacji	352
3.5. Regulacja obowiązku służby publicznej	355
3.6. Regulacja bezpieczeństwa	359
4. Reforma regulacyjna a ochrona konkurencji w sektorze transportu lotniczego	360
5. Skutki reformy regulacyjnej sektora transportu lotniczego	368
5.1. Wpływ reformy regulacyjnej na strukturę sektora transportu lotniczego i zachowania przewoźników	369
5.2. Wpływ reformy regulacyjnej na sytuację pasażerów i jakość usług	374
6. Próby globalizacji reformy regulacyjnej	377
6.1. Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS)	377
6.2. Umowy dwustronne typu <i>open skies</i>	379
6.3. Transatlantycka umowa <i>open skies</i> i inne formy liberalizacji	381
6.4. Dalsze perspektywy reformy regulacyjnej	386
Zakończenie	389
Wykaz ilustracji	393
Wykaz cytowanych aktów prawnych	395
Wykaz cytowanych orzeczeń sądowych	407
Wykaz cytowanych dokumentów	411
Wykaz cytowanej literatury	415

Wykaz akronimów

ADA	The Airline Deregulation Act of October 24, 1978 (Pub.L. 95-504, 92 Stat. 1705)
AOC	Świadectwo przewoźnika lotniczego
A. Transp. World	Air Transport World
CAB	Civil Aeronautics Board
Colum. L. Rev.	Columbia Law Review
Comm. Mar. L. Rev.	Common Market Law Review
CRS	skomputeryzowane systemy rezerwacji
DOJ	Departament Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych
DOT	Departament Transportu Stanów Zjednoczonych
ECAC	Europejska Komisja Lotnictwa Cywilnego
ETS	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawn. Trybunał Sprawiedliwości)
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
FAA	Federal Aviation Administration
Harv. J. L. & Pub. Pol'y.	Harvard Journal of Law & Public Policy
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review
HDR	High Density Rule
IATA	Zrzeszenie Międzynarodowego Transportu Lotniczego

ICAO	Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego
IN	Ius Novwum
J. Econ. Iss.	Journal of Economic Issues
J. of A. Transp. Manag.	Journal of Air Transport Management
J. of Air L. & Comm.	The Journal of Air Law and Commerce
Jur.	Jurysta
KE	Komisja Europejska
KPPub	Kwartalnik Prawa Publicznego
MEiP	Myśl Ekonomiczna i Prawna
MLSP	Skrzydłata Polska
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OSR	Ocena Skutków Regulacji
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PK	Przegląd Komunikacyjny
Pr. lotn.	Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2012 r. poz. 933 ze zm.)
PS	Przegląd Sądowy
Publ. Adm. Rev.	Public Administration Review
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
PSO	obowiązek służby publicznej
PZ	Problemy Zarządzania
RPr.	Radca Prawny
Ruch PES	Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny
SE	Studia Europejskie
SI	Studia Iuridica
SM	Sprawy Międzynarodowe
SN	Sąd Najwyższy
ST	Samorząd Terytorialny

Traktat z Lizbony	Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz.C z 2007 r. nr 306, str. 1-271)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jedn. Dz.Urz.C z 2010 r. nr 83, str. 47-199), dawniej TWE
TUE	Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (tekst jedn. Dz.Urz.C z 2010 r. nr 83, str. 13-45)
TWE	Traktat ustanawiający WE z dnia 25 marca 1957 r. (tekst jedn. Dz.Urz.C z 2006 r. nr 321E, str. 37-186), obecnie TFUE
URE	Urząd Regulacji Energetyki
UE	Unia Europejska
WE	Wspólnota Europejska
Wirt. & Wettb.	Wirtschaft und Wettbewerb
Wspólnota	EWG/WE
Yale J. on Reg.	Yale Journal on Regulation
Yale L. J.	Yale Law Journal

Wstęp

1. Wprowadzenie do omawianej problematyki

Parafrazując cytaty przytoczony na początku książki, można zaryzykować stwierdzenie, że niemożliwe jest nie tylko poznanie sektora transportu lotniczego w oderwaniu od zmian środowiska regulacyjnego tego sektora, lecz także niemożliwe jest pełne zrozumienie prawnej istoty zjawisk regulacyjnych i reformy regulacyjnej z pominięciem przykładów, które oferuje sektor transportu lotniczego.

Zmiany zachodzące w światowym transporcie lotniczym od lat 70. XX wieku prowokują do rozważań na temat poszukiwania przez państwo odpowiedniej roli w stosunku do gospodarki. Problematyka transportu lotniczego, łącząc w sobie wiele wątków natury prawnej, ekonomicznej i politycznej – występujących jednocześnie zarówno na arenie wewnętrznej, jak i międzynarodowej – uzmysławia nam, jak skomplikowaną strukturę pod względem celów i instrumentów interwencji stanowi regulacja poszczególnych sektorów gospodarki.

Przeobrażenia prawa lotniczego na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat pozwalają na sformułowanie wielu ciekawych i pouczających wniosków co do istoty regulacji i reformy regulacyjnej. Problemy te nie są dostatecznie naświetlone w literaturze prawniczej dotyczącej regulacji sektorów gospodarki, ponieważ w przeważającej mierze literatura ta opiera się na przykładach pochodzących z sektorów energetycznego i telekomunikacyj-

nego, a niekiedy także pocztowego i kolejowego. Nie pozwalają one na tak szeroką analizę zjawisk regulacyjnych, jak przykład transportu lotniczego.

Transformacja sektora transportu lotniczego umożliwia tymczasem zaprezentowanie bardziej uniwersalnego modelu regulacji i reformy regulacyjnej. Przede wszystkim problematyka transportu lotniczego, obejmująca problemy prawno-gospodarcze oraz polityczne, na szczeblu globalnym, regionalnym i bilateralnym, pozwala na przyjęcie szerszego kontekstu aksjologicznego i normatywnego dla prowadzonych badań. Ponadto branża lotnicza jako pierwsza poddana została reformie – stanowiącej następnie wzór dla innych sektorów. Jednocześnie przykład transportu lotniczego pozwala na szerokie zastosowanie analizy prawno-porównawczej, co wraz z występującą w tej branży różnorodnością źródeł prawa oraz różnicami dotyczącymi poszczególnych płaszczyzn legislacji umożliwia oderwanie się od znaczenia regulacji w konkretnym systemie prawa pozytywnego i skłania do formułowania tez o charakterze generalnym. Dlatego prawo lotnicze i jego przeobrażenia na przestrzeni ostatnich trzydziestu kilku lat pozwalają na sformułowanie i zaprezentowanie wielu ogólnych wniosków co do istoty regulacji i reformy regulacyjnej, uwzględniających narodowy, regionalny i światowy aspekt tych zjawisk.

H. Sinoracka zwraca uwagę, że sektor transportu lotniczego stanowi punkt szczególnego zainteresowania ekonomistów, ponieważ posiada interesującą specyfikę branżową i jako pierwszy poddany został deregulacji [właśc. reformie regulacyjnej – przyp. aut.]¹. Wydaje się, że z tych samych względów sektor ten zasługuje także na zainteresowanie prawników. Paradoksalnie teoretycy regulacji sektorowej stosunkowo rzadko posługują się przykładami pochodzącymi z transportu lotniczego, natomiast teoretycy prawa lotniczego, także nieczęsto, odwołują się do dorobku doktryny z zakresu regulacji i reformy regulacyjnej. Celem niniejszego opracowania jest połączenie rozważań nad prawem lotniczym z ogólną refleksją nad zjawiskami regulacji i reformy regulacyjnej.

Moment do podjęcia dyskusji nad reformą regulacyjną w transporcie lotniczym jest obecnie właściwy. Zasadnicze etapy reformy regulacyjnej w tym sektorze w dwóch największych gospodarkach świata – Stanach Zjednoczonych i UE² – zostały już ukończone. Stany Zjednoczone dokonały w ostat-

¹ H. Sinoracka, *Systemy regulacyjne i deregulacja w USA: wybrane zagadnienia i branże*, Warszawa: Szkoła Główna Planowania i Statystyki, 1990, str. 92.

² EWG została wraz z wejściem w życie TUE 1 listopada 1993 r. przemianowana na WE. Natomiast WE została wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 r.

nich latach zniesienia niektórych instrumentów regulacji, które przetrwały zasadniczy etap reformy na przełomie lat 70. i 80. XX wieku. Natomiast Wspólnota dokonała w latach 2008–2009 podsumowania wyników własnej reformy regulacyjnej oraz konsolidacji przepisów w sektorze transportu lotniczego. Podpisana w 2007 roku umowa „otwartego nieba” pomiędzy WE a Stanami Zjednoczonymi i państwami członkowskimi WE zachęca do oceny porównawczej dwu przykładów reformy regulacyjnej w transporcie lotniczym. Dopiero na obecnym etapie efekty reformy w obu obszarach będą miały okazję zmierzyć się ze sobą w praktyce – konkurując ze sobą. Natomiast nadal wielkim wyzwaniem pozostaje reforma regulacji transportu lotniczego w wymiarze globalnym. Należy mieć nadzieję, że doświadczenia dotychczasowej reformy przybliżają nas do rozwiązania tego problemu.

W książce tej rozważania nad reformą regulacyjną w transporcie lotniczym zostaną poprzedzone refleksją ogólną nad naturą regulacji i reformy regulacyjnej, oderwaną od analizy sektorowej. Podjęcie badań nad tymi zagadnieniami jest aktualne i uzasadnione.

W piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, że ponadsektorowe spojrzenie na regulację jako instytucję prawną, przy jednoczesnym osadzeniu jej w systemie utrwalonych pojęć nauki prawa, jest tym, czego nauka jeszcze w pełni nie wypracowała³. Zainteresowanie nauki prawa zagadnieniami związanymi z regulacją sektorową jest nadal nieproporcjonalnie małe w stosunku do roli tej problematyki w systemie prawno-gospodarczym. Podkreśla się, że dyskusji nad kwestiami regulacyjnymi wciąż brakuje wypracowanych jednoznacznych koncepcji popartych wiarygodnymi danymi. Paradoksalnym efektem procesów prywatyzacji i deregulacji w Europie stało się zainteresowanie problematyką regulacji jako specyficznej postaci interwencjonizmu państwowego. Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że podczas gdy deregulacja w Stanach Zjednoczonych poprzedzona była licznymi i obszernymi studiami nad problematyką regulacji, w Europie pojęcia „deregulacja” i „regulacja” nagle nabrały aktualności, bez specjalnego przygotowania intelektualnego⁴. Warto

przemianowana na UE. W książce tej będę posługiwał się generalnie oznaczeniem UE. Z oznaczeń EWG i WE, lub stosowanego łącznie dla określenia obu ww. oznaczenia Wspólnota, korzystać będę w zależności od bezpośredniego kontekstu prawnego i historycznego omawianych zdarzeń.

³ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa: Difin, 2008, str. 48.

⁴ G. Majone, A. Surdej, *Regulatory Agencies in Economic Governance. The Polish Case in a Comparative Perspective*, Koszalin Institute of Comparative European Studies (KICES) Working papers, June 2006, No. 5, str. 5.

jednak wspomnieć, że podobne głosy krytyczne w sprawie braku szerszej dyskusji nad problematyką reformy regulacyjnej pojawiały się także w amerykańskiej literaturze prawniczej. Wskazywano między innymi, że wielka transformacja prawa sektorów regulowanych stanowi przykład tego, jak zaniechanie nauki może doprowadzić do sytuacji, w której świat prawniczy pozostaje nieświadomy zmian prawnych o ogromnym znaczeniu. Dzieje się tak, zdaniem niektórych autorów, ponieważ doktryna prawa administracyjnego nie sytuuje poszczególnych zagadnień w szerszej teorii regulacji i nie wyjaśnia, jak poszczególne zmiany prawa wpisują się w kontekst reformy regulacyjnej⁵.

Na podkreślenie zasługuje opinia, że fakt, iż omawiane zmiany prawa są powszechnie przedstawiane jako deregulacja, przyczynia się prawdopodobnie do poglądu, że prawo publiczne nie odgrywa już istotnej roli w stosunku do sektora transportu i sektorów użyteczności publicznej⁶. Ponadto regulacja sektorów gospodarki i jej reforma są dziedzinami, które od dawna pasjonują bardziej ekonomistów niż prawników, pomimo że dotyczą one także płaszczyzny prawnej. Zawłaszczenie tematyki regulacji i reformy regulacyjnej przez inne nauki, przede wszystkim ekonomię, nauki z zakresu administracji i zarządzania, a także politologię, może być także czynnikiem demotywującym przedstawicieli doktryny prawa do zajmowania się wskazanymi zagadnieniami jako rzekomo wykraczającymi poza zakres zainteresowań prawniczych.

Na tym tle należy odnotować cykl raportów OECD, wydawanych od drugiej połowy lat 90. XX wieku, poświęconych reformie regulacyjnej w poszczególnych państwach i sektorach gospodarki. We wskazanych raportach przedstawiony zostaje nie tylko szczegółowy obraz zmian prawnych w konkretnych sektorach oraz ich efektów ekonomicznych, lecz wyłania się także refleksja ogólna nad istotą reformy regulacyjnej. Rozważania te stały się dla mnie motywacją i punktem wyjścia do podjętej w tej książce próby zestawienia ogólnego modelu regulacji sektorowej i reformy regulacyjnej z sektorową analizą tych zjawisk.

⁵ J.D. Kearney, T.W. Merrill, *The Great Transformation of Regulated Industries Law*, Colum. L. Rev., Vol. 98, October 1998, No. 6, str. 1408.

⁶ Ibidem.

2. Cele opracowania

Rozważania w tej książce opierają się na założeniu, że oddziaływanie państwa w poszczególnych sektorach gospodarki oraz zmiany charakteru tego oddziaływania dają się sprowadzić do określonych powtarzalnych wzorców, które stanowią podstawę dla budowy modeli teoretycznych reformy regulacyjnej i regulacji sektorowej. Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest skonstruowanie ogólnych modeli tych zjawisk oraz objaśnienie funkcjonowania tych modeli na przykładzie unijnego, amerykańskiego i międzynarodowego prawa transportu lotniczego oraz transformacji zachodzących w obszarze tego prawa.

W ramach prezentacji powyższych modeli poruszone zostaną w pierwszej kolejności ogólne dylematy badawcze dotyczące istoty regulacji i reformy regulacyjnej, których rozstrzygnięcie decyduje o odpowiedniej konstrukcji tych modeli. W odniesieniu do regulacji sektorowej postaram się zatem wykazać, że jest ona trwałym elementem oddziaływania na gospodarkę w obszarze *imperium* państwa. Regulacja ta ujęta zostanie jako funkcja państwa realizowana w zakresie prawa administracyjnego gospodarczego. W przypadku reformy regulacyjnej spróbuję z kolei dowieść, iż jest ona procesem wieloetapowym, planowym, nieograniczonym czasowo i zróżnicowanym pod względem stosowanych instrumentów.

W poniższych rozważaniach na temat regulacji i reformy regulacyjnej nawiążę ponadto do szczegółowych pytań postawionych przez T. Skocznego, dotyczących następujących problemów: relacji regulacji sektorowej do reglamentacji gospodarczej i policji gospodarczej; celu i rodzajów działań regulacyjnych; statusu prawnego tzw. niezależnych organów regulacyjnych oraz charakteru prawnych form działania organów regulacyjnych⁷. Odpowiedź na wszystkie powyższe pytania jest warunkiem pełnej realizacji celu niniejszego opracowania – to jest zbudowania poprawnych modeli reformy regulacyjnej i regulacji sektorowej.

W drugiej części książki, prezentującej te modele na bazie branży transportu lotniczego, również rozstrzygnięte zostaną pewne kwestie szczegółowe, moim zdaniem, wciąż niedostatecznie rozwinięte w piśmiennictwie. Przede wszystkim wykażę, że transport lotniczy jest przykładem sektora

⁷ T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, PZ 2004, nr 3, str. 28.

infrastrukturalnego poddanego regulacji sektorowej na poziomie wewnętrznym i ponadnarodowym. Ponadto postaram się udowodnić, że reforma regulacyjna w sektorze transportu lotniczego nie jest związana ze zmianą celów polityki gospodarczej państwa, a jedynie z modyfikacją instrumentów tej polityki. Jednocześnie za pomocą przykładów odpowiednich zmian prawa lotniczego zilustruję znamienne dla reformy regulacyjnej w sektorze transportu lotniczego tendencje w kierunku liberalizacji, zabezpieczenia zasad niedyskryminacji i konkurencji, zapewnienia bezpieczeństwa tego transportu oraz ujednoczenia regulacji w odniesieniu do różnych rodzajów służb powietrznych.

Niezależnie od odpowiedzi na powyższe pytania, łącząc w książce elementy prawa administracyjnego gospodarczego i prawa lotniczego, chciałbym zarazem przywrócić w doktrynie prawa administracyjnego zainteresowanie zagadnieniami transportu lotniczego.

Współczesne polskie piśmiennictwo dotyczące prawa lotniczego skupia się niemal wyłącznie na problematyce dotyczącej prawa publicznego międzynarodowego, stosunków cywilnoprawnych i karnoprawnej ochrony lotnictwa. Do wyjątków należą publikacje poruszające zagadnienia pewnych funkcji państwa w zakresie żeglugi powietrznej⁸. Tymczasem już jedne z pierwszych polskich publikacji prawniczych z zakresu tematyki lotniczej wskazywały na konieczność powstania administracyjnego prawa lotniczego. A. Kielski w 1912 r. na V Zjeździe Prawników i Ekonomistów Polskich we Lwowie przewidywał potrzebę reglamentacji administracyjnej transportu lotniczego poprzez rozwój takich zagadnień jak między innymi koncesje lotnicze⁹. Podczas tego samego zjazdu G. Roszkowski zwracał z kolei uwagę na powstanie funkcji policji administracyjnej w zakresie lotnictwa¹⁰.

W okresie międzywojennym nauka prawa zwracała się zarówno ku zagadnieniom prawnomiędzynarodowym, jak i prawnoadministracyjnym dotyczącym lotnictwa. Pierwszy w kraju cykl wykładów poświęconych polskiemu i międzynarodowemu prawu lotniczemu rozpoczął T. Halewski

⁸ M. Polkowska, *Suverenność państwa w przestrzeni powietrznej. Geneza, zakres i ewolucja*, Warszawa: Liber 2010, str. 69-125; M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa: LexisNexis, 2011, str. 220-249.

⁹ A. Kielski, *Żegluga powietrzna ze stanowiska rozwoju prawa. Referat na V Zjeździe Prawników i Ekonomistów Polskich we Lwowie 1912*, (*Odbitka z Przeglądu Prawa i Administracji*) Lwów 1912, str. 14.

¹⁰ G. Roszkowski, *Prawo co do żeglugi napowietrznej*, Referat na V Zjazd Prawników i Ekonomistów Polskich we Lwowie 1912, str. 2.

w 1935 r. na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie¹¹. Dwa lata później na tym samym uniwersytecie uruchomiono oficjalny Kurs Prawa Lotniczego, którego głównym organizatorem był T. Bigo – jeden z czołowych przedstawicieli polskiej doktryny prawa administracyjnego¹². W latach 30. XX wieku polskie piśmiennictwo prawnicze doczekało się aż dwóch monografii – jednej autorstwa T. Halewskiego¹³, a drugiej pióra B. Wasiutyńskiego¹⁴ – poświęconych zagadnieniom prawnoadministracyjnym w dziedzinie lotnictwa. W następnych dziesięcioleciach, wraz z postępującą internacjonalizacją prawa lotniczego, nastąpił w nauce tego prawa zwrot w kierunku zagadnień prawnomiędzynarodowych¹⁵. Jednakże pominięcie w nauce administracyjnoprawnych zagadnień lotnictwa jest niesłuszne, gdyż niezmiennie, od początku powstania gałęzi prawa lotniczego, wielką część składających się na to prawo norm stanowią normy administracyjnoprawne. Co więcej, jak postaram się udowodnić w niniejszym opracowaniu, źródła administracyjnego prawa lotniczego obejmują wszystkie trzy poziomy stanowienia prawa lotniczego: krajowy, regionalny (europejski) oraz międzynarodowy.

3. Metody i kierunki badań

Wskazane powyżej zagadnienia są czynnikiem determinującym kierunki badań podjęte w niniejszej publikacji. W pierwszej części książki, poświęconej teoretycznym zagadnieniom reformy regulacyjnej, skupię się na

¹¹ T. Halewski, *O system prawa lotniczego*, Lwów: Księgarnia Polska Bernard Połoniecki, 1937, str. 62-64.

¹² A. Redzik, *Wydział Prawa Uniwersytetu Lwowskiego w latach 1939-1945*, Rocznik Lwowski 2004, Warszawa: Instytut Lwowski, 2004.

¹³ T. Halewski, *Ustrój administracyjny lotnictwa: studium prawno-administracyjne*, Lwów: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1936.

¹⁴ B. Wasiutyński, *Administracyjne prawo lotnicze*, Warszawa: Wydawnictwa Instytutu Prawa Lotniczego i Zagadnień Gospodarczych Lotnictwa przy Wydziale Prawa Uniwersytetu Józefa Piłsudskiego w Warszawie, 1939.

¹⁵ W zagranicznej literaturze z zakresu prawa lotniczego także przeważa ujęcie prawnomiędzynarodowe, opracowania obejmujące również zagadnienia administracyjnoprawne należą do mniejszości, zob. P.B. Keenan, A. Lester, P. Martin, J.F. McMahon, *Shawcross and Beaumont on Air Law*, London: Butterworths, 1966, str. 121-188; patrz też wykaz literatury na końcu książki.

analizie doktrynalnej modelu regulacji sektorowej i reformy regulacyjnej. W ramach tej analizy omówione zostaną: pojęcie, teorie, aksjologiczne podstawy i przesłanki zastosowania regulacji, a także metoda prawna i typowe instrumenty regulacji sektorowej zaprezentowanej w aspekcie funkcjonalnym oraz relacja tak ujętej regulacji sektorowej do pozostałych pojęć prawa administracyjnego gospodarczego. W przypadku reformy regulacyjnej skupię się na zdefiniowaniu tego procesu, a także zbadaniu jego założeń aksjologicznych, przesłanek, typowych stadiów i instrumentów. Ponadto wskażę możliwe poziomy realizacji tego procesu z punktu widzenia podziału na stanowienie i stosowanie prawa. Rozważania te zostaną uzupełnione o elementy ekonomicznej analizy prawa.

W drugiej części opracowania, po opisanu charakterystyki prawnej i gospodarczej sektora transportu lotniczego, skoncentruję się na przedstawieniu sektorowego modelu regulacji w transporcie lotniczym oraz przykładów reformy regulacyjnej tego sektora. Modele regulacji i reformy regulacyjnej zostaną ukazane w oparciu o prawo amerykańskie, unijne i międzynarodowe. W zakresie amerykańskich i europejskich przykładów reformy regulacyjnej w transporcie lotniczym postaram się ponadto zaprezentować ekonomiczną analizę zmian prawnych związanych z tą reformą – przy czym przedmiotowy i chronologiczny aspekt omawianej reformy zostaną omówione odrębnie.

Konieczność porównawczego przedstawienia reformy regulacyjnej w amerykańskim i europejskim sektorze transportu lotniczego nie wynika jedynie z międzynarodowego, pod każdym względem, charakteru tego sektora. Jest to odpowiedź na ogólną potrzebę analizy komparatystycznej prawa sektorów regulowanych i zachodzących w nim przemian. G. Majone podkreśla wartość studiów porównawczych nad regulacją i dowodzi, że są one konieczne dla zrozumienia wpływu sektorowej reformy regulacyjnej w jednym systemie prawno-gospodarczym na zmiany zachodzące w innych systemach, a także dla zrozumienia odmiennego zakresu skutków analogicznej reformy w poszczególnych systemach¹⁶. Ponadto porównanie regulacji sektorowych i reformy regulacyjnej w różnych państwach oraz na dwóch różnych płaszczyznach – międzynarodowej i wewnętrznej – pozwala prześledzić, w jaki sposób odmiennie instrumenty interwencjonizmu państwowego służą realizacji tych samych założeń aksjologicznych, a także jak

¹⁶ G. Majone, *Introduction* [w:] G. Majone (red.), *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, London: Pinter Publishers, 1992, str. 5.

analogiczne instrumenty przyczyniają się niekiedy do urzeczywistniania założeń odmiennych.

Książka ta traktuje o zagadnieniach związanych z ekonomią, naukami administracji i zarządzania, a nawet politologią. W mojej opinii niemożliwe jest pełne ukazanie prawnej problematyki reformy regulacyjnej bez, pobieżnego choćby, wskazania pozostałych kontekstów tego zjawiska. Stanowisko takie jest ugruntowane w anglojęzycznej doktrynie regulacji sektorowej i reformy regulacyjnej – zarówno europejskiej, jak i amerykańskiej. Konieczność poszerzonej analizy reformy regulacyjnej podkreśla między innymi czołowy przedstawiciel amerykańskiej doktryny prawa administracyjnego i regulacji sektorowej – Sędzia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych – S.G. Breyer, który twierdzi, że sukces lub porażka konkretnego programu regulacyjnego zależy od tak wielu czynników – historycznych, politycznych, administracyjnych i ekonomicznych – że jakakolwiek analiza niebiorąca tych czynników pod uwagę wydaje się niekompletna¹⁷. Z kolei już J. Starościk wyrażał pogląd, że uwzględnianie w nauce prawa administracyjnego dorobku nauki administracji zabezpiecza teorię tego prawa przed „jurydyzacją” i złe rozumianym formalizmem prawniczym¹⁸. Twierdzę, że podobną rolę w stosunku do nauki prawa administracyjnego gospodarczego odgrywa także nauka ekonomii¹⁹. Analiza prawnicza zjawisk regulacyjnych w oderwaniu od teorii opracowanych przez inne nauki nie wydaje się zatem podejściem słusznym²⁰. Ujęcie takie uniemożliwia zbadanie szerokiego aksjologicznego kontekstu regulacji, który ma przecież istotne znaczenie normatywne. Jak zostanie wykazane w niniejszej publikacji – założenia regulacji sektorowej, z punktu widzenia realizowanych przez nią wartości i przypisanych jej celów, zostały sformułowane w nauce ekonomii w odpowiedzi na zjawiska gospodarcze. Stosownie do poglądu o instrumentalnym charakterze prawa względem

¹⁷ S.G. Breyer, *Analyzing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform*, Harv. L. Rev., Vol. 92, January 1979, Iss. 3, str. 551.

¹⁸ J. Starościk, *Zarys nauki administracji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwa Naukowe, 1971, str. 23.

¹⁹ Tak też w odniesieniu do prawa publicznego gospodarczego K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2006, str. 53. Autor ten postuluje wykorzystanie dorobku nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu.

²⁰ Inaczej W. Hoff, *Prawny model regulacji...*, op. cit., str. 22.

wartości²¹ można przyjmując, że regulacja sektorowa pełni funkcję służebną w stosunku do wartości zidentyfikowanych w oparciu o przesłanki natury ekonomicznej. Dlatego błędem jest chociażby analiza prawnej istoty regulacji sektorowych w nawiązaniu do terminów takich jak **monopol naturalny** czy **rynek konkurencyjny**, przy jednoczesnym zlekceważeniu debaty ekonomicznej na temat znaczenia tych pojęć w odniesieniu do danego sektora.

Uwagi te nie przesądzają oczywiście o ekonomicznym lub innym pozaprawniczym charakterze książki. Poniższe rozważania dotyczą administracyjnoprawnych modeli reformy regulacyjnej i regulacji sektorowej. Teorie zapożyczone od przedstawicieli innych nauk przedstawione zostaną dla ukazania założeń aksjologicznych (ekonomia, politologia), przebiegu (nauka administracji i zarządzania) i skutków (ekonomia) omawianych zachowań państwa w stosunku do gospodarki.

Z uwagi na to, że znaczną część cytowanej w niniejszej publikacji literatury dotyczącej prawa lotniczego oraz reformy regulacyjnej stanowią opracowania w języku angielskim, oraz ze względu na fakt, iż wiele pojęć z zakresu omawianej problematyki nie ma w języku polskim ogólnie przyjętego odpowiednika, przy wprowadzaniu nowych pojęć będę podawał właściwe określenia angielskie.

²¹ Zob. E. Smoktunowicz, *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym (zarys problematyki)* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe, 23-25 września 2002 r.*, Warszawa: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, 2003, str. 151-155.

Część 1

Reforma regulacyjna – zagadnienia teoretyczne

Materiały DEMO IWEP

Rozdział I

Regulacja

1. Wprowadzenie

Jak wskazałem we wstępie, jednym z celów niniejszej publikacji będzie sformułowanie modelu regulacji sektorowej w oparciu o pojęcia opracowane w nauce prawa administracyjnego, przy pomocniczym udziale dorobku innych nauk. T. Skoczny wskazywał w 2001 r., że za wcześnie jest na ogólną ocenę sektorowych koncepcji regulacyjnych²². Wydaje się, iż istnieją obecnie wszelkie podstawy do skonstruowania takiego ogólnego modelu regulacji. Regulacje w różnych sektorach gospodarki pozwalają na wyróżnienie zespołu cech powtarzalnych, umożliwiających rekonstrukcję prawnej istoty zjawisk regulacyjnych. W literaturze zostały także szeroko opisane cele i typowe instrumenty regulacji sektorowej, co także pozwala na formułowanie koncepcji ogólnych. Niestety, niektóre przedstawione w piśmiennictwie modele regulacji sektorowej często odnoszą się do incydentalnych cech regulacji lub są zbyt ściśle związane z konkretnymi sektorami regulowanymi. Jak spróbuję wykazać poniżej,

²² T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce* [w:] H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), *Ius Publicum Europaeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników Administratywistów. Warszawa 20-22 września 2001 r. Referaty i głosy w dyskusji*. Warszawa: Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2003, str. 118-119.

teorie te niezupełnie tłumaczą istotę regulacji, ponieważ przyjmują zbyt wąski zakres tego pojęcia. W książce tej postaram się przedstawić model regulacji sektorowej w możliwie najszerszym ujęciu, stanowiącym wspólny mianownik różnych systemów regulacji sektorowej.

Na potrzeby poniższych rozważań przyjmę reguły modelowania opracowane przez Z. Cieślaka. Zgodnie ze wskazaną koncepcją modelowanie stanowi uproszczone przedstawienie przedmiotu badania dokonane z zachowaniem pewnych warunków, do których należą: sprecyzowanie celu badań; wyznaczenie stosownego pola integracji wyników badań; wymóg przedstawienia modelu jako konstrukcji prostszej od modelowanej rzeczywistości; rozróżnienie modeli opisujących rzeczywistość od modeli wyznaczających, jaką ta rzeczywistość być powinna²³. W związku z powyższym, celem badań w tym rozdziale będzie poznanie ogólnych zasad dotyczących regulacji sektorów gospodarki. Jak wykażę poniżej, wyłącznie sektorowe ujęcie zjawisk regulacyjnych pozwala na wyodrębnienie cech powtarzalnych tych zjawisk, co jest warunkiem dla sformułowania modelu ogólnego²⁴. Pole integracji wyników badań zostanie określone w niniejszej publikacji możliwie szeroko. Jak wspomniałem, zawężanie tego pola stanowi mankament niektórych modeli regulacji sektorowej.

Ponieważ jednym z celów książki jest stworzenie modelu regulacji sektorowej, niezbędne jest przyjęcie właściwego kierunku badań nad zjawiskami regulacyjnymi, dążącego do wyabstrahowania, między innymi, normatywnej istoty tych zjawisk. W tym celu zastosuję – odpowiednio – metodę przyjętą przez Z. Cieślaka na potrzeby sformułowania modelu administracji państwowej²⁵. Zgodnie ze wskazaną metodą, regulacji jako funkcji państwa odpowiadać będzie zbiór powtarzalnych i niepowtarzalnych zachowań państwa – to jest „regulacja” jako zjawisko. Po wyabstrahowaniu z tego zbioru podzbioru zachowań powtarzalnych, możliwe będzie odniesienie regulacji jako zjawiska do materiału normatywnego. Podzbiorowi zachowań powtarzalnych odpowiada bowiem określony zbiór opisujących te zachowania dyspozycji normatywnych, z którego daje się wyróżnić podzbiór norm prawnych tworzący regulację w sensie prawnym (**prawo regulacji**).

²³ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 1992, str. 11.

²⁴ Dlatego pojęcia „regulacja sektorowa” i „regulacja” będą w niniejszym opracowaniu używane zamiennie. W wypadku, gdy prezentowane będą poglądy na temat regulacji innego rodzaju niż sektorowa, pojęcie „regulacja” zostanie opatrzone odpowiednim epitetem.

²⁵ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji...*, op. cit., str. 13.

Wskazany powyżej etapom modelowania będzie w niniejszej publikacji odpowiadać przedstawienie odpowiadających regulacji i typowych jej instrumentów oraz właściwych dla tych instrumentów przesłanek natury aksjologicznej. Natomiast stosowne zbiory norm prawnych przedstawione zostaną przede wszystkim poprzez odniesienie „regulacji” do innych pojęć prawa administracyjnego i odpowiadających tym pojęciom rodzajów norm prawnych. Szczegółowa egzemplifikacja norm składających się na prawny model regulacji będzie przedmiotem drugiej części książki.

Przed przejściem do dalszych rozważań nad pojęciem „regulacji sektorowej” wskazane jest pochylenie się nad językowym znaczeniem słowa „regulacja”. W sensie ogólnym słowo „regulacja” odnosi się do ujęcia czegoś w pewne przepisy, normy, do porządkowania, normowania²⁶. Ze względu na opisywane zjawisko regulacji sektorowej bardziej adekwatne będzie jednak znaczenie techniczne tego pojęcia dotyczące sterowania zmianą jakiegoś parametru²⁷.

Do skonstruowania prawnego modelu regulacji sektorowej pomocna powinna być także analiza znaczenia terminu „regulacja” nadanego mu w aktach normatywnych. Niestety, zarówno polski, jak i unijny prawodawca posługuje się terminem „regulacja” w najrozmaitszych przypadkach. Termin „regulacja” występuje zatem w aktach prawnych w różnych znaczeniach, od regulacji w znaczeniu stanowienia prawa – poprzez znaczenia węższe, wynikające z kontekstu danego aktu normatywnego – aż po znaczenia ściśle zdefiniowane, jak w polskim prawie energetycznym²⁸. Brak konsekwencji prawodawcy w nadawaniu znaczenia temu terminowi nie ułatwia odczytania jego treści. W. Hoff zwraca ponadto uwagę, że w odniesieniu do regulacji, inaczej niż w przypadku prawa konkurencji, przepisów pozwalających na określenie szczególnych cech tego pojęcia nie zawiera także TWE [ob. TFUE – przyp. aut.]²⁹. Wielość znaczeń terminu „regulacja” w aktach prawnych i niespójne jego stosowanie nie pozwalają na nadanie mu znaczenia uniwersalnego w oparciu o prawo pozytywne i odczytywania go w jednolity sposób ilekroć prawodawca się nim posłuży. W każdym wypadku zastosowania w aktach prawnych terminu „regulacja” należy

²⁶ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Tom 3, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006, str. 911.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Art. 3 pkt 15 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 t.j.).

²⁹ W. Hoff, *Prawny model regulacji...*, op. cit., str. 57.

mieć na względzie kontekst danego aktu i indywidualnie oceniać znaczenie tego terminu. Natomiast w zakresie stworzenia modelu regulacji sektorowej należy w ogóle oderwać się od poszczególnych ustawowych znaczeń terminu „regulacja”. Słuszna wydaje się zatem teza W. Hoffa, że wobec prób ustawowych definicji działalności regulacyjnej, które są skierowane wyłącznie sektorowo, nauka prawa powinna dążyć do wypracowania definicji regulacji sektorowej autonomicznej względem prawa pozytywnego³⁰.

Po dokonaniu analizy językowej terminu „regulacja” i analizy znaczenia nadawanego mu w aktach prawnych niezbędne jest także dokonanie przeglądu doktrynalnych definicji tego pojęcia. Zasadniczo dają się wyróżnić dwa doktrynalne ujęcia regulacji: w znaczeniu szerokim i w znaczeniu wąskim.

Definicję regulacji w najszerszym znaczeniu podaje A. Ogus. Regulacja jest w tym ujęciu jakąkolwiek formą kontroli zachowań pochodzącą od jakiegokolwiek źródła³¹. W ramach tego najszerszego rozumienia M. Tenbücken wyróżnia trzy znaczenia pojęcia „regulacja”, spośród których znaczenia węższe zawierają się w szerszych. Są to odpowiednio – ustanawianie wiążących norm postępowania, wszelkie postacie interwencjonizmu państwowego i wreszcie wszelkie rodzaje kontroli społecznej³². Dla przedstawicieli doktryny prawa interesująca jest wyłącznie pierwsza z wymienionych kategorii. Z punktu widzenia prawa regulację w znaczeniu szerokim opisywać należy więc jako kontrolę zachowań przy pomocy norm prawnych. Tak pojęta regulacja jest w istocie tożsama ze zbiorem wszelkich norm prawnych, których funkcją jest kontrola zachowań³³. Wskazane rozumienie regulacji jako prawnej kontroli zachowań pokrywa się także z potocznym znaczeniem terminu „regulacja” używanym w kontekście prawa. Znaczenie to przenika niekiedy także do języka aktów prawnych³⁴. Regulacja w znaczeniu szerokim sprowadza się zatem do wiążącego określania wzorców zachowań przy pomocy norm prawnych. Naturalnie, z regulacją w podanym znaczeniu możemy mieć do czynienia zarówno

³⁰ Ibidem, str. 19.

³¹ A. Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1994, str. 1.

³² M. Tenbücken, *The Regulation of Network Infrastructures in the New European Union. Regime Similarity after two Decades of Reform?*, Dissertation, Universität Konstanz, 2006, str. 64-65.

³³ Kontrola zachowań jako funkcja prawa – zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2005, str. 28-31.

³⁴ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa: Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005, str. 36.

na poziomie stanowienia prawa powszechnego w aktach abstrakcyjnych i generalnych, jak i na etapie konkretyzacji jego postanowień w aktach indywidualnych i konkretnych. M. Szydło słusznie nazywa regulację w powyższym szerokim ujęciu regulacją w sensie formalnym³⁵. Istotę regulacji w przyjętym znaczeniu wyznacza bowiem nie jej treść, ale forma – to jest prawna kontrola zachowań. W odniesieniu do gospodarki regulację w znaczeniu szerokim stanowić będzie wszelka ingerencja państwa w procesy wolnorynkowe, w tym w swobodę kontraktową³⁶. Podkreśla się, że regulacja odgrywa istotną rolę we wszystkich czterech stadiach organizacji przemysłowej: warunkach podstawowych, strukturze, zachowaniach i wynikach. Regulacja i system prawny służą bowiem jednocześnie wspomaganie i ograniczaniu zachowań gospodarczych³⁷. Nietrudno odgadnąć, że regulacja we wskazanym szerokim rozumieniu mieści w sobie zarówno normy o charakterze publicznoprawnym, jak i prywatnoprawnym.

W literaturze występują także definicje regulacji w znaczeniu wąskim. Do najbardziej rozpowszechnionych należy definicja P. Selznicka, zgodnie z którą regulacja jest trwałą i skoncentrowaną kontrolą sprawowaną przez agencje publiczne nad działalnością odpowiednio cenioną przez wspólnotę³⁸. Wskazaną definicję P. Selznick nazywa głównym znaczeniem (*central meaning*) regulacji. Zawiera ona szereg różnic gatunkowych, które wyodrębniają wąskie znaczenie regulacji od wskazanego powyżej znaczenia szerokiego.

Przed wszystkim, regulacja w ujęciu P. Selznicka jest wykonywana przez organy administracji publicznej³⁹. Po drugie, regulacja dotyczy wybranych dziedzin działalności, co odpowiada jej sektorowemu charakterowi. Po trzecie, wyodrębnienie zagadnień poddanych regulacji oparte jest na przesłankach aksjologicznych. Wymienione powyżej trzy elementy będą składać się także na przedstawiony w tym rozdziale model regulacji, który oparty

³⁵ Ibidem, str. 38.

³⁶ G.W. Wenglorz, *Die Deregulierung des Linienluftverkehrs im Europäischen Binnenmarkt*, Heidelberg: R. v. Decker's Verlag, G. Schenck, 1992, str. 6.

³⁷ P.C. Carstensen, *Evaluating "Deregulation" of Commercial Air Travel: False Dichotomization, Untenable Theories, and Unimplemented Premises*, Washington and Lee Law Review, Vol. 46, Winter 1989, Iss. 1, str. 117.

³⁸ P. Selznick, *Focusing Organizational Research on Regulation* [w:] R.G. Noll (red.), *Regulatory Policy and the Social Science*, Berkeley: University of California Press, 1985, str. 363, cyt. za A. Ogus, *Regulation...*, op. cit., str. 1.

³⁹ Przy czym w anglosaskich systemach prawnych obejmuje to zarówno stosowanie jak i stanowienie prawa.

będzie na wąskim jej rozumieniu. Należy zgodzić się ze spostrzeżeniem W. Hoffa, który twierdzi, że stworzenie modelu regulacji wymaga dokonania wyboru między wąską a szeroką definicją tego zjawiska. Waldemar Hoff słusznie zauważa, że tylko wąska definicja pozwala wydobyć te cechy, które są niepowtarzalne na tle innych pojęć i konstrukcji prawa⁴⁰. Do tych cech, prócz wskazanej już metody administracyjnoprawnej, sektorowego charakteru i specyficznych podstaw aksjologicznych, zaliczyć należy także znamienne dla regulacji instrumenty o charakterze modyfikującym.

Jednym z najważniejszych wyróżników regulacji w znaczeniu wąskim jest jej sektorowy charakter. Przedmiotem regulacji są struktura i zachowania uczestników rynku w ramach danego sektora gospodarki. Sektor gospodarki w najszerszym znaczeniu to po prostu część gospodarki o wspólnych cechach, dająca się wyróżnić w oparciu o ustalone kryterium⁴¹. W książce tej termin „sektor” posiada węższe znaczenie i odpowiada pojęciu „gałęzi gospodarki” (*industry*), czyli takiemu działowi gospodarki, w którym podobne przedsiębiorstwa wykorzystują podobne czynniki produkcji do wytwarzania podobnych produktów⁴². W ramach określonych w ten sposób sektorów występują odmienne wyzwania, które sprawiają, że konieczna jest ich oddzielna regulacja⁴³. Za zróżnicowanym i specyficznym dla poszczególnych branży kształtowaniem koncepcji regulacyjnych przemawia także wymóg efektywności stosowania tych koncepcji⁴⁴.

Tak zwane ponadsektorowe systemy regulacyjne należą do nielicznych wyjątków. Dlatego dalsze rozważania dotyczyć będą regulacji sektorowej. Natomiast do wtórnych należy kwestia, jakie sektory są objęte specyficznymi regulacjami. Ani zakres, ani rodzaj gałęzi gospodarki objętych regulacjami sektorowymi nie stanowią wyróżnika regulacji i nie mogą być podstawą do budowy poprawnego jej modelu, opartego na wąskim rozumieniu tego pojęcia. Wyróżnikiem regulacji w znaczeniu wąskim jest jej sektorowy

⁴⁰ W. Hoff, *Prawny model regulacji...*, op. cit., str. 54.

⁴¹ J. Black, *Słownik ekonomii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008, str. 432; E. Ehrlich (red. serii), C. Pass, B. Luwers, L. Davis, S.J. Kronish, *The Harper Collins Dictionary of Economics*, Harper Perennial 1991, str. 479.

⁴² J. Black, *Słownik ekonomii...*, op. cit., str. 126.

⁴³ Por. D.M.G. Newbery, *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press, 1999, str. 406.

⁴⁴ Por. J. Masing, *Stan i tendencje rozwojowe regulującego prawa administracyjnego* [w:] H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), *Ius Publicum Europaeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników Administratywistów. Warszawa 20-22 września 2001 r. Referaty i głosy w dyskusji*. Warszawa: Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2003, str. 169-170.

charakter w sensie generalnym, a nie to, że dotyczy ona konkretnych sektorów gospodarki. Na powyższe zwraca uwagę P.C. Carstensen, który zauważa, że wąska (czy raczej nadmiernie zawężona) koncepcja regulacji, która odnosi się do określonego rodzaju kompleksowej kontroli sprawowanej nad konkretnymi sektorami gospodarki, obejmuje tylko małą część złożonej problematyki regulacyjnej⁴⁵. Podobnego zdania jest T. Skoczny, który podkreśla, że pojęcie „regulacji” nie może być zawężane tylko do wybranych sektorów⁴⁶. Przeciwnie stanowisko prowadzi do stworzenia zbyt wąskiego modelu regulacji, opartego na arbitralnym wyborze konkretnych gałęzi gospodarki niepozwalającym na zintegrowanie w ramach modelu wszystkich elementów związanych wspólnymi wyróżnikami.

Przykładem takiego arbitralnego zacieśnienia wąskiego znaczenia regulacji wyłącznie do wybranych sektorów jest koncepcja M. Szydły. Autor ten ogranicza znaczenie regulacji do regulacji sektorów infrastrukturalnych, takich jak w szczególności: telekomunikacja, energetyka, poczta i transport kolejowy⁴⁷. Zdaniem M. Szydły przyjęte przez niego węższe rozumienie pojęcia „regulacja” jest adekwatne przede wszystkim dla unijnego porządku prawnego oraz ustawodawstw państw członkowskich UE⁴⁸. Należy zwrócić uwagę, że wyróżniana przez M. Szydłę regulacja *sensu stricto*, czyli regulacja sektorów infrastrukturalnych, to jedynie pewien typ regulacji, wyłoniony w oparciu o szereg wspólnych cech. Jakkolwiek jest to typ reprezentatywny dla regulacji jako funkcji państwa wobec gospodarki, to nie należy jednak utożsamiać regulacji w wąskim znaczeniu wyłącznie z regulacją sektorów infrastrukturalnych. Niemniej jednak podobne wąskie ujęcia regulacji są rozpowszechnione w polskiej literaturze. R. Stasikowski wiąże regulację ze świadczeniami na rzecz ludności w sprywatyzowanych sektorach⁴⁹. Z kolei K. Jaroszyński i M. Wierzbowski ujmują regulację jako oddziaływanie administracji na rynek w związku z zaspokojeniem potrzeb ludności w ramach działalności o charakterze użyteczności publicznej⁵⁰.

⁴⁵ P.C. Carstensen, *Evaluating “Deregulation”...*, op. cit., str. 119.

⁴⁶ T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej...*, op. cit., str. 118.

⁴⁷ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych...*, op. cit., str. 51-52.

⁴⁸ *Ibidem*, str. 51 i 337.

⁴⁹ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz, Katowice: Branta, 2009, str. 175.

⁵⁰ K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy Regulacyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, Tom 6, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2011, str. 320-321.

Wskazane zawężone rozumienie regulacji nie przyczynia się jednak do wyjaśnienia istoty i kompleksowego charakteru omawianego zjawiska jako funkcji państwa wobec gospodarki. Nieprawidłowe jest założenie, jakoby instrumenty oddziaływania państwa na gospodarkę w sektorach innych niż infrastrukturalne realizowały funkcje odmienne od tych, które realizuje regulacja sektorów infrastrukturalnych. Regulacja sektorów infrastrukturalnych to jedynie szczególnie (kwalifikowany ze względu na przedmiot oddziaływania) rodzaj regulacji sektorowej, a nie regulacja *sensu stricto*.

Zawężenie rozumienia regulacji sektorowej wyłącznie do branż infrastrukturalnych (działalności użyteczności publicznej) wynika, po części, z projekcji prawodawstwa unijnego na poglądy doktryny. W literaturze zwraca się uwagę, że podczas gdy w Stanach Zjednoczonych termin „regulacja” zawsze posiadał węższe znaczenie, takie jak choćby określone przez P. Selznicka, to w doktrynie europejskiej do wczesnych lat 90. XX wieku regulację utożsamiano z wszelką interwencją państwa⁵¹. Wraz z rozwojem regulacji sektorowych w Europie, obejmującym przede wszystkim branżę o charakterze infrastrukturalnym, nastąpił wzrost zainteresowania problematyką regulacyjną. Można zaryzykować stwierdzenie, że w Europie sektorowe prawodawstwo regulacyjne wyprzedziło doktrynę. Nieuchronnie kształt prawodawstwa unijnego określanego wprost jako regulacyjne, a także proklamowane w nim cele regulacji, przeniknęły do poglądów niektórych przedstawicieli doktryny i doprowadziły do stworzenia zawężonego modelu regulacji, opartego na dość incydentalnych podstawach.

Wypada w tym miejscu jeszcze raz przytoczyć pogląd W. Hoffa, że nauka prawa powinna dążyć do wypracowania definicji regulacji sektorowej autonomicznej względem prawa pozytywnego. Konsekwentnie należy przyjąć, że niesłuszne jest przeciwstawianie szerokiego rozumienia regulacji w doktrynie amerykańskiej wąskiemu i jakoby precyzyjniejszemu rozumieniu tego pojęcia w doktrynie europejskiej⁵². Jak wykażę poniżej na przykładach poglądów konkretnych autorów amerykańskich, przyjęte przez nich wąskie (lecz nie nadmiernie zawężone) rozumienie regulacji sektorowej z powodzeniem nadaje się do opisu europejskich systemów regulacyjnych. Nie można zatem zgodzić się z tezą W. Hoffa, że próba ujęcia w jednym modelu amerykańskich i europejskich koncepcji regulacji

⁵¹ G. Majone, *Introduction...*, op. cit., str. 1-2; M. Tenbücken, *The Regulation of Network Infrastructures...*, op. cit., str. 65-66.

⁵² Por. M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, *Studia Prawnicze* 2004, zeszyt 3, str. 56-57.

musiałaby zakończyć się przyjęciem definicji *sensu largo*, gdzie jedynym wspólnym elementem regulacji byłaby niezależność organów regulacyjnych⁵³. Status prawny organów regulacyjnych jest, jak wykażę w dalszej części rozważań, tym właśnie elementem, który najbardziej różni poszczególne systemy regulacyjne. Natomiast wskazywane przeze mnie cechy regulacji sektorowej, na których oparty zostanie przedstawiony w tej książce model regulacji, mają charakter uniwersalny dla obu koncepcji, co jest jednym z założeń konstrukcyjnych tego modelu.

Sektorowy charakter nie jest jedynym, ani tym bardziej wystarczającym, wyróżnikiem przyjętego przeze mnie wąskiego znaczenia regulacji. Kolejną zmienną jej cechą jest sposób kontroli zachowań przy pomocy norm prawnych. Instrumenty regulacji, co do zasady, służą realizacji przypisanych tym normom wartości poprzez nakładanie obowiązków na regulowane podmioty *ex ante*, to jest w sposób uprzedni. Jest to metoda odwrotna w stosunku do ochrony założonych w prawie wartości poprzez kontrolę ich zachowania prowadzoną *ex post*. Zaletą wskazanego charakteru regulacji jest element pewności prawa⁵⁴. Regulacja *ex ante* zapewnia ponadto szybkość i bezpośredniość oddziaływania⁵⁵. Jako wady tej cechy regulacji wskazuje się natomiast jej sztywność mającą ujemny wpływ na innowacyjność podmiotów regulowanych⁵⁶. Nieelastyczność regulacji *ex ante* objawia się także w odniesieniu do ustalania strategii rynkowej i reagowania na zachowania innych uczestników regulowanego rynku⁵⁷. Drastycznym przykładem tego mankamentu metody *ex ante* jest zjawisko tzw. *regulatory lag*, które występuje w postaci opóźnionego efektu regulacji realizującej ustalone uprzednio cele szczegółowe, niedostosowane do zmiennych warunków regulowanego rynku.

Omawiając występujące w doktrynie pojęcie „regulacji”, należy mieć na względzie różnice w definiowaniu tego terminu przez poszczególnych autorów. Niewielkie znaczenie odgrywają definicje oparte na szerokim znaczeniu regulacji. Należy zgodzić się z tezą, że takie jej ujęcie nie ma wartości poznawczej ani praktycznej, ponieważ szeroko pojętą regulację

⁵³ W. Hoff, *Prawny model regulacji...*, op. cit., str. 55.

⁵⁴ Por. E.M. Szyszczak, *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*, Oxford: Hart Publ. Ltd., 2007, str. 143.

⁵⁵ J. Haucap, J. Kruse, *Ex-Ante Regulierung oder Ex-Post Aufsicht für netzgebundene Industrien?*, *Wirt. & Wettb.* 2004, Nr. 3, str. 269.

⁵⁶ E.M. Szyszczak, *The Regulation of the State...*, op. cit., str. 143.

⁵⁷ J. Haucap, J. Kruse, *Ex-Ante Regulierung oder Ex-Post Aufsicht...*, op. cit., str. 269.

można odnieść do całości działalności legislacyjnej⁵⁸. Regulacja bywa zresztą niekiedy mylona z legislacją⁵⁹. Większość autorów definiuje ją zatem w sposób wąski. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że *differentia specifica* regulacji w przypadku poszczególnych definicji wąskich jest odmienna. Różne definicje prezentują odmienne spojrzenie na regulację, co jest z kolei konsekwencją faktu, że powstały one na gruncie różnych dziedzin nauki: ekonomii, prawa i szeroko pojętych nauk społecznych. Dlatego należy zachować ostrożność w porównywaniu wniosków poszczególnych badaczy omawianego zagadnienia. Poniżej postaram się przedstawić kilka najbardziej reprezentatywnych definicji regulacji.

Obok wskazanej już definicji P. Selznicka, która jest często przywoływana w literaturze⁶⁰, do popularnych należy określenie sformułowane przez D.F. Spulbera. Autor ten wskazuje na niedostatki definicji regulacji opracowanych przez nauki ekonomii, prawa i politologii⁶¹. D.F. Spulber próbuje sformułować własne, bardziej wszechstronne objaśnienie regulacji, uwzględniające zarówno jej aspekty rynkowe, jak i prawoadministracyjne. Wedle przyjętej przez niego definicji regulację tworzą zasady ogólne lub konkretne działania agencji rządowych, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na mechanizm alokacyjny rynku poprzez oddziaływanie na decyzje konsumentów i producentów dotyczące popytu i podaży⁶². Wskazana definicja ogranicza się w zasadzie do jednego z typów regulacji, to jest regulacji ekonomicznej, i jest chętnie cytowana przez ekonomistów zajmujących się tą problematyką⁶³.

W polskim piśmiennictwie prawniczym próby zdefiniowania pojęcia „regulacja” podjął się M. Szydło. Jego zdaniem regulacja jest funkcją państwa względem gospodarki, na którą składają się działania państwa podejmowane w obrębie sektorów infrastrukturalnych, które, poprzez

⁵⁸ K. Strzyckowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa: LexisNexis, 2007, str. 154.

⁵⁹ W. Hoff, *Polski model regulacji na tle porównawczym*, PZ 2004, nr 3, str. 127.

⁶⁰ Zob.: G. Majone, A. Surdej, *Regulatory Agencies in Economic Governance...*, op. cit., str. 5; A. Ogus, *Regulation...*, op. cit., str. 1; M. Tenbücken, *The Regulation of Network Infrastructures...*, op. cit., str. 65.

⁶¹ D.F. Spulber, *Regulation and Markets*, Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press, 1989, str. 2.

⁶² Ibidem, str. 37.

⁶³ S. Labory, M. Malgarini, *Regulation in Europe: Justified Burden or Costly Failure?* [w:] G. Galli, J. Pelkmans (red.), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*. Vol. 1: *Horizontal Issues*, Cheltenham, United Kingdom; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2000, str. 89-90; J. Rączka, *Dlaczego państwo reguluje rynki - pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, *Ekonomista* 2002, nr 3, str. 414.

władczą interwencję w zachowania przedsiębiorców, dążą do zapewnienia celów takich jak: stworzenie i rozwój konkurencji, zapewnienie obywatelom dostępu do usług publicznych, ochrona dóbr policyjnych oraz rozwój wspólnego rynku w obrębie regulowanych sektorów⁶⁴. Jak wskazałem powyżej, mankamentem tej definicji jest zawężenie regulacji do sektorów infrastrukturalnych. Z kolei R. Stasikowski definiuje funkcję regulacyjną jako część działań administracji publicznej, która przybiera postać ciągów działań nakierowanych na realizację dobra wspólnego poprzez zapewnianie ciągłości powszechności odpowiedniej jakości świadczeń na rzecz ludności w sprywatyzowanych sektorach⁶⁵.

Inną definicję regulacji zaprezentował W. Hoff. W przedstawionym przez tego autora ujęciu regulacja polega na władczym oddziaływaniu na przedsiębiorstwa przez niezależne organy administracji. Celem tak pojętej regulacji jest zrekomensowanie niedostatecznej konkurencji, jej braku lub niemożliwości realizacji celów społecznych w warunkach konkurencji. Zdaniem W. Hoffa działania te podejmowane są na podstawie norm dających organom władzę uznaniową ograniczoną stanem konkurencji na danym rynku⁶⁶. Ostatni ze wskazanych elementów cytowanej definicji budzi zastrzeżenia. Trudno bowiem przyjąć, że oparcie działań regulacyjnych na władzy uznaniowej organu jest tym, co wyróżnia regulację na tle innych działań organów administracji. Jednocześnie, związanie uznaniowej władzy organów regulacyjnych stanem konkurencji na rynku nie jest cechą specyficzną dla działań tych organów. W żadnym przypadku władza uznaniowa nie kreuje bowiem pełnej swobody działania organu. Wątek ten zostanie rozwinięty w dalszej części rozważań. Ponadto trzeba wskazać, że skonstruowana przez W. Hoffa definicja regulacji odnosi się wyłącznie do regulacji konkretyzowanej przy pomocy działań organów administracji, a nie obejmuje regulacji poprzez akty abstrakcyjno-generalne.

Definicję regulacji w wąskim znaczeniu opartą na podstawach instytucjonalnych przedstawił także K. Strzyczkowski. Autor ten, podobnie jak W. Hoff, wiąże regulację z działaniami tzw. niezależnych organów regulacyjnych, którym przepisy powierzyły regulację w wybranych sektorach infrastrukturalnych⁶⁷.

⁶⁴ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych...*, op. cit., str. 52; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa...*, op. cit., str. 97.

⁶⁵ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...* op. cit., str. 175.

⁶⁶ W. Hoff, *Prawny model regulacji...*, op. cit., str. 22.

⁶⁷ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., str. 154.

Przegląd definicji regulacji byłby niekompletny, gdyby pominąć w nim definicję regulacji przyjmowaną w dokumentach OECD. Definicja ta jest szczególnie istotna z punktu widzenia omawianych tutaj zagadnień, ponieważ to właśnie w oparciu o nią sformułowano w raportach OECD pojęcie „reformy regulacyjnej”⁶⁸. Regulację w omawianym ujęciu tworzą wszelkie akty prawa powszechnego, zarówno rangi ustawowej, jak i podustawowej, niestanowiące prawa powszechnego – zarządzenia i wytyczne, a także akty wykonawcze wydawane przez organy administracji, które nakładają obowiązki na podmioty regulowane. W znaczeniu przyjętym przez OECD do regulacji zalicza się także akty podmiotów innych niż organy administracji, które zostały ustawowo upoważnione do wykonywania zadań regulacyjnych⁶⁹. W dokumentach OECD regulację dzieli się na trzy rodzaje przepisów. Pierwszy rodzaj tworzy regulację ekonomiczną (*economic regulation*), są to przepisy, których celem jest kierowanie zachowaniami uczestników rynku. Drugi typ przepisów dotyczy interwencji państwa w sferach takich jak: zdrowie, bezpieczeństwo, warunki pracy, ochrona środowiska i ochrona konsumentów. Tworzą one łącznie kategorię nazywaną regulacją społeczną (*social regulation*). Ostatni rodzaj przepisów składających się na regulację, to regulacja administracyjna (*administrative regulation*), która odnosi się do wszelkich wymogów polegających na uzyskiwaniu pozwoleń administracyjnych, dopełnianiu obowiązków informacyjnych wobec administracji, czy gromadzeniu odpowiednich danych⁷⁰. Mimo że regulacja w ujęciu OECD bliższa jest raczej szerokim definicjom tego pojęcia, to wiele spostrzeżeń poczynionych w raportach tej organizacji pozostaje adekwatnych także dla węższych modeli regulacji, w tym dla prezentowanego w tej książce.

Z terminem „regulacja” wiąże się bezpośrednio pojęcie „systemu regulacyjnego”. W najszerszym znaczeniu system regulacyjny oznacza ogół instytucji i procedur, przy pomocy których regulacje są opracowywane, ustanawiane i wykonywane⁷¹. Podobne znaczenie zostanie przyjęte na potrzeby niniejszej publikacji. System regulacyjny będzie obejmował ogół

⁶⁸ Przyjęte przez OECD rozumienie regulacji i reformy regulacyjnej, pozostaje praktycznie niedostrzeżone w polskiej literaturze prawniczej. Wyjątek na tym tle stanowi przybliżający tę problematykę artykuł: D. Sobczyński, *Reforma regulacyjna - najlepsze doświadczenia krajów OECD*, Glosa 2002, nr 7.

⁶⁹ *The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis*, Paris: OECD, 1997, str. 6.

⁷⁰ Ibidem; *The OECD Report on Regulatory Reform. Vol. II: Thematic Studies*, Paris: OECD, 1997, str. 195-196; *Regulatory Reform in the United States*, Paris: OECD, 1999, str. 16.

⁷¹ *The OECD Report on Regulatory Reform. Vol. II...*, op. cit., str. 196.

organów i zachowań oraz określających je norm, przy pomocy których państwo realizuje, wobec poszczególnych sektorów gospodarki, funkcję regulacji. Bardziej złożone znaczenie systemu regulacyjnego występuje w naukach ekonomicznych. H. Sinoracka przyjmuje dla systemu regulacyjnego znaczenie oparte na teoriach wypracowanych w cybernetyce. Na system regulacyjny w tym znaczeniu, składają się mechanizmy służące doprowadzeniu do stanu równowagi danego systemu. Równowaga⁷² jest założeniem idealnym i zarazem celem, którego realizacji służy system regulacyjny.

Podsumowując powyższe rozważania nad pojęciem „regulacja” i wielością znaczeń nadawanych mu w literaturze, należy dokonać takiej konkretyzacji jego rozumienia, która pozwoli na stworzenie możliwie najbardziej wszechstronnego i użytecznego modelu regulacji. Powyższe założenie implikuje wybór wąskiego znaczenia tego pojęcia. Paradoksalnie jednak definicja regulacji w znaczeniu wąskim powinna być możliwie szeroka, to jest powinna agregować największą liczbę współmożliwych cech różnicujących ją od regulacji w znaczeniu szerokim. Dlatego definicja taka powinna opierać się na wyróżnikach charakterystycznych dla różnych systemów regulacyjnych (w znaczeniu iloczynu zbiorów cech szczególnych różnych systemów), a tym samym być wolna od kazuizmu i niezależna od prawa pozytywnego.

W nawiązaniu do powyższych wymagań postaram się przedstawić definicję, która byłaby odpowiednia dla badań nad modelem regulacji i reformy regulacyjnej. Na potrzeby dalszych rozważań przyjmuję więc, że regulacja jest funkcją państwa polegającą na ciągłym, interwencyjnym jego oddziaływaniu na gospodarkę, w odpowiedzi na wybrane zjawiska ekonomiczne uznane za niedoskonałe z punktu widzenia przyjętych założeń aksjologicznych – realizowaną w ramach odrębnych sektorów gospodarki, w celu zapewnienia optymalnej efektywności tych sektorów, poprzez władcze, restrykcyjne wpływanie na strukturę rynku i zachowania jego uczestników za pomocą instrumentów modyfikujących i preskryptywnych, wprowadzanych w aktach prawnych o charakterze abstrakcyjno-generalnym oraz indywidualno-konkretnym.

⁷² Pojęcie „równowagi” w systemie regulacji ekonomicznej H. Sinoracka rozumie w znaczeniu keynesowskim, to jest jako stan, w którym partnerzy łączącej ich relacji ekonomicznej pozostają zadowoleni, H. Sinoracka, *Systemy regulacyjne i deregulacja w USA...*, op. cit., str. 5. Natomiast wedle założeń przedstawionych przeze mnie w dalszej części książki, równowagę systemu regulacyjnego w znaczeniu ekonomicznym należałoby raczej odnosić do stanu optimum Pareto.

W niniejszych rozważaniach regulacja sektorowa, a także liczne inne pojęcia z zakresu prawa administracyjnego gospodarczego, wyjaśniane są poprzez odwołanie do pojęcia „funkcja”. Niekiedy pojawiają się w literaturze krytyczne opinie na temat analizy regulacji poprzez pryzmat funkcji. Wskazuje się między innymi, że metoda taka sprowadza się jedynie do opisu charakterystyki prawa danego sektora⁷³ i że nie przyniosła ona dotychczas zadowalających rezultatów⁷⁴. Trudno nie zgodzić się z tezą, że dotychczasowa analiza funkcjonalna regulacji w literaturze polskiej nie wyczerpuje dostatecznie problematyki tego pojęcia, ponieważ obarczona jest, między innymi, wskazywanymi już mankamentami polegającymi na nadmiernym zawężeniu analizy i spłyceciu jej pola aksjologicznego. Niemniej jednak spostrzeżenia te nie oznaczają, że podejście funkcjonalne należałoby odrzucić. Przeciwnie, analiza funkcjonalna przeprowadzona prawidłowo zapewnia bardzo szerokie możliwości opisu zjawisk związanych z regulacją i jest w zasadzie jedynym sensownym punktem wyjścia do rozważań nad reformą regulacyjną.

W celu dokonania takiej analizy należy przede wszystkim dokładnie zdefiniować termin „funkcja” oraz określić możliwe konteksty jego wykorzystania. Terminowi temu, w zależności od kontekstu, nadawane są w doktrynie różne znaczenia⁷⁵. K. Kiczka zwraca uwagę, że termin ten jest często wykorzystywany w języku prawniczym w sposób swobodny, czy dorozumiany. Wskazany autor słusznie dostrzega w tej praktyce istotną przeszkodę dla dyskursu naukowego, dlatego postuluje on ujednoznacznienie omawianego terminu i zachowanie konsekwencji w jego stosowaniu⁷⁶. Za wskazówkę w dalszych rozważaniach posłużyć może przytoczony przez K. Kiczkę pogląd J. Łętowskiego, że problem polega jednak na tym, iż prawo, jako nauka społeczna i humanistyczna, często bardziej ciąży ku literaturze niż ku matematyce⁷⁷.

⁷³ W. Hoff, *Prawny model regulacji...*, op. cit., str. 13.

⁷⁴ Ibidem, str. 43-44.

⁷⁵ Przegląd zastosowań terminu „funkcja” w piśmiennictwie prawniczym i przyjętych dla niego znaczeń prezentuje B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa administracyjnego* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2006.

⁷⁶ K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej...* op. cit., str. 44-46.

⁷⁷ J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1985, str. 113, cyt. za K. Kiczką, *Funkcje administracji gospodarczej...* op. cit., str. 46.

Dla ścisłości wywodu terminowi funkcja przypiszę zatem znaczenie określone w matematyce, gdzie denotuje on wzajemną zależność dwóch wielkości (a ściślej elementów dwóch zbiorów), co wyraża się w postaci równania $y = (f) x$, gdzie $x \in D$, $y \in Y$ ⁷⁸. Odpowiednio do tego rozumienia w nauce prawa funkcję czegoś wyraża się jako funkcję jakichś stanów rzeczy powodujących w danym układzie inne stany rzeczy⁷⁹. W przypadku sformułowanej powyżej definicji regulacji jako funkcji państwa względem gospodarki należy przyjąć, że regulacja jest zależnością powodującą dla zbioru określonych stanów rzeczy (**państwo = D**) powstanie innych stanów rzeczy w danym układzie (**gospodarka = Y**)⁸⁰. W rzeczywistości regulacja nie jest funkcją, która opisuje wszelkie zależności między państwem a gospodarką, ponieważ dziedziną tej funkcji jest tożsama jedynie z częścią zbioru wszystkich stanów rzeczy, które można zaliczyć do pojęcia „państwo” (**państwo \in D**), a przeciwdziedziną tej funkcji nie wyczerpuje zbioru stanów rzeczy występujących w układzie określonym powyżej jako gospodarka (**gospodarka \in Y**).

Termin funkcja pojawia się w doktrynie także w kontekście innym niż funkcja państwa. W niniejszych rozważaniach zostanie on odniesiony także do regulacji (funkcja regulacji) i prawa (funkcja prawa). Aby wyjaśnić powyższe pojęcia, postaram się przedstawić, w jaki sposób są one powiązane z funkcją państwa.

Jak już wspomniałem, regulacja jako zależność państwa i gospodarki (regulacja jako funkcja państwa) ujawnia się w postaci zbioru określonych, powtarzalnych zachowań państwa względem gospodarki (regulacja jako zjawisko), które z kolei opisane są za pomocą zbioru norm prawnych (regulacja w znaczeniu normatywnym). W ramach tej struktury można niezależnie od funkcji państwa wyróżnić funkcję regulacji pojmowanej jako zjawisko, to jest zależność powodującą dla zbioru określonych stanów rzeczy (**zachowania państwa = D**) powstanie innych stanów rzeczy w danym układzie (**gospodarka = Y**), oraz funkcję prawa regulacji, to jest zależność powodującą dla zbioru określonych stanów rzeczy (**normy = D**) powstanie innych stanów rzeczy w danym układzie (**gospodarka = Y**). Oczywiście, dla podzbiorów zbiorów **D** i **Y** można tworzyć funkcje poszczególnych (grup) zachowań lub poszczególnych (grup) norm. Powyższe zależności

⁷⁸ I.N. Bronsztejn, K.A. Siemiendajew, G. Musiol, H. Mühlig, *Nowoczesne kompendium matematyki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004, str. 52.

⁷⁹ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, nr 12, str. 21.

⁸⁰ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji...*, op. cit., str. 12.

można obrazowo przedstawić w nawiązaniu do matematycznego zapisu odwzorowania $f : \mathbf{D} \in \mathbf{Y}$.

f	:	D	→	Y
funkcja państwa	:	państwo	→	gospodarka
funkcja regulacji	:	zachowania państwa	→	gospodarka
funkcja prawa	:	normy	→	gospodarka

Rysunek 1. Funkcje państwa, regulacji i prawa

Analogiczną strukturę można zaprezentować także dla innych niż regulacja sektorowa funkcji państwa.

Skoro zdefiniowałem już znaczenie funkcji oraz jej możliwe dziedziny i przeciwdziedziny, muszę obecnie określić, w jakim kontekście używać będę terminu „funkcja”. Termin ten może bowiem określać zależność założoną (funkcja założona) lub zależność faktyczną (funkcja rzeczywista, rola) określonych stanów rzeczy⁸¹. W książce tej termin „funkcja” będzie odnoszony do funkcji założonej, o ile wprost nie zostanie określony jako funkcja rzeczywista. Konsekwentnie – modele regulacji i reformy regulacyjnej będą wyznaczać stan założony, a nie rzeczywisty. Natomiast próba konfrontacji tych modeli z rzeczywistymi efektami ich zastosowania nastąpi w drugiej części publikacji.

W świetle powyższych rozważań przyjętą przeze mnie definicję regulacji można objaśnić jako założoną zależność państwa i gospodarki polegającą na określonym powyżej oddziaływaniu państwa na gospodarkę. W tym miejscu należy wyjaśnić, że przedstawianie regulacji jako funkcji wyłącznie w odniesieniu do państwa jest pewnym uproszczeniem. Analogiczna zależność może wiązać gospodarkę i władze publiczne innego szczebla niż państwowy. Jest to szczególnie widoczne w przypadku regulacji jako

⁸¹ Por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji...*, op. cit., str. 25. Autor ten na określenie funkcji założonej posługuje się terminem rola.

funkcji UE w obszarach, w których UE ma własne kompetencje lub dzieli kompetencje z państwami członkowskimi⁸².

2. Typy regulacji

Ze zbiorczego pojęcia „regulacji”, w przyjętym powyżej znaczeniu, dają się wyróżnić podziały na kilka jej rodzajów. Podziały te nie są zupełne ani rozłączne i nie mają charakteru podziałów logicznych. Wyróżnione, na ich podstawie, kategorie tworzą raczej typologię różnych rodzajów regulacji.

2.1. Regulacja ekonomiczna i regulacja społeczna

Podstawowe znaczenie ma podział na regulację ekonomiczną i społeczną. Został on po raz pierwszy opracowany w naukach ekonomicznych, ale zachowuje swoją użyteczność także na potrzeby nauk prawnych. Ekonomiści definiują regulację ekonomiczną (*economic regulation*) szeroko – jako wszelkie, wprowadzane przez państwo, władcze ograniczenia swobody działania podmiotów gospodarczych zastrzeżone pod groźbą sankcji państwowej. Sprowadzają się one, najczęściej, do kontroli cen, wielkości produkcji oraz wejścia na rynek i jego opuszczenia. Element bezpośredniego przymuszania do konkretnego działania odróżnia regulację ekonomiczną od innych instrumentów oddziaływania państwa na gospodarkę, np. polityki podatkowej⁸³. Jak wykażę poniżej, regulacja ekonomiczna odnosi się przede wszystkim do problemu niesprawności mechanizmu konkurencji. Historycznie nowszym typem regulacji jest regulacja w obszarach takich jak: zdrowie, bezpieczeństwo czy ochrona środowiska – to jest regulacja społeczna (*social regulation*)⁸⁴, która bywa przeciwstawiana

⁸² Por. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, op. cit., str. 39-40. Jakkolwiek, takie przypadki można również pojmować jako wspólne wykonywanie funkcji przez państwa w związku z przekazaniem przez nie części suwerenności.

⁸³ Por. W.K. Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington, Jr., *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press, 1995, str. 307.

⁸⁴ Ibidem, str. 8.

regulacji ekonomicznej. Podkreślenia wymaga fakt, że zakres regulacji ekonomicznej dotyczy znacznie węższej grupy zachowań państwa niż zakres regulacji społecznej⁸⁵. Jednocześnie trzeba zauważyć, że znaczenie regulacji społecznej w przeciwieństwie do ekonomicznej wciąż wzrasta⁸⁶.

A. Ogus rozróżnia regulację społeczną i ekonomiczną ze względu na problemy, którym te dwa typy odpowiadają. Regulacja społeczna jest reakcją państwa na niedoskonałości rynku (*market failures*) polegające na deficycie informacji po jednej ze stron kontraktu lub występowaniu efektów zewnętrznych (*externalities*). Regulacja społeczna dotyczy takich spraw jak: zdrowie, bezpieczeństwo, ochrona środowiska, ochrona konsumentów. Natomiast regulacja ekonomiczna odpowiada na niedoskonałości rynku wyrażające się w postaci występowania sektorów o tendencjach do monopolu naturalnego. W tych obszarach regulacja ekonomiczna ma stanowić substytut zasad wolnego rynku⁸⁷. W nawiązaniu do tej teorii, omawiając w dalszej części książki przykłady przesłanek uzasadniających regulację, postaram się wskazać, jaki jej typ (społeczna czy ekonomiczna) stanowi odpowiedź na daną przesłankę regulacji.

Podobne rozumienie regulacji społecznej i ekonomicznej prezentuje R.W. Hahn⁸⁸. Autor ten zwraca uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt omawianego podziału – sektorowy lub ponadsektorowy poziom regulacji ekonomicznych i społecznych. Tak w zakresie regulacji ekonomicznej, jak i społecznej, mamy bowiem do czynienia z obydwoma jej poziomami. Jednakże, jak podkreśla w odniesieniu do regulacji ekonomicznej R.W. Hahn, na dogodną analizę działań regulacyjnych państwa pozwala regulacja ujęta sektorowo⁸⁹. Problem ten odgrywa mniejszą rolę w przypadku regulacji społecznych. W przyjętym, w niniejszej publikacji, wąskim, sektorowym rozumieniu regulacji daje się wyróżnić oba jej typy – ekonomiczny i społeczny. Natomiast ujęcia ponadsektorowe zostaną wyłączone z dalszych rozważań.

Analogiczne znaczenia regulacji społecznej i ekonomicznej występują w cytowanych już raportach OECD na temat reformy regulacyjnej. Do-

⁸⁵ M. Tenbücken, *The Regulation of Network Infrastructures...*, op. cit., str. 68.

⁸⁶ Por. W.K. Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington, Jr., *Economics of Regulation...*, op. cit., str. 655.

⁸⁷ A. Ogus, *Regulation...*, op. cit., str. 4-5.

⁸⁸ R.W. Hahn, *Regulation: Past, Present, and Future*, Harv. J. L. & Pub. Pol'y., Vol. 13, Winter 1990, Iss. 1, str. 173.

⁸⁹ Ibidem, str. 174.

kumenty te posługują się ponadto kategorią regulacji administracyjnej (*administrative regulation*)⁹⁰. Ten typ regulacji jest w zasadzie pomijany przez autorów zajmujących się wskazaną problematyką. Wydaje się, że poszczególne przypadki regulacji administracyjnej, w znaczeniu nadanym jej w dokumentach OECD, przynależą do zakresów regulacji społecznej lub ekonomicznej. Stąd też regulacja administracyjna nie będzie wyróżniana w dalszych rozważaniach. Jednocześnie trzeba podkreślić, że zakresy regulacji społecznej i ekonomicznej nie poddają się ścisłemu rozgraniczeniu⁹¹. Podział na obie powyższe kategorie ma charakter typologii, dlatego wprowadzanie w tej kwestii ścisłych rozróżnień lub definicji nie ma sensu.

W anglojęzycznej literaturze dotyczącej omawianych zagadnień pojęciom, dla których przyjąłem określenia „regulacja społeczna i regulacja ekonomiczna”, konsekwentnie nadaje się odpowiednio nazwy – *social regulation* i *economic regulation*. W piśmiennictwie polskim nie występuje w tym obszarze jednolita terminologia. Regulacja ekonomiczna bywa także określana mianem „regulacji gospodarczej”⁹² lub po prostu „regulacji”⁹³.

2.2. Regulacja strukturalna i regulacja zachowań

W zakresie trybu regulacji wyróżnia się dwie kategorie. Po pierwsze, regulacja może dotyczyć oddziaływania na strukturę rynku poprzez określanie, które podmioty i do jakiej działalności zostaną na danym rynku dopuszczone. Służyć temu mogą następujące instrumenty: ograniczenie wejścia na rynek, wprowadzenie monopolu ustawowego, ustanowienie *single capacity rules* (ograniczenie działalności podmiotów działających w danym sektorze tylko do jednej gałęzi danego sektora, np. wytwórczej, dystrybucyjnej) lub innych form funkcjonalnego rozdzielania (*functional separation*) możliwości działania w ramach sektora. Ten typ regulacji nazywać będę

⁹⁰ *The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis...*, op. cit., str. 6; *The OECD Report on Regulatory Reform. Vol. II...*, op. cit., str. 195-196; *Regulatory Reform in the United States...*, op. cit., str. 16.

⁹¹ W.K. Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington, Jr., *Economics of Regulation...*, op. cit., str. 8.

⁹² T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna...*, op. cit., str. 14; D. Sobczyński, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., str. 8.

⁹³ T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi* [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku: VII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń, 15-16 listopada 2001 r.*, Toruń: TNOiK Dom Organizatora, 2002, str. 235.

regulacją strukturalną (*structural regulation*). Po drugie, regulacja może dotyczyć zachowań przedsiębiorców. Środkami służącymi temu rodzajowi regulacji mogą być: powstrzymywanie antykonkurencyjnych zachowań podmiotów dominujących, kontrola cen, ograniczenia reklamy lub inne ograniczenia konkurencji. Regulacja ta może sprowadzać się do dyrektyw zakazujących konkretnego postępowania albo nakazujących je, może też nakazywać przyjęcie w działaniu określonego celu⁹⁴. Ten tryb określany jest jako regulacja zachowań (*conduct regulation*). J. Kay i J. Vickers twierdzą, że oba wskazane rodzaje regulacji są w pewnym stopniu zastępowalne⁹⁵. Podział na regulację strukturalną i regulację zachowań bywa także przedstawiany jako podział na **regulację uczestnictwa w rynku i regulację zachowań rynkowych**⁹⁶. W odniesieniu do sektorów sieciowych powyższemu podziałowi pokrewny będzie podział na dwa przedmioty regulacji: **regulację sieci i regulację usług**⁹⁷. Należy jednak zwrócić uwagę, że regulacja mająca za przedmiot strukturę rynku w sensie bezpośrednim oddziałuje na rynek poprzez określanie zachowań przedsiębiorców, dlatego wskazane dwa rodzaje regulacji nie wykluczają się wzajemnie⁹⁸.

Wyjaśnienia wymaga stosunek wobec siebie obu przedstawionych podziałów – można przyjąć, że zachodzi następująca relacja: regulacja strukturalna mieści się przeważnie w zakresie regulacji ekonomicznej, natomiast regulacja zachowań obejmuje zarówno elementy regulacji ekonomicznej, jak i społecznej.

2.3. Pozostałe typy regulacji

Poza wymienionymi podziałami występuje także podział na regulację symetryczną (*symmetric regulation*) i asymetryczną (*asymmetric regulation*). Regulacja symetryczna polega na równym rozłożeniu praw i obowiąz-

⁹⁴ Por. J. Kay, J. Vickers, *Regulatory Reform: An Appraisal* [w:] G. Majone (red.), *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, London: Pinter Publishers, 1992, str. 233-234. Por. też omówione w dalszej części niniejszego opracowania koncepcje regulacji nakładów i regulacji wyników.

⁹⁵ J. Kay, J. Vickers, *Regulatory Reform...*, op. cit., str. 233.

⁹⁶ Por. T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej...*, op. cit., str. 154.

⁹⁷ Por. ibidem, str. 152.

⁹⁸ J. Kay, J. Vickers, *Regulatory Reform...*, op. cit., str. 233.

ków pomiędzy nowych uczestników rynku (*new entrants*) a uczestników zasiedziałych – najczęściej dawnych monopolistów (*incumbents*). Jej przeciwieństwem jest regulacja asymetryczna, która faworyzuje nowych uczestników kosztem *incumbents*⁹⁹. Związany z regulacją asymetryczną proces wspierania nowych, w założeniu słabszych, uczestników rynku jest określany jako *regulatory handicapping* i dotyczy w zasadzie regulacji typu ekonomicznego. Natomiast regulacja społeczna ma przeważnie charakter symetryczny.

W literaturze wyróżnia się także tzw. regulację własnościową (*regulation by ownership*), to jest regulację poprzez kontrolę właścicielską państwa sprawowaną nad danym sektorem. Ten typ regulacji przeciwstawiany jest regulacji poprzez legislację (*statutory regulation*)¹⁰⁰. Jak wykażę w dalszej części książki, traktowanie regulacji własnościowej jako postaci regulacji sektorowej nie jest do końca słuszne.

Jako odrębny typ regulacji wskazuje się niekiedy *self-regulation*, czyli sytuację, gdy regulacja powierzona zostaje instytucjom prywatnym (*self-regulatory organizations*). Zaletą tego rozwiązania jest większy stopień wiedzy specjalistycznej po stronie prywatnych regulatorów i ich odformalizowana struktura, która obniża koszt stanowienia regulacji. Inną korzyścią jest bezpośrednie przerzucenie kosztów regulacji na uczestników regulowanego sektora. Takie podejście stosuje od 1985 r. KE w tzw. dyrektywach nowego podejścia do harmonizacji technicznej i standaryzacji. Regulacja KE ograniczona jest do zasadniczych wymogów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, które produkt musi spełnić, aby znaleźć się na wspólnym rynku. Natomiast w zakresie specyfikacji technicznych dyrektywy odsyłają do standardów ustanawianych przez instytucje prywatne. Podobną praktykę na poziomie krajowym stosuje wiele państw¹⁰¹. W tym przypadku regulacja sektorowa jest w części (w zakresie stanowienia prawa) realizowana przez instytucję prywatną. *Self-regulation* przynależy jednak do sfery prawa publicznego, o ile normy ustanowione przez instytucje prywatne, na podstawie delegacji ustawowej, mają powszechnie wiążący charakter i są zabezpieczone przymusem państwowym.

⁹⁹ M. Tenbücken, *The Regulation of Network Infrastructures...*, op. cit., str. 128.

¹⁰⁰ G. Majone, *The political economy of regulation* [w:] G. Majone (red.), *Regulating Europe*, London, New York: Routledge, 2005, str. 11-19; W. Hoff, *Polski model regulacji...*, op. cit., str. 129-130.

¹⁰¹ Szerzej G. Majone, *The political economy of regulation...*, op. cit., str. 23-26.

Książka stanowi pierwszy na rynku polskim systematyczny wykład poświęcony zagadnieniom reformy regulacyjnej i regulacji sektorowej. Autor prezentuje modele tych zjawisk, sytuując je w szerszym układzie założeń zagranicznej i wewnętrznej polityki gospodarczej państwa.

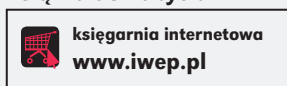
Rozważania na temat reformy, Autor konkretyzuje na przykładzie sektora transportu lotniczego – pierwszej na świecie branży, która poddana została tak szerokim przemianom w zakresie regulacji. Przedstawia prawno-gospodarczą charakterystykę sektora i wyjaśnia zawilgości systemu regulacji transportu lotniczego – obejmującego płaszczyzny globalną, regionalną i wewnętrzną. Analiza reformy regulacyjnej w transporcie lotniczym zawiera porównanie analogicznych doświadczeń amerykańskich i europejskich. Do rozważań włączone zostają także elementy ekonomicznej analizy prawa, w tym opis skutków gospodarczych reformy.

Opracowanie odwołuje się do dorobku prawa gospodarczego oraz teorii regulacji wypracowanych w naukach ekonomicznych i prezentuje w tym zakresie wyniki prac autorów polskich oraz licznych autorów zagranicznych, dotychczas w kraju nie cytowanych. Czyni to książkę interesującą zarówno dla prawników, jak i ekonomistów oraz przedstawicieli przedsiębiorstw poddanych regulacjom sektorowym. Publikacja będzie też wartościową lekturą dla czytelników zainteresowanych międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi i przede wszystkim transportem lotniczym.

Jan Walulik, doktor nauk prawnych, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, specjalista w obszarach prawa lotniczego i gospodarczego, wykładowca i autor publikacji z tego zakresu.

PROFESJONALNY WYMIAR PUBLIKACJI

Książka do nabycia



Nr katalogowy: 1104

 Instytut
Wydawniczy
EuroPrawo
www.iwep.pl
e-mail: zam@iwep.pl
tel. 22 494 34 63

