

Piotr Oliński, analityk prawny FOR
Warszawa, dnia 29 maja 2024 r.

Analiza FOR 2/2024: Zamiast własności państwowej w gospodarce: kontrola inwestycji, złote weto, regulacje

Synteza:

- Konstytucja w art. 20 przesądza o tym, że bezpośrednie uczestnictwo państwa w gospodarce powinno być wyjątkiem, a regułą – dominacja własności prywatnej. Tymczasem Polska utrzymuje wyjątkowo szeroki na tle krajów UE zakres własności państwowej w gospodarce.
- W debacie publicznej jako uzasadnienie tego stanu rzeczy regularnie pojawia się argument, że niektóre spółki, z uwagi na ich „strategiczne” znaczenie, powinny być własnością państwa. Jego zwolennicy zdają się nie zauważać, że od około dwóch dekad polskie prawo przewiduje różnorodne mechanizmy, które pozwalają nadzorować spółki z kluczowych sektorów i nie wymagają zaangażowania państwa jako właściciela.
- Rozwiązania takie jak kontrola inwestycji zagranicznych, złote weto czy regulacje sektorowe dotyczą spółek bez względu na formę własności. Stąd nieprawdą jest, że prywatny przedsiębiorca mógłby dowolnie rozporządzać firmą z sektora uznanego za kluczowy z punktu widzenia państwa.

W debacie publicznej regularnie można spotkać się z poparciem dla szerokiego udziału własnościowego państwa w gospodarce z uwagi na konieczność ochrony strategicznych interesów państwa, w tym bezpieczeństwa i porządku publicznego¹. Politycy regularnie sięgają po argument, że prywatyzacja spółek z udziałem Skarbu Państwa doprowadziłaby do ich przejęcia przez podmioty wrogie polskim interesom²,

¹ Obecnie w wykazie spółek z udziałem Skarbu Państwa figurują aż 422 podmioty (zob. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, *Wykaz spółek z udziałem Skarbu Państwa według stanu na dzień 31.03.2023 r.*, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/48179/>).

² Zob. *Petru wzywa do prywatyzacji strategicznych polskich spółek. Putin polubi ten wpis?*, Portal TV Republika, 21 maja 2023, <https://tvrepublika.pl/Petru-wzywa-do-prywatyzacji-strategicznych-polskich-spolek-Putin-polubi-ten-wpis,146416.html>; *Jacek Sasin: Spółki Skarbu Państwa gwarantem bezpieczeństwa gospodarczego Polski*, Ministerstwo Aktywów Państwowych, 25 czerwca 2022, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/jacek-sasin-spolki-skarbu-panstwa-gwarantem-bezpieczenstwa-gospodarczego-polski>; *D. Tusk: „Państwo powinno mieć współkontrolę, być obecne w spółkach o strategicznym znaczeniu, głównie energetycznymi, przesyłowymi”*, money.pl, 12 stycznia 2024, <https://www.money.pl/gospodarka/spolki-strategiczne-w-rekach-panstwa-nie-jestem-skrajnym-liberalem-6984053207357984a.html>.

a raport Ministerstwa Aktywów Państwowych z listopada 2023 określa spółki Skarbu Państwa jako „kluczowy element systemu bezpieczeństwa państwa”³.

To oczywista manipulacja. Zarówno Konstytucja RP, jak i traktaty unijne dopuszczają ograniczanie swobód gospodarczych ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴, zaś polski ustawodawca przewidział odpowiednie niewłaścicielskie rozwiązania dla ochrony tych wartości. Co więcej, Polska cechuje się wyjątkowo wysokim udziałem państwa w gospodarce, wedle części opracowań najwyższym w Unii Europejskiej (np. ekonomiści M. Bałtowski i G. Kwiatkowski wskazują, że udział państwa wśród stu największych podmiotów w gospodarce, mierzony wielkością obrotów i aktywów wynosi niemal 50 proc. – większy jest on spośród badanych przez nich krajów jedynie w Rosji, Egipcie, Indonezji, Arabii Saudyjskiej i Chinach)⁵.

Tabela 1: Przegląd mechanizmów będących przedmiotem analizy

Mechanizm	Źródło	Objęte podmioty	Właściwy organ
Kontrola niektórych inwestycji (stary reżim)	Ustawa o kontroli niektórych inwestycji	Podmioty wymienione w rozporządzeniu wydanym do ustawy	Właściwy minister
Kontrola niektórych inwestycji (nowy reżim)	Ustawa o kontroli niektórych inwestycji	Podmioty, których przychód w dwóch minionych latach przekroczył 10 mln zł, będące spółką publiczną lub działające w jednej z wymienionych w ustawie branż lub posiadające mienie wchodzące w skład infrastruktury krytycznej	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Złote weto	Ustawa o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego ds. aktywów państwowych	Przedsiębiorcy, których mienie wchodzi w skład infrastruktury krytycznej	Minister właściwy ds. aktywów państwowych
Regulacje sektorowe	Różne (np. ustawa Prawo energetyczne, ustawa Prawo telekomunikacyjne)	Podmioty prowadzące działalność w sektorach regulowanych: energetycznym, telekomunikacyjnym czy kolejowym	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

³ Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Spółki z udziałem Skarbu Państwa. Działania i wyniki 2016–2023*, Warszawa, listopad 2023, s. 2.

⁴ Zob. P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 233.

⁵ B. Jabrzyk, *Własność państwowa – nowy rząd idzie w ślady PiS*, Komunikat 9/2024, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 18 marca 2024, <https://for.org.pl/pl/a/9552>.

Stan ten jest z punktu widzenia konstytucyjnego modelu gospodarczego co najmniej wątpliwy, a dalsze utrzymanie obecnej polityki właścicielskiej prowadzić będzie do umocnienia się sprzecznego z Konstytucją stanu rzeczy. Zgodnie z art. 20 Konstytucji własność państwowa może mieć w gospodarce charakter wyjątkowy, a sfera działalności gospodarczej powinna być w co do zasady pozostawiona podmiotom prywatnym – podstawę ustroju gospodarczego RP stanowi bowiem społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych⁶.

Poniższa analiza omawia administracyjnoprawne mechanizmy zapewniające bezpieczeństwo i porządek publiczny przy nabywaniu i prowadzeniu spółek o kluczowym znaczeniu dla interesu publicznego. Są wśród nich kontrola inwestycji zagranicznych i mechanizm tzw. złotej akcji. Omówienie uzupełnia opis prawnych ograniczeń swobody działalności gospodarczej z uwagi na regulację sektorów infrastrukturalnych.

Kontrola inwestycji zagranicznych

W 2015 roku weszła w życie ustawa o kontroli niektórych inwestycji⁷, która wprowadziła do polskiego prawa znany m.in. z Niemiec i Austrii mechanizm kontroli inwestycji zagranicznych w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁸. Nieoficjalną przyczyną uchwalenia tych przepisów była próba przejęcia w 2012 roku Zakładów Azotowych Puławy SA przez rosyjską spółkę Acron i wynikające z niej przekonanie o niedostatecznych instrumentach ochrony przed podobnymi przejęciami strategicznych spółek w przyszłości⁹.

Wspomniana ustawa przewiduje dwa odrębne mechanizmy kontroli inwestycji zagranicznych:

- 1) ograniczony do konkretnych spółek wymienionych w rozporządzeniu – w przypadku których organem kontroli jest właściwy minister kierujący działem administracji powiązany z sektorem gospodarki, w jakim podmiot ten operuje (tzw. stary reżim)¹⁰;
- 2) obejmujący wszelkie podmioty spełniający kryteria ustawowe – w przypadku których kontrolę prowadzi Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (tzw. nowy reżim)¹¹.

⁶ Zob. P. Oliński, *Granice udziału spółek Skarbu Państwa w społecznej gospodarce rynkowej w świetle art. 20 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, 2024, s. 183–194.

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 415.

⁸ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o kontroli niektórych inwestycji, druk sejmowy 3454 (VII kadencja), s. 17–18.

⁹ M. Mataczyński, w: *Ustawa o kontroli niektórych inwestycji. Komentarz*, M. Mataczyński (red.), Warszawa 2016, s. 19.

¹⁰ Zob. K. Czapracka, M. Gac, J. Gubański, I. Małobęcki, *Kontrola inwestycji zagranicznych – wstępna ocena polskiego ustawodawstwa i praktyki w kontekście europejskich i światowych trendów*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” nr 4, 2022, s. 9.

¹¹ *Ibidem*, s. 10.

Instrumentem starego reżimu objęte są podmioty wymienione w corocznie aktualizowanym rozporządzeniu Rady Ministrów¹². Obecnie jest to 17 spółek z sektorów energetycznego, telekomunikacyjnego oraz zbrojeniowego, w tym m.in. Centrum Rozwojowo-Wdrożeniowe „Telesystem-Mesko”, Emitel, Orange Polska czy Orlen. Każdemu z podmiotów przypisano właściwego ministra odpowiedzialnego za nadzór nad nim.

Zgodnie z ustawą zgłoszeniu ministrowi podlega nabycie istotnego uczestnictwa lub dominacji nad spółką. Co do zasady, pod pojęciem istotnego uczestnictwa rozumie się nabycie co najmniej 20, 25 lub 33 proc. – odpowiednio głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników albo udziału w kapitale zakładowym. Z kolei nabycie dominacji oznacza przede wszystkim osiągnięcie co najmniej 50 proc. wspomnianych głosów lub udziału.

Zarówno nabycie istotnego uczestnictwa, jak i dominacji bez zgłoszenia lub pomimo sprzeciwu ministra jest co do zasady nieważne z mocy prawa. Ustawa przewiduje, że kontrolujący transakcję minister wyraża sprzeciw, gdy jest to uzasadnione celami takimi jak:

- 1) ochrona niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa;
- 2) zapewnienie wolności i praw człowieka i bezpieczeństwa obywateli;
- 3) ochrona środowiska;
- 4) zapobieżenie działaniom albo zjawiskom społecznym lub politycznym negatywnie wpływającym na wykonywanie obowiązków wynikających z członkostwa w NATO i stosunki zagraniczne Polski;
- 5) zapewnienie porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa czy pokrycie niezbędnych potrzeb w celu ochrony zdrowia i życia ludności.

Omawiane przepisy zapewniają ramy prawne dla wyjątków od unijnych swobód przepływu kapitału. Traktaty zezwalają na wprowadzanie podobnych ograniczeń m.in. z uwagi na ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego pod warunkiem, że nie stanowią one arbitralnej dyskryminacji oraz są interpretowane wąsko i stosowane proporcjonalnie¹³.

Nowy reżim został wprowadzony do polskiego prawa w lipcu 2020 roku w związku z epidemią i sytuacją międzynarodową zakłócającą rynek i konkurencję i wygaśnie w połowie 2025 roku. Powierza on kontrolę Prezesowi UOKiK-u. Na marginesie warto zauważyć, iż wybór tego organu jest rozwiązaniem raczej nietypowym. W analogicznych ustawach obowiązujących w Niemczech, Austrii czy Wielkiej Brytanii organem właściwym jest jedynie minister.

Nowy mechanizm obejmuje szerszy krąg podmiotów niż wynikający z przepisów z 2015 roku, co tłumaczono niedostatecznością dotychczasowego wąskiego zakresu zastosowania przepisów ustawy¹⁴. Należą do nich m.in. spółki mające siedzibę na terytorium Polski, których przychód przekroczył

¹² Aktualnie jest to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie wykazu podmiotów podlegających ochronie oraz właściwych dla nich organów kontroli (Dz. U. poz. 2812).

¹³ Zob. M. Mataczyński, M. Saczywko, w: *Ustawa o kontroli niektórych inwestycji*, s. 33 i n.; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 czerwca 2020 r., *Komisja przeciwko Węgrom (Przejrzystość stowarzyszeń)*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, pkt. 76 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, s. 38, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=382>.

w dwóch latach poprzedzających zgłoszenie 10 mln euro i które spełniają jeden z następujących warunków:

- 1) są spółką publiczną;
- 2) przedmiot ich działalności dotyczy jednej z 21 dziedzin wymienionych w ustawie, takich jak np. wytwarzanie energii elektrycznej, transport rurociągowy lub podziemne magazynowanie paliw lub gazu ziemnego, działalność telekomunikacyjna, produkcja sprzętu lub wyrobów medycznych i leków, przetłusk w portach śródlądowych czy przetwórstwo mięsa, mleka, zbóż oraz owoców i warzyw;
- 3) posiadają mienie wchodzące w skład infrastruktury krytycznej lub opracowują określone rodzaje oprogramowania.

Zaznaczyć należy, że drugiemu z mechanizmów podlegają jedynie inwestorzy nieposiadający siedziby lub miejsca zamieszkania na terenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Obowiązkowi zgłoszenia Prezesowi UOKiK podlega zarówno nabycie, jak i zamiar nabycia istotnego uczestnictwa lub dominacji nad spółką. Prezes UOKiK wyraża sprzeciw wobec transakcji m.in. w przypadku wystąpienia w związku z transakcją przynajmniej potencjalnego zagrożenia dla porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego czy też możliwości negatywnego wpływu inwestycji na projekty i programy leżące w interesie Unii Europejskiej. Podobnie jak w przypadku pierwszego z opisywanych mechanizmów, czynności dokonane bez wymaganego zgłoszenia lub mimo sprzeciwu są co do zasady nieważne z mocy prawa.

Warto zwrócić uwagę na wyjątkowo szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej, jaki przysługuje Prezesowi UOKiK-u. Wystarczy bowiem wystąpienie jedynie potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz jedynie możliwy negatywny wpływ na projekty i programy leżące w interesie Unii, by wydać decyzję o sprzeciwie. W literaturze zauważa się, że nawet pomimo uchwalenia szerokich klauzul generalnych w ustawie, nie uprawnia to do dowolnego ich interpretowania. W praktyce jednak organ kontroli nie powinien mieć najmniejszego problemu ze znalezieniem argumentów na poparcie decyzji o sprzeciwie. Tym bardziej zatem istotna jest kontrola takiej decyzji przez sąd administracyjny¹⁵. W świetle prawa unijnego nie ulega również wątpliwości, że wyjątki od swobody przepływu kapitału należy interpretować zawężająco, co dodatkowo może ograniczać ryzyko nadużycia uprawnień¹⁶.

¹⁵ M. Bałdowski, *Ustawa o kontroli niektórych inwestycji jako mechanizm zapewniający bezpieczeństwo energetyczne*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 5, s. 129–130.

¹⁶ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 listopada 2010 r., *Komisja przeciwko Portugalii*, C-543/08, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo.

Należy jednak stwierdzić, że przepisy te są obecnie wykorzystywane w niewielkim zakresie¹⁷. Pierwszy z mechanizmów siłą rzeczy ma bardzo ograniczone zastosowanie, gdyż stosuje się go jedynie do kilkunastu podmiotów, z czego jedynie część znajduje się pod kontrolą Skarbu Państwa¹⁸. W przypadku nowego reżimu Prezes UOKiK informuje z kolei o wszczęciu dwóch postępowań sprawdzających w 2020 roku, z czego jedno zakończyło się decyzją o braku sprzeciwu od inwestycji, a drugie kontynuowano w kolejnym roku¹⁹. Z kolei w 2021 roku wszczęto osiem postępowań i wydano trzy decyzje: dwie o odmowie wszczęcia postępowania kontrolnego i braku sprzeciwu do transakcji oraz jedną o umorzeniu postępowania kontrolnego z uwagi na jego bezprzedmiotowość²⁰. Można porównać te liczby z przypadkiem Niemiec, gdzie w ostatnich latach wszczynano corocznie między 106 (w 2019 roku) a 306 (w 2021 i 2022 roku) postępowań dotyczących kontroli inwestycji (jednak rzeczywiście wydawano decyzję o zastosowaniu któregoś ze środków ograniczających inwestycję jedynie w kilkunastu przypadkach rocznie)²¹.

Złote weto ministra ds. aktywów państwowych

Obok uprawnienia do kontroli inwestycji zagranicznych, minister właściwy ds. aktywów państwowych dysponuje również nadzwyczajnym środkiem ochrony interesu publicznego w postaci tzw. złotego weta. Instrument ten może być zastosowany w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych.

Zgodnie z przepisami ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego ds. aktywów państwowych²² minister może zgłosić sprzeciw do uchwał lub innych czynności prawnych, które dotyczą zarządzania przez spółki mieniem wchodzącym w skład infrastruktury krytycznej, jeśli stanowi to rzeczywiste zagrożenie dla jej funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności. Możliwość skorzystania ze sprzeciwu przysługuje ministrowi także w odniesieniu do innych uchwał spółek – m.in. o rozwiązaniu, przeniesieniu siedziby za granicę czy przyjęciu planu rzeczowo-finansowego, planu działalności inwestycyjnej lub wieloletniego planu strategicznego. Siłą rzeczy jest to instrument stosowany wyjątkowo, dotyczy bowiem niewielkiej liczby możliwych stanów faktycznych.

Spółka posiadająca w swoim mieniu elementy infrastruktury krytycznej zobowiązana jest powołać właściwego pełnomocnika, którego obowiązkiem jest informowanie ministra o wymienionych w ustawie

¹⁷ Za przykład skorzystania z mechanizmu może posłużyć blokada podziału francuskiego przedsiębiorstwa energetycznego EDF przez Ministra Energii (zob. D. Szymański, *Minister energii blokuje francuski koncern EdF. Decyzja może przynieść dwa różne skutki*, Business Insider, 15 grudnia 2016, <https://businessinsider.com.pl/bb3h6fg>). Poza tym były pojedyncze przypadki sporów przed sądami administracyjnymi między przedsiębiorcami energetycznymi a właściwym ministrem o stosowanie mechanizmu.

¹⁸ W aktualnym wykazie znajdują się min. Orange Polska S.A., Polkomtel Sp. z o.o., czy też Stoen Operator Sp. z o.o.

¹⁹ *Sprawozdanie roczne Prezesa UOKiK z działalności Urzędu za rok 2020*, s. 41.

²⁰ *Sprawozdanie roczne Prezesa UOKiK z działalności Urzędu za rok 2021*, s. 31.

²¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, *Investitionsprüfung in Deutschland: Zahlen und Fakten*, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/investitionspruefung-in-deutschland-zahlen-und-fakten.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

²² Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 2173.

czynnościach i uchwałach spółki. Gdyby dana czynność lub uchwała miała stanowić rzeczywiste zagrożenie dla infrastruktury krytycznej, minister wyraża sprzeciw w formie decyzji administracyjnej w terminie 14 dni. Jego skutkiem jest bezskuteczność danej czynności do czasu wyjaśnienia sytuacji prawnej, tj. uprawomocnienia się decyzji administracyjnej albo uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego²³.

Warto zauważyć, że ustawa z 2010 roku nie jest pierwszym aktem regulującym kwestię tzw. złotej akcji przysługującej Skarbowi Państwa. Od 2005 roku obowiązywała ustawa o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (uchylona przez ustawę z 2010 roku). Sama ta instytucja znana jest europejskim porządkom prawnym od lat osiemdziesiątych i stosowana jest w różnych państwach członkowskich UE jako wyjątek od traktatowej zasady swobody kapitału²⁴.

Regulacje sektorowe

W sektorach infrastrukturalnych wykonywanie działalności gospodarczej spotyka się z daleko idącymi ograniczeniami regulacyjnymi. W dziedzinach takich jak energetyka, telekomunikacja czy kolej działają wyspecjalizowane organy regulujące rynek poprzez akty administracyjne: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Model ten jest silnie zdeterminowany przepisami unijnymi i co do istoty funkcjonuje na identycznych zasadach w całej Unii Europejskiej²⁵.

Istotą regulacji jest ograniczenie swobody transakcyjnej poprzez różnego rodzaju mechanizmy zastępcze wobec wolnego rynku²⁶. Typowym przykładem wykonywania funkcji regulacyjnej przez administrację gospodarczą jest np. obowiązek zatwierdzania taryf przedsiębiorstwa energetycznego przez Prezesa URE czy też decyzja w przedmiocie obowiązku przyłączenia do sieci elektroenergetycznej.

Organy regulacyjne cechuje szeroki zakres władzy dyskrejonalnej, przejawiający się nie tylko w klasycznym uznaniu administracyjnym, lecz także w odwołaniach do kryteriów pozaprawnych, takich jak racjonalność ekonomiczna lub wymogi techniczne. Jednym z najdalej idących przykładów działalności tego typu jest m.in. uprawnienie Prezesa UKE do nałożenia, w szczególnych przypadkach, na niektórych operatorów innych niż przewidziane w przepisach obowiązków w zakresie dostępu telekomunikacyjnego²⁷.

²³ F. Grzegorzcyk, *Charakter prawny i skutki sprzeciwu „złotego weta” w nowej ustawie o szczególnych uprawnieniach ministra Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 3, 2011, s. 47–53.

²⁴ Zob. K. Pawłowicz, „Złota akcja” Skarbu Państwa jako instytucja prawa publicznego, „Państwo i Prawo” nr 2, 2007, s. 30–40.

²⁵ Np. wymóg ustanowienia niezależnego regulatora rynku gazu i energii elektrycznej wynika z dyrektyw 2009/73/WE oraz 2019/944.

²⁶ K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej*, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2020, s. 203.

²⁷ Rozważając znaczenie tej regulacji, H. Izdebski doszedł do wniosku, iż w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi jedyną uprawnioną interpretacją jest uznanie przepisu za źle sformułowany. Inna wykładnia zezwalałaby bowiem

Warto zwrócić uwagę, iż istnieją niemal całkowicie sprywatyzowane sektory infrastrukturalne, czego przykładem jest w Polsce sektor telekomunikacyjny. Rynek ten w ocenie samego regulatora funkcjonuje dostatecznie dobrze, by odstąpił on od surowszych form regulacji. Dla przykładu Prezes UKE obecnie nie wyznacza żadnego przedsiębiorcy jako zobowiązanego do świadczenia usługi powszechnej na terenie całego kraju, gdyż mechanizm rynkowy gwarantuje odpowiednią jakość, przystępność i dostępność usług²⁸.

Podsumowanie

Ustawodawca odpowiedział na większość obaw związanych z ryzykiem zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, które może pojawić się w związku z wycofywaniem się państwa z bezpośredniego udziału w gospodarce. Omówione mechanizmy obowiązujące w Polsce w fundamentalnym zakresie nie odbiegają od analogicznych rozwiązań na Zachodzie, gdzie udział państwa w gospodarce co do zasady jest sporo mniejszy. Paradoksalnie przeszkodą w pełnym wdrożeniu tych mechanizmów jest utrzymywanie znaczącego poziomu własności państwowej w gospodarce. Trudno bowiem, by znajdowały one szerokie zastosowanie, skoro dotyczą sektorów z szerokim zakresem własności Skarbu Państwa, jako że ich uzasadnieniem jest zastąpienie bezpośredniego udziału państwa w gospodarce.

Również z punktu widzenia konstytucyjnego ustroju gospodarczego pożądane jest daleko idące ograniczenie własności państwowej w gospodarce z jednoczesną proporcjonalną ochroną interesu publicznego przez prawo i działania organów administracji publicznej. Nie ma wątpliwości, że w świetle art. 20 Konstytucji RP bezpośredni udział państwa w konkurencji rynkowej dopuszczalny jest jedynie wyjątkowo²⁹. Państwo zobowiązane jest więc do ograniczania swojego uczestnictwa w gospodarce – tak by podstawowe w niej miejsce zajmowała własność względem niego autonomiczna³⁰, zaś wpływ państwa na obrót gospodarczy odbywał się za pośrednictwem narzędzi prawnych, a nie przez bezpośrednią ingerencję w rynek³¹.

Oczywiście trzeba uważać, by politycy i urzędnicy pod pretekstem troski o bezpieczeństwo i porządek publiczny nie wykorzystywali tych mechanizmów w celach protekcyjnych. Byłoby to nadużyciem tych przepisów, sprzecznym zarówno z konstytucyjnym modelem społecznej gospodarki rynkowej (który protekcyjizm jednoznacznie wyklucza), jak i z unijnymi swobodami traktatowymi.

na nałożenie dowolnego obowiązku przez Prezesa UKE (zob. H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 1, 2010, s. 9–24).

²⁸ Zob. *Sprawozdanie z działalności Prezesa UKE za 2022 rok*, s. 4.

²⁹ L. Garlicki, M. Zubik, *Artykuł 20*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), t. I, Warszawa 2016.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2000 r., K 14/99.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 stycznia 2001 r., K 5/00.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Piotr Oliński

Analityk prawny FOR

e-mail: piotr.olinski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl