

Mateusz Chotodecki

Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Warszawa 2013



Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

**Kontrola sądowa decyzji
Prezesa Urzędu
Komunikacji Elektronicznej**



**Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych
Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego**

Trzydziesta dziewiąta publikacja Programu Wydawniczego CARS

Seria: Podręczniki i Monografie (14)

Redaktor serii: dr hab. Tadeusz Skoczny, prof. UW

Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS)
www.cars.wz.uw.edu.pl

Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS) zostało utworzone uchwałą Rady Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 21 lutego 2007 r. jako „inna wymieniona w regulaminie wydziału jednostka, niezbędna do realizacji zadań wydziału” w rozumieniu § 20 Statutu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 21 czerwca 2006 r.

CARS prowadzi między- i interdyscyplinarne badania naukowe oraz prace rozwojowe i wdrożeniowe w zakresie ochrony konkurencji i regulacji sektorowych w gospodarce rynkowej, ale także przygotowuje wydawnictwa zwarte i periodyczne, organizuje lub współorganizuje konferencje, seminaria, warsztaty i szkolenia, a w przyszłości będzie także patronować studiom podyplomowym.

W skład **CARS** wchodzić Członkowie Zwyczajni (pracownicy naukowcy Wydziału Zarządzania UW), Członkowie Stowarzyszeni (pracownicy naukowcy innych wydziałów UW, w tym głównie Wydziału Prawa i Administracji i Wydziału Nauk Ekonomicznych, a także innych krajowych i zagranicznych uczelni i jednostek badawczych) oraz Stali Współpracownicy (w tym osoby zatrudnione w polskich i zagranicznych firmach i instytucjach publicznych i prywatnych).

Mateusz Chołodecki

Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Warszawa 2013



Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzenci:

Prof. ALK, dr hab. Waldemar Hoff

Akademia Leona Koźmińskiego, Kolegium Prawa

Prof. dr hab. Stanisław Piątek

Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania

Korekta i redakcja: Anita Sosnowska

Projekt okładki: Dariusz Kondefefer

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu
Warszawskiego and Mateusz Chołodecki

ISBN: 978-83-63962-45-6



WYDAWCA:

Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania

Uniwersytetu Warszawskiego

02-678 Warszawa, ul. Szturmowa 1/3

Tel. (+48-22) 55-34-164

E-mail: jjagodzinski@mail.wz.uw.edu.pl

www.wz.uw.edu.pl



SKŁAD I ŁAMANIE:

Dom Wydawniczy ELIPSA,

00-189 Warszawa, ul. Inflancka 15/198

Tel./faks (+48-22) 635-03-01; (+48-22) 635-17-85

E-mail: elipsa@elipsa.pl; www.elipsa.pl

DYSTRYBUCJA

Księgarnia Ekonomiczna

02-094 Warszawa, ul. Grójecka 67

Tel. (+48-22) 822-90-42; faks (+48-22) 823-64-67

E-mail: info@ksiegarnia-ekonomiczna.com.pl

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	13
Wprowadzenie	17
Rozdział I. Ewolucja modelu kontroli sądowej decyzji organów telekomunikacyjnych w prawie Unii Europejskiej i w Polsce.....	21
Rozdział II. Prawo do odwołania w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego	39
Rozdział III. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jako telekomunikacyjny organ regulacyjny	73
Rozdział IV. Załatwianie spraw z zakresu prawa telekomunikacyjnego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w formie decyzji.	139
Rozdział V. Kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy administracyjne	225
Rozdział VI. Kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy powszechne	253
Wnioski końcowe.....	279
Załączniki	287
Bibliografia	289
Literatura przywołana w pracy.....	289
Orzeczenia	302
Wykaz aktów prawnych.....	307
Wykaz aktów prawa polskiego	310

Szczegółowy spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	13
Wprowadzenie	17
Rozdział I. Ewolucja modelu kontroli sądowej decyzji organów telekomunikacyjnych w prawie Unii Europejskiej i w Polsce.	21
1. Kontrola sądowa decyzji w świetle prawa Unii Europejskiej	21
1.1. Rozwiązania obowiązujące do roku 2003	21
1.2. Obowiązujący pakiet dyrektyw nowego podejścia	27
2. Kontrola sądowa decyzji w świetle prawa polskiego	29
2.1. Rozwiązania obowiązujące do roku 2000	30
2.2. Prawo telekomunikacyjne; implementacja pakietu dyrektyw nowego podejścia.	35
3. Podsumowanie	37
Rozdział II. Prawo do odwołania w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego.	39
1. Powszechne prawo do sądu	39
1.1. Prawo do sądu w ujęciu normatywnym	40
1.2. Prawo do sądu w ujęciu doktrynalnym	42
1.3. Prawo do sądu w ujęciu judykatury	43
1.4. Pojęcie oraz cechy sądu	46
2. „Prawo odwołania się” od decyzji krajowego organu regulacyjnego – art. 4 DR.	48
2.1. Wymogi proceduralne	49
2.2. Wymogi instytucjonalne	51
2.3. Zakres przedmiotowy i podmiotowy	53
2.4. Kontrola sądowa rozstrzygnięć krajowych organów regulacyjnych w wybranych państwach Unii Europejskiej – implementacja art. 4 DR.	54
2.4.1. Austria	55

2.4.2. Francja	56
2.4.3. Wielka Brytania	58
3. Charakter sprawy (administracyjnej, cywilnej i gospodarczej) jako wyznacznik sądowej kontroli decyzji należących do właściwości Prezesa UKE	60
3.1. Sprawa administracyjna	61
3.2. Sprawa cywilna	64
3.2.1. Pojęcie sprawy cywilnej	64
3.2.2. Pojęcie sprawy gospodarczej	66
3.3. Rozgraniczenie spraw administracyjnych i cywilnych	68
4. Podsumowanie	70

Rozdział III. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jako telekomunikacyjny organ regulacyjny	73
1. Model telekomunikacyjnego organu regulacyjnego w prawie Unii Europejskiej	73
1.1. Pojęcie regulacji (sektorowej)	73
1.2. Cechy telekomunikacyjnego organu regulacyjnego w świetle DR. . .	76
2. Miejsce Prezesa UKE w strukturze administracji publicznej	80
3. Cele i zadania Prezesa UKE jako organu regulacyjnego	87
3.1. Cele działania Prezesa UKE	88
3.2. Zadania Prezesa UKE w sektorze telekomunikacyjnym	92
4. Postępowanie przed Prezesem UKE	96
4.1. Administracyjnoprawny charakter postępowania	96
4.2. Specyfika postępowania	99
4.2.1. Elementy modyfikujące reguły zawarte w przepisach k.p.a. . .	99
4.2.2. Odrębne od k.p.a. reguły postępowania	106
5. Współdziałanie Prezesa UKE z organami europejskimi i Prezesem UOKiK w podejmowaniu rozstrzygnięć	115
5.1. Organy Unii Europejskiej	116
5.1.1. Komisja Europejska	116
5.1.2. Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)	127
5.2. Prezes UOKiK	130
6. Podsumowanie	134

Rozdział IV. Załatwianie spraw z zakresu prawa telekomunikacyjnego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w formie decyzji	139
1. Decyzja administracyjna jako podstawowa prawna forma działania Prezesa UKE	139
1.1. Pojęcie decyzji administracyjnej	140
1.2. „Decyzja regulacyjna” jako szczególna forma działań Prezesa UKE .	143
2. Sprawy poddane kontroli sądownoadministracyjnej	145

2.1. Sprawy należące do właściwości Prezesa UKE mające charakter regulacyjny (decyzje regulacyjne)	146
2.1.1. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy)	146
2.1.2. Okresowe zawieszenie lub ograniczenie realizacji uprawnień abonenta (art. 69–72 Pr. tel.)	150
2.1.3. Okresowe zawieszenie lub ograniczenie realizacji obowiązku połączenia do numeru niegeograficznego na terytorium RP	151
2.1.4. Świadczenie usługi powszechnej	153
2.1.5. Gospodarowanie częstotliwościami	161
2.1.6. Gospodarowanie numeracją	172
2.1.7. Zapewnienie dostępu do udogodnień towarzyszących	173
2.1.8. Usługi blokady połączeń przychodzących	175
2.2. Sprawy należące do właściwości Prezesa UKE mające charakter ogólnoadministracyjny	176
2.2.1. Sprawy pozwoleń na używanie urządzeń radiowych	176
2.2.2. Nakładanie obowiązków związanych ze stanami szczególnych zagrożeń	180
2.2.3. Sprawy z zakresu nadzoru	183
3. Sprawy regulacyjne należące do kognicji sądu powszechnego (SOKiK) ..	185
3.1. Ustalenie znaczącej pozycji rynkowej	186
3.1.1. Analiza rynków	189
3.1.2. Postanowienie stwierdzające konkurencyjność rynku	191
3.2. Obowiązki regulacyjne	194
3.2.1. Pojęcie i rodzaje środków regulacyjnych	194
3.2.2. Utrzymanie, zmiana oraz uchylenie środków regulacyjnych ..	199
3.2.3. Nałożenie szczegółowych warunków regulacyjnych	200
3.3. Nakładanie kar	202
3.4. Nakazanie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości po przeprowadzeniu kontroli	204
3.5. Sprawy sporne	206
3.6. Sprawy z zakresu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych	211
4. Podsumowanie	219
 Rozdział V. Kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy administracyjne	
1. Miejsce sądownictwa administracyjnego w ramach ustrojowych	225
1.1. Sądownictwo administracyjne w ujęciu konstytucyjnym	225
1.2. Model sądownoadministracyjny w Polsce	229
2. Przedmiot i zakres kontroli sądownoadministracyjnej działań Prezesa UKE ..	232
2.1. Sprawa sądownoadministracyjna	232
2.2. Kognicja sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego	234

2.3. Strony postępowania sądownoadministracyjnego	236
2.4. Specyfika kontroli sądownoadministracyjnej w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego	237
2.4.1. Prowspółntowa (proeuropejska) wykładnia przepisów prawa (<i>in dubio pro communitate</i>)	238
2.4.2. Kontrola „legalności celu”	242
2.4.3. Kontrola uznania administracyjnego („regulacyjnego”).....	246
3. Środek odwoławczy od rozstrzygnięć Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego	248
4. Podsumowanie	250
Rozdział VI. Kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy powszechne	253
1. Miejsce Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w ramach sądownictwa powszechnego	253
2. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jak komplementarny organ w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji	255
2.1. Kognicja Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	255
2.2. Cele i zadania w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji....	257
2.3. Charakter rozstrzygania spraw	260
3. Postępowanie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach zakresu regulacji telekomunikacji	261
3.1. Strony postępowania	261
3.1.1. Odwołujący się	262
3.1.2. Prezes Urzędu	263
3.2. Forma odwołania od decyzji Prezesa UKE	264
3.3. Samokontrola decyzji sprawowana przez Prezesa UKE.....	265
3.4. Rodzaje rozstrzygnięć.....	270
4. Środki odwoławcze od rozstrzygnięć sądów powszechnych w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji.....	272
4.1. Apelacja	272
4.2. Skarga kasacyjna	273
5. Podsumowanie	274
Wnioski końcowe	279
A. Źródła modelu kontroli sądowej w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego	279
B. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jako organ regulacyjny	280
C. Postępowanie przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej.....	280
D. Prawo odwołania w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego....	282
E. Charakter prawny spraw należących do właściwości Presa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z zakresu prawa telekomunikacyjnego	283

F. Charakter prawny kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego	284
Załączniki	287
Bibliografia	289
Literatura przywołana w pracy	289
Orzeczenia	302
Wykaz aktów prawnych	307
Wykaz aktów prawa polskiego	310
Akty prawne nieobowiązujące	310
Akty prawne obowiązujące	311

Wykaz ważniejszych skrótów

- BEREC** – Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej
- CBOSA** – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)
- DD** – Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie), Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 7–20, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13 Tom 29 P. 323–336 z późn. zm.
- DR** – Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 33–50, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13 Tom 29 P. 349–366 z późn. zm.
- DUP** – Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 51–77, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13 Tom 29 P. 367–393 z późn. zm.
- DZ** – Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach), Dz. Urz. WE L 108

- z 24.04.2002, s. 21–32, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13 Tom 29 P. 337–348 z późn. zm.
- Dz.U.** – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz.** – Dziennik Urzędowy
- ETS** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- EWG** – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- k.c.** – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- k.p.a.** – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 t.j. z późn. zm.
- k.p.c.** – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.
- KE, Komisja Konstytucja** – Komisja Europejska
– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- KRRiT** – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- OSNC** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna (od 1995 r.)
- OSNCP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do 1994 r.)
- OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.)
- p.p.s.a.** – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.
- Pr. energ.** – Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.
- Pr. poczt.** – Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.
- Pr. tel.** – Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.
- RM** – Rada Ministrów
- SA** – Sąd Apelacyjny
- SN** – Sąd Najwyższy
- SOKiK** – Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

- SPI** – Sąd Pierwszej Instancji – obecnie Sąd (Unii Europejskiej)
- SW** – Sąd Wojewódzki – obecnie Sąd Okręgowy
- TFUE** – Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2)
- TK** – Trybunał Konstytucyjny
- TSUE** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- TWE** – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (*Treaty establishing the European Community Official Journal C 340, 10.11.1997, p. 173–306*)
- u.o.k.k.** – Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.
- U. wspier. rozw.** – Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.
- UE** – Unia Europejska
- UKE** – Urząd Komunikacji Elektronicznej
- UOKiK** – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- URE** – Urząd Regulacji Energetyki
- UTK** – Urząd Transportu Kolejowego
- WE** – Wspólnota Europejska
- WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wprowadzenie

Rozważania zawarte w niniejszej publikacji dotyczą problematyki kontroli decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W celu uporządkowania ustaleń oraz ułatwienia prawidłowego zrozumienia analiz i tez prezentowanych w toku wywodu na wstępie sprecyzowano przyjęty zakres podejmowanych zagadnień, a także wykazano podstawowe cele opracowania.

Przedmiotem niniejszej książki jest ustalenie charakteru prawnego kontroli sądowej decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne. Złożoność podjętej w rozprawie problematyki wymaga odwołania się do przepisów z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, postępowania sądownoadministracyjnego oraz postępowania cywilnego. Poza prawem krajowym konieczne było odwołanie się także do przepisów prawa Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że zakres przedmiotowych rozważań nie obejmuje kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej dotyczących rynku pocztowego, wydawanych na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe. Wyłączenie tego zagadnienia z analizy wiąże się z odrębnym obszarem działalności gospodarczej objętym prawem pocztowym, odrębną podstawą prawną takich decyzji oraz z faktu, że procedura rozstrzygania decyzji różni się istotnie od procedury uregulowanej w prawie telekomunikacyjnym. W rozprawie nie są analizowane także procedury rozstrzygania i kontroli sądowej decyzji innych organów określanych jako organy regulacyjne oraz kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pomimo wielu cech wspólnych, procedury te są od siebie odmienne w sferze norm prawa zarówno materialnego, jak i formalnego. Nie oznacza to jednak, że nie poczyniono pewnych porównań w zakresie niektórych elementów prawnych wykazujących cechy wspólne.

Badania nad zagadnieniem kontroli rozstrzygnięć Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej leżą w sferze zainteresowań nauki publicznego prawa gospodarczego, ale także nauki postępowania administracyjnego, nauki postępowania sądownoadministracyjnego, nauki postępowania cywilnego oraz częściowo także nauk prawa cywilnego i prawa Unii Europejskiej. Wynika to w głównej mierze ze złożoności prawa materialnego i proceduralnego oraz **wieloetapowego rozstrzygnięcia spraw z zakresu prawa telekomunikacyjnego**. Niemniej jednak, tylko w ramach publicznego prawa gospodarczego¹ w sposób kompleksowy prowadzone są badania nad materialnym i formalnym prawem telekomunikacyjnym, nie wyłączając kontroli sądowej rozstrzygnięć Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Głównym celem książki jest przedstawienie charakteru prawnego modelu kontroli sądowej decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie prawa telekomunikacyjnego. W niniejszej monografii autor analizuje podstawy prawne tego modelu w celu ustalenia czy jest on jednorodny. W związku z tym, zadaniem pracy jest również określenie, na czym polegają istotne różnice w sposobach kontroli sądowej zastosowanych w omawianym modelu.

Przywołana już złożoność oraz wieloetapowość modelu kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej obliguje do przedstawienia go w sposób kompleksowy, z odwołaniem się do szeregu dyscyplin prawa. Dlatego też w pracy z jednej strony przeprowadzono analizę przepisów prawa materialnego pod kątem charakteru spraw rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Z drugiej zaś – przeanalizowano przepisy unijnego i krajowego prawa formalnego. Zamiarem autora jest również sklasyfikowanie przyjętych w prawie telekomunikacyjnym rozwiązań i odniesienie ich do koncepcji teoretycznoprawnych utrwalonych w polskim dorobku prawnym, w szczególności w nauce publicznego prawa gospodarczego.

¹ Autor pojęcie publicznego prawa gospodarczego przyjmuje za T. Rabską jako „sferę stosunków prawnych, która wypełnia przestrzeń między organami państwa a podmiotami gospodarczymi oraz która jest regulowana w trybie administracyjnym. Przy czym podmioty gospodarcze są nie tylko adresatami działań organów państwa, ale przede wszystkim ich inicjatorami (wnioskodawcami). Ta sfera stosunków obejmuje zatem nie tylko zadania i kompetencje organów państwowych oraz mechanizmy podejmowania przez te organy decyzji (czy innych aktów prawnych), ale przede wszystkim prawa i obowiązki podmiotów gospodarczych, ich gwarancje, warunki realizacji oraz formy ich prawnej ochrony wobec działań organów państwa i innych podmiotów gospodarczych w zakresie podejmowania przez nie działalności gospodarczej” – zob. T. Rabska, *Jakie prawo gospodarcze? – Próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 21 i n.

Zrealizowanie wyżej wymienionych celów wymaga uzyskania odpowiedzi na kilka pytań. Po pierwsze, jak ukształtował się model kontroli sądowej decyzji organów właściwych w sprawach rynku telekomunikacyjnego w Polsce i Unii Europejskiej z uwzględnieniem zmian w tym zakresie. W jakim stopniu prawo unijne miało wpływ na krajowy model kontroli sądowej decyzji telekomunikacyjnego organu regulacyjnego. Powyższe stanowi tło dla ustalenia, jak przepisy prawne gwarantują prawo do odwołania od decyzji administracyjnych, a jak prawo do skargi na decyzje administracyjne kierowanej do sądu. Ponadto, jaki jest zakres prawa do sądu w sprawach należących do właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz określenia wymagań związanych z realizacją tego prawa, w świetle norm prawa krajowego oraz prawa Unii Europejskiej.

Celem pracy jest również scharakteryzowanie zadań organu właściwego w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz określenia jego pozycji ustrojowej, która odgrywa istotną rolę w realizacji jego zadań. Konsekwencją odpowiedzi na postawione problemy jest ustalenie, iż postępowanie przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej ma charakter administracyjnoprawny.

Kolejnym celem pracy jest ustalenie, jakie są skutki prawne współdziałania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z innymi organami, w tym z organami Unii Europejskiej, oraz jak przebiega kontrola decyzji podjętych w wyniku tego współdziałania.

Wcześniej poczynione ustalenia co do zakresu oraz wymagań prawa do sądu skłaniają do scharakteryzowania poszczególnych spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z zakresu prawa telekomunikacyjnego. Ustalenia w tym zakresie pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy obowiązujący model kontroli sądowej odpowiada charakterowi prawnemu spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Finalnym celem rozprawy jest scharakteryzowanie kontroli sądowej sprawowanej przez sądy względem decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz wykazanie swoistych cech tej kontroli.

Odpowiedź na tak postawione pytania jest istotna, gdyż przyjęty sposób kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej może mieć duże znaczenie dla sytuacji prawnej uczestników rynku telekomunikacyjnego².

W opracowaniu uwzględniono stan prawny na dzień 3 maja 2013 r.

² Zob. K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006.

Niniejsza monografia została przygotowana na podstawie rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2012 r. pod tym samym tytułem.

Chciałbym w tym miejscu serdecznie podziękować promotorce rozprawy doktorskiej, Pani Profesor Bożenie Popowskiej za opiekę naukową, życzliwość i inspirację do pracy naukowej. Bez pomocy i wskazówek Pani Profesor niniejsza praca by nie powstała.

Wyrazy wdzięczności składam również recenzentom rozprawy doktorskiej – Pani Profesor Barbarze Adamiak oraz Panu Profesorowi Romanowi Hauserowi, których cenne uwagi miały istotny wpływ na ostateczny kształt niniejszego opracowania.

Pracę tą poświęcam sprawczyni całej mojej pracy, Marcie.

Poznań, wrzesień 2013 r.

Rozdział I

Ewolucja modelu kontroli sądowej decyzji organów telekomunikacyjnych w prawie Unii Europejskiej i w Polsce

1. Kontrola sądowa decyzji w świetle prawa Unii Europejskiej

1.1. Rozwiązania obowiązujące do roku 2003

Rynek telekomunikacyjny przeszedł w ostatnich trzydziestu latach zasadnicze przeobrażenie. Do początku lat osiemdziesiątych XX wieku rynki telekomunikacyjne w niemal wszystkich państwach członkowskich ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej¹ (jak również poza nią) były zmonopolizowane oraz chronione przez wyłączne lub specjalne prawa zapewniane przez ustawodawstwa poszczególnych krajów². Państwa te były jednocześnie wyłącznym właścicielem przedsiębiorstw świadczących usługi telekomunikacyjne. W tym okresie powszechnie przyjmowano, że cała działalność telekomunikacyjna jest monopolem naturalnym³ oraz że posiada szczególne znaczenie o charakterze użyteczności publicznej. Charakter ten miał uzasadniać traktowanie działalności telekomunikacyjnej jako szcze-

¹ Pierwsze kroki w kierunku demonopolizacji rynków telekomunikacyjnych w Europie podjęły: Wielka Brytania, Szwecja oraz Finlandia. Zob. szerzej na temat tego procesu w Wielkiej Brytanii i Szwecji w: Ch. Koenig, J. Kühling, H. Schedl (red.), *Liberalisierung der Telekommunikationsordnungen: Ein Rechtsvergleich*, „Schriftenreihe Kommunikation & Recht”, 9 Verl. Recht und Wirtschaft, Heidelberg 2000.

² M. Szydło, *Dostęp do sieci infrastrukturalnych na zliberalizowanych rynkach Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1, s. 81.

³ S. Kruk, *Podstawy teorii regulacji rynku telekomunikacyjnego*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2003, nr 3, s. 7 i n.; idem, *Podstawy teorii regulacji rynku telekomunikacyjnego*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2003, nr 4, s. 21 i n.

gólnego rodzaju działalności gospodarczej⁴. Stąd państwa poprzez swoje przedsiębiorstwa państwowe zapewniały usługi telekomunikacyjne obywatelom. W omawianym okresie, na częściową demonopolizację sektora telekomunikacyjnego zdecydowały się m.in. Stany Zjednoczone Ameryki (gdzie dokonano podziału przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego AT&T)⁵, co miało niewątpliwy wpływ na zmiany w Europie.

Kluczową rolę instytucjonalną w reformowaniu rynku telekomunikacyjnego w EWG, a później WE, odegrały KE⁶ oraz ETS⁷, który aprobował działania podejmowane przez Komisję. Działalność pierwszego z tych organów można zasadniczo podzielić na dwa etapy. Początkowy, w którym KE wykonywała jedynie studia i analizy rynkowe oraz podejmowała działania zmierzające do wyegzekwowania od przedsiębiorców uczestniczących w rynku telekomunikacyjnym istniejących norm prawnych. Chodziło o zaimplementowanie obowiązujących norm wspólnotowego prawa konkurencji zawartych w art. 81 i 82 TWE do sektora telekomunikacyjnego. Formalnie stało się to w decyzji KE z 21.12.1982 r.⁸ dotyczącej *British Telecommunications*. Decyzja ta, jak i cały poprzedzający ją proces, spotkał się ze sprzeciwem części państw członkowskich EWG, które zaskarżyły przedmiotową decyzję. ETS w wyroku z 1985 r.⁹ utrzymał w całości stanowisko KE w mocy. Co więcej, Trybunał potwierdził, że reguły konkurencji mają pełne zastosowanie do rynku telekomunikacyjnego (działalności telekomunikacyjnej). Był to pierwszy krok w kierunku liberalizacji rynku telekomunikacyjnego w UE. Na drugim etapie, KE aktywnie już tworzyła ramy prawne dla liberalizacji rynku telekomunikacyjnego.

⁴ B. Rzeszutarski, *Wpływ europejskiego modelu sektora telekomunikacyjnego na kształtowanie zasad dostępu do sieci telekomunikacyjnych w Polsce*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2008, s. 262–263.

⁵ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 96.

⁶ Już w 1979 r. w ramach KE utworzono Grupę roboczą ds. Technologii Informatycznych (ang. *Information Technologies Task Force*), którą następnie przekształcono w XIII Dyрекcję Generalną odpowiedzialną za sprawy telekomunikacyjne. W 1983 r. utworzono Grupę Wyższych Urzędników ds. Telekomunikacji (ang. *Senior Officials Group on Telecommunications*), za: I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 96.

⁷ J.W. Goodman, *Telecommunications Policy-Making in the European Union*, Elgar, Edward Publishing, Inc. 2006, s. 4.

⁸ Commission Decision 82/861/EEC of 10 December 1982 relating to a proceeding under Article 86 of the EEC Treaty (IV/29877 – British Telecommunications).

⁹ *Italian Republic v. Commission of the European Communities*, Case 41/83, European Court reports 1985 Page 00873.

Za umowny początek¹⁰ procesu liberalizacji rynku telekomunikacyjnego przyjmuje się opublikowanie przez KE tzw. Zielonej Księgi z 30.06.1987 r. (która stanowi rodzaj propozycji programowej¹¹) dotyczącej rozwoju wspólnego rynku usług i urządzeń telekomunikacyjnych¹². W dokumencie tym przyjęto założenie, że do roku 1992 uda się osiągnąć otwarcie rynków telekomunikacyjnych oraz ich harmonizację. Równocześnie określono, że otwarcie rynków telekomunikacyjnych nastąpi w dwójaki sposób. Z jednej strony KE wyda samodzielnie dyrektywy, których celem będzie liberalizacja rynku w oparciu o art. 86 ust. 3 TWE¹³ (obecnie art. 106 TFUE)¹⁴. Z drugiej zaś – nastąpi harmonizacja rynku w oparciu o art. 95 TWE (obecnie art. 114 TFUE)¹⁵. Droga ta została określona jako *basic dualism* w prawie telekomunikacyjnym wspólnoty¹⁶. Założenia zostały następnie potwierdzone przez ministrów ds. telekomunikacji państw EWG w 1988 r.¹⁷.

Treść pierwszego z przywołanych przepisów, tj. art. 86 TWE zakazuje państwom członkowskim stosowania wobec przedsiębiorstw o charakte-

¹⁰ Należy dla porządku wspomnieć o wcześniejszych próbach podejmowanych przez Komisję. W 1980 r. KE wydała pierwsze – niewiążące zalecenia w przedmiocie liberalizacji, otwarcia narodowych rynków telekomunikacyjnych w UE; zob. Council declaration concerning the recommendations on telecommunications 1.09.1980 r. COM (1980) 422 final. Ponadto, wydano: Council Directive 86/361/EEC of 24 July 1986 on the initial stage of the mutual recognition of type approval for telecommunications terminal equipment (OJ L 217, 5.8.1986, p. 21–25), która nakładała na państwa członkowskie obowiązek uznawania testów sprawdzających czy urządzenia spełniają wspólne standardy z innych państw członkowskich.

¹¹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 131.

¹² Towards A Dynamic European Economy, Green Paper on the Development of a Common Market for Telecommunications Service and Equipment, 30.06.1987, COM (1987) 290 final.

¹³ Szczególnie Francja uważała, że nie jest to właściwa podstawa do uszczuplenia wyłącznych czy specjalnych praw, które przysługiwały krajom na rynkach telekomunikacyjnych. Zob. *French Republic v. Commission of the European Communities*, Case C-202/88, European Court reports 1991 Page I-01223.

¹⁴ Zob. szerzej w: R. Klotz [w:] Ch. Koenig, A. Bartosch, J-D. Braun, M. Romes, *EC Competition and Telecommunications Law*, „International Competition Law Series” 2009, vol. 6, 2 edition, s. 60 i n.; S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 17–19.

¹⁵ Zob. szerzej w R. Klotz [w:] Ch. Koenig, A. Bartosch, J-D. Braun, M. Romes, *EC Competition...*, s. 84 i n.; S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty...*, s. 19–20.

¹⁶ Ch. Koenig, E. Röder, *The Regulation of Telecommunications in the European Union: A Challenge for the Countries Acceding to the European Community*, „European Business Law Review” 1999, nr 333(334).

¹⁷ Council Resolution of 30 jun. 1988 on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment up to 1992 [1988] OJ C257/1.

rze publicznym oraz wobec przedsiębiorstw, którym przyznane zostały prawa specjalne lub wyłączne, środków sprzecznych z normami traktatów, w szczególności z przepisami dotyczącymi ochrony konkurencji i pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Oznacza to, że przedsiębiorstwa świadczące zadania w ogólnym interesie gospodarczym poddane zostały regułom konkurencji, jednak w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu ich zadań. Jednocześnie ust. 3 art. 86 TWE upoważnia KE do czuwania nad stosowaniem postanowień omawianego przepisu i do wydawania w miarę potrzeby stosownych dyrektyw lub decyzji. Pomimo dość wąskiego zakresu, Komisja wykorzystwała przedmiotowe upoważnienie do wydania kilku dyrektyw liberalizujących rynek telekomunikacyjny. Drugi z przywołanych przepisów art. 95 TWE dawał kompetencje Radzie EWG wraz z innymi organami wspólnoty do przyjmowania środków dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W oparciu o ten przepis przyjęto cały szereg przepisów harmonizujących rynek telekomunikacyjny. Instrumenty liberalizujące miały na celu usunięcie praw wyłącznych lub specjalnych dla przedsiębiorstw telekomunikacyjnych. Harmonizacja miała jednak na celu kształtowanie, na uwolnionych rynkach, warunków ekonomicznych, technicznych i socjalnych¹⁸. Oba procesy wdrażane jednocześnie były niezbędne do wprowadzenia pełnej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych wspólnoty.

Wyrazem realizacji opisanego założenia w celu liberalizacji rynku telekomunikacyjnego była dyrektywa Komisji 88/301/EWG¹⁹ z 16.05.1988 r. w sprawie konkurencji na rynkach urządzeń końcowych (z terminem implementacji do czerwca 1990 r.). Głównym celem tej dyrektywy było wprowadzenie konkurencji w zakresie urządzenia końcowych i związanych z nimi praw poszczególnych państw członkowskich. Realizacją tego celu miały zająć się specjalne organy, do powołania których zobowiązane zostały wszystkie państwa członkowskie, a które miały być niezależne od przedsiębiorców publicznych i prywatnych prowadzących działalność telekomunikacyjną (art. 6)²⁰. W tym kontekście warto odnotować, że w Wielkiej Brytanii dużo

¹⁸ B. Rzeszotarski, *Wpływ europejskiego modelu...*, s. 261.

¹⁹ Commission Directive 88/301/EEC of 16 May 1988 on competition in the markets in telecommunications terminal equipment (Official Journal L 131, 27/05/1988 P. 0073–0077).

²⁰ W wersji ang.: *Member States shall ensure that, from 1 July 1989, responsibility for drawing up the specifications referred to in Article 5, monitoring their application and granting type-approval is entrusted to a body independent of public or private undertakings offering goods and/or services in the telecommunications sector.*

wcześniej, bo ustawą z 1984 r. (*Telecommunication Act 1984*) powołano organ ds. telekomunikacji pod nazwą *Director General of Telecommunications (The Office of Telecommunications)*. Głównym zadaniem tego organu była promocja konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w Wielkiej Brytanii w związku z demonopolizacją i prywatyzacją monopolisty *British Telecommunications*.

Kolejnymi działaniami w kierunku liberalizacji i harmonizacji rynku telekomunikacyjnego były: dyrektywa 90/388/EWG²¹ z 28.06.1990 r. w sprawie konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych oraz dyrektywa 90/387/EWG²² z 28.06.1990 r. w sprawie ustanowienia wewnętrznego rynku usług telekomunikacyjnych poprzez wdrożenie zasad otwartej sieci (ang. *Open Network Provision ONP*). Z kolei w dyrektywie 92/44/WE²³ z 5.06.1992 r. w sprawie zastosowania zasady otwartej sieci (ONP) do łączy dzierżawionych po raz pierwszy zdefiniowano pojęcie krajowego organu regulacyjnego (ang. *National Regulatory Authority NRA*)²⁴. Organ ten (lub organy) miał być:

- a) prawnie odrębny,
- b) funkcjonalnie niezależny od organizacji telekomunikacyjnych oraz
- c) wyposażony przez państwo członkowskie między innymi w funkcje regulacyjne określone w dyrektywie.

W dyrektywie tej po raz pierwszy zawarto gwarancję rozpatrzenia sporów przez krajowe organy regulacyjne (art. 5 i art. 12). Pierwszy z tych przepisów nakładał na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania możliwości wniesienia do krajowego organu regulacyjnego sprawy pomiędzy użytkownikiem a podmiotem świadczącym usługi łączy dzierżawionych, w sytuacji braku porozumienia w sprawie przedłużenia umowy²⁵. Z kolei

²¹ Commission Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services (Official Journal L 192, 24/07/1990 P. 0010–0016).

²² Council Directive 90/387/EEC of 28 June 1990 on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision (Official Journal L 192, 24/07/1990 P. 0001–0009).

²³ Council Directive 92/44/EEC of 5 June 1992 on the application of open network provision to leased lines (Official Journal L 165, 19/06/1992 P. 0027–0036).

²⁴ W wersji ang.: *National regulatory authority means the body or bodies in each Member State, legally distinct and functionally independent of the telecommunications organizations, entrusted by that Member State inter alia with the regulatory functions addressed in this Directive.*

²⁵ *Art 5. Member States shall ensure that existing offerings continue for a reasonable period of time, and that termination of an offering can be done only after consultation with users affected. Without prejudice to other rights of appeal provided for by national laws, Member*

art. 12 ust. 1 przewidywał ogólną możliwość odwołania się do krajowego organu regulacyjnego przez użytkowników, na których w jakikolwiek sposób negatywnie wpłynęła (lub mogła wpłynąć) implementacja przedmiotowej dyrektywy, w szczególności w zakresie wewnątrzspółnotowych łączy dzierżawionych²⁶.

Opisane tu prawo odwołania się dotyczy w gruncie rzeczy kompetencji krajowych organów regulacyjnych do rozstrzygnięcia sporów. Co więcej, dyrektywa ta pozostawiła państwom członkowskim dowolność w zakresie trybu takiego odwołania, jego formy czy skutków rozstrzygnięcia takiego sporu. Dodatkowo pozostawiła ustawodawstwom krajowym wybór w zakresie kontroli sądowej takich rozstrzygnięć.

Powyższe działania Komisji zostały następnie zaaprobowane przez Radę w rezolucjach z 22.07.1993 r.²⁷; 22.12.1994 r.²⁸; 29.06.1995 r.²⁹ i 18.09.1995 r.³⁰. W związku z tym KE, po przeprowadzeniu przeglądu powszechnych usług telefonii głosowej³¹, zdecydowała się na wprowadzenie już pełnej liberalizacji rynku dyrektywą 96/19/WE³² z 13.03.1996 r., którą znowelizowano wcześniejszą dyrektywę 90/388/EWG w odniesieniu do wprowadzenia pełnej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych (zaczęła ona obowiązywać od

States shall ensure that users can bring the case before the national regulatory authority where the users do not agree with the termination date as envisaged by the organization notified in accordance with Article 11 (1) (a).

²⁶ Art 12 (1). Any user complaining that he has been or may be injured by the infringement of the provisions of this Directive, particularly regarding intra-Community leased lines, shall have the right to appeal to the national regulatory authority or authorities.

²⁷ Council Resolution of 22 July 1993 on the review of the situation in the telecommunications sector and the need for further development in that market (Official Journal C 213, 6.8.1993, p. 1–3).

²⁸ Council Resolution of 22 December 1994 on the principles and timetable for the liberalization of telecommunications infrastructures (Official Journal C 379, 31.12.1994, p. 4–5).

²⁹ Council Resolution of 29 June 1995 on the further development of mobile and personal communications in the European Union (Official Journal C 188, 22.7.1995, p. 3–4).

³⁰ Council Resolution of 18 September 1995 on the implementation of the future regulatory framework for telecommunications (Official Journal C 258, 3.10.1995, p. 1–3).

³¹ 26.05.1994 r., Europe and the global information society Recommendations to the European Council (Bangemann Report). Dostępny: <http://ec.europa.eu/archives/ISPO/infosoc/backg/bangeman.html>.

³² Commission Directive 96/19/EC of 13 March 1996 amending Directive 90/388/EEC with regard to the implementation of full competition in telecommunications markets (Official Journal L 074, 22/03/1996 P. 0013–0024).

1.01.1998 r.³³) oraz dyrektywą 97/51/WE³⁴ z 6.10.1997 r. zmieniającą dyrektywy 90/387/EWG i 92/44/EWG w celu dostosowania do konkurencyjnego środowiska w telekomunikacji (z terminem implementacji do 31.12.1997 r.).

W znowelizowanej dyrektywie 90/387/EWG (art. 5a ust. 3) po raz pierwszy wprowadzono wymóg istnienia odpowiedniego mechanizmu odwołania się od każdej decyzji krajowego organu regulacyjnego. Przepis ten stanowił, że: państwa członkowskie zapewnią na poziomie krajowym odpowiednie mechanizmy, w których strony, których dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, będą miały prawo odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron³⁵. Warto zwrócić uwagę, że przepis ten nie określa rodzaju ani kategorii organu, do którego odwołanie można skierować, lakonicznie stanowiąc, że ma być to organ niezależny od stron. Jednocześnie, przedmiotowa dyrektywa nie zawierała żadnych dodatkowych wymagań w zakresie proceduralnym.

Natomiast w dyrektywie tej w sposób szczegółowy uregulowano kwestię organizacji i kształtu krajowych organów regulacyjnych (zob. art. 5a oraz pkt 9 preambuły do dyrektywy). Warto zauważyć, że rozwiązania przyjęte we wspomnianych dyrektywach (96/19/WE, 97/51/WE) oparte były na praktyce i doświadczeniach państw, które już wcześniej zliberalizowały swój rynek telekomunikacyjny, w szczególności Wielkiej Brytanii oraz Szwecji³⁶.

1.2. Obowiązujący pakiet dyrektyw nowego podejścia

Osiągnięte efekty liberalizacji rynku, zmiany w sieciach telekomunikacyjnych, rozwój technologiczny, jak również gwałtowny rozwój Internetu ujawniły potrzebę istotnej reformy całego modelu regulacji w telekomunikacji³⁷.

³³ Przyjęto również okresy przejściowe, 5-letni dla Hiszpanii, Grecji, Irlandii, Portugalii oraz 2-letni dla Luksemburga.

³⁴ Directive 97/51/EC of the European Parliament and of the Council of 6 October 1997 amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications (Official Journal L 295, 29/10/1997 P. 0023–0034).

³⁵ W wersji ang.: *Member States shall ensure that suitable mechanisms exist at national level under which a party affected by a decision of the national regulatory authority has a right of appeal to a body independent of the parties involved.*

³⁶ Ch. Hoceped, A. de Stree, *The ambiguities of the European electronic communications regulation* [w:] E.J. Dommering, N.A.N.M. van Eijk (red.), *The round table expert group on telecommunications law*, Instituut voor Informatierecht (IViR), Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2005, s. 142.

³⁷ J.-D. Braun, R. Capito [w:] Ch. Koenig, A. Bartosch, J.-D. Braun, M. Romes, *EC Competition...*, s. 47.

Dlatego też w 2002 r. przyjęto tzw. pakiet dyrektyw nowego podejścia, na który składały się dyrektywy:

- a) 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich łącznia, tzw. dyrektywa o dostępie (DD);
- b) 2002/20/WE w sprawie zezwoleń dla sieci i usług łączności elektronicznej, tzw. dyrektywa o zezwoleniach (DZ);
- c) 2002/21/WE w sprawie wspólnotowych ram prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej, tzw. dyrektywa ramowa (DR) oraz
- d) 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej, tzw. dyrektywa o usłudze powszechnej (DP).

Kolejnym powodem wprowadzenia powyższego pakietu była chęć ujednolicenia przepisów dotyczących rynku telekomunikacyjnego, rozporoszonych dotychczas w wielu wspomnianych aktach prawnych. Wynikało to ze stopniowego harmonizowania i liberalizowania kolejnych części rynku. W załączniku do rozprawy przedstawiono schematy³⁸ prezentujące konsolidację przepisów w ramach pakietu dyrektyw nowego podejścia.

Powyższy pakiet dyrektyw miał zasadnicze znaczenie dla obecnego kształtu prawa telekomunikacyjnego w UE. W interesującym nas zakresie przede wszystkim należy odnieść się do DR, która była „kamieniem milowym” w rozwoju wspólnych ram regulacyjnych dla sektora telekomunikacyjnego³⁹. Zawierała ona wytyczne dla organów regulacyjnych państw członkowskich oraz przepisy wspólne dla wszystkich dyrektyw. W tej też dyrektywie zawarto po raz pierwszy wymagania w zakresie kontroli sądowej (prawo odwołania się) od decyzji krajowych organów regulacyjnych. Przepis art. 4 DR stanowił, że: „państwa członkowskie zapewnią, by na szczeblu krajowym istniały skuteczne mechanizmy, które umożliwią użytkownikom oraz przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny dotyczy, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron zaangażowanych w spór. Taki organ, który może być sądem, winien posiadać odpowiednią wiedzę specjalistyczną umożliwiającą mu właściwe wypełnianie jego funkcji. Państwa członkowskie zapewnią, by meritum każdej sprawy zostało właściwie rozpoznane oraz

³⁸ Schematy za: J. W. Goodman, *Telecommunications Policy-Making...*, s. 233.

³⁹ J.-D. Braun, R. Capito [w:] Ch. Koenig, A. Bartosch, J.-D. Braun, M. Romes, *EC Competition...*, s. 48.

były zagwarantowane skuteczne środki odwoławcze⁴⁰. Do czasu rozpoznania takiego środka odwoławczego, decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostanie w mocy, chyba że organ odwoławczy postanowi inaczej”. Jeżeli organ odwoławczy nie jest organem sądowym, powinien on zawsze sporządzić na piśmie uzasadnienie swojej decyzji. „Ponadto, w takim przypadku, decyzja takiego organu winna być zaskarżalna przed organem sądowym w rozumieniu art. 234 Traktatu” (w dalszej części rozprawy zostaną szczegółowo omówione przedmiotowe rozwiązania). Nie ulega wątpliwości, że pakiet dyrektyw nowego podejścia poprzez wyposażenie organów odwoławczych w uprawnienia do merytorycznego rozstrzygania spraw znacznie zwiększył, obok krajowych organów regulacyjnych i KE, rolę tych organów w regulowaniu rynku telekomunikacyjnego⁴¹.

Pakiet dyrektyw nowego podejścia nie uniknął krytyki ze strony doktryny, w szczególności za brak jasnej wizji regulacji rynku telekomunikacyjnego⁴². Dlatego też dyskusja nad reformą pakietu rozpoczęła się już w roku 2005. Ostatecznie w roku 2009 dokonano jej reformy dyrektywami 2009/136/WE oraz 2009/140/WE z 15.11.2009 r. Jednocześnie, rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.11.2009 r. nr 1211/2009⁴³ powołano BEREC⁴⁴.

2. Kontrola sądowa decyzji w świetle prawa polskiego

Autor rozprawy ograniczył zakres czasowy rysu historycznego prawa telekomunikacyjnego w Polsce, podobnie jak w przypadku prawa UE, ukazując ewolucję tego prawa od lat osiemdziesiątych poprzedniego wieku. Wynika to

⁴⁰ Warto podkreślić, że kontrola merytoryczna była przedmiotem sporu podczas tworzenia DR; zob. w: M. Sinclair, *The European communications services regulatory package: an update*, „Computer and Telecommunications Law Review” 2002, nr 8(4), s. 99 i n.

⁴¹ Ch. Hocepiéd, A. de Streel, *The ambiguities of the European...*, s. 151.

⁴² Zob. m.in.; P. Larouche, *What went wrong: the European perspective*, „TILEC Discussion Paper”, October 2003, s. 14 i n.; A. de Streel, *Current and future European regulation of electronic communications: A critical assessment*, „Telecommunications Policy” 2008, nr 32, s. 726; Ch. Hocepiéd, A. de Streel, *The ambiguities of the European...*, s. 142 wraz z przywołaną tam literaturą.

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd, Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009, s. 1 (dalej: rozporządzenie 1211/2009).

⁴⁴ Zob. szerzej na temat projektów powołania agencji wspólnotowych w: M. Przybylska, *Wspólnotowy projekt powołania agencji regulacyjnych: przykład sektorów energetyczno-gazowego i telekomunikacyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 1, s. 9–17.

w głównej mierze z podobieństw, w interesującym nas zakresie, do poprzednich ustaw z tego zakresu, ale także pozwoli prześledzić ten rozwój na tle opisanych rozwiązań wspólnotowych.

2.1. Rozwiązania obowiązujące do roku 2000

Ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności⁴⁵ ustawodawca wskazał, że wyłącznym prawem państwa w dziedzinie telekomunikacji jest zakładanie i używanie linii oraz urządzeń telekomunikacyjnych⁴⁶, w dziedzinie radiofonii i telewizji powszechnego odbioru – budowa i używanie rozgłośni radiowych i ośrodków telewizyjnych oraz nadawczych stacji radiofonicznych i telewizyjnych naziemnych i satelitarnych (art. 1 ust. 1). Z wyłącznego monopolu państwa w zakresie telekomunikacji wyłączone zostały jedynie wewnątrzzakładowe przewodowe sieci telekomunikacyjne (art. 3). Jednocześnie jednostki podległe Ministrowi Łączności wykonywały działalność telekomunikacyjną w zakresie zaspokajania potrzeb społeczeństwa, gospodarki narodowej oraz organów władzy i administracji państwowej (art. 6 ust. 1 pkt 1). Za realizację tych zadań odpowiedzialna była państwowa jednostka organizacyjna Polska Poczta, Telegraf i Telefon⁴⁷ (dalej: PPTT), którą kierował Minister Łączności. Wynika z tego, że działalność telekomunikacyjna była w całości podporządkowana organom administracji państwowej. Dodajmy, że Minister Łączności był upoważniony do wydawania zezwoleń w zakresie działalności telekomunikacyjnej, które obejmowały np. założenie i używanie linii i urządzeń telekomunikacyjnych. Wszystkie zezwolenia miały formę decyzji administracyjnej i podlegały kontroli NSA na zasadach i w trybie określonym w k.p.a. (art. 16).

Jeszcze w latach osiemdziesiątych XX wieku rynek telekomunikacyjny w Polsce oraz w większości krajów europejskich, nawet pomimo istotnych różnic ustrojowych, zasadniczo się nie różnił. Wśród podobieństw należy

⁴⁵ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności, Dz. U. z 1984 r. Nr 54, poz. 275.

⁴⁶ Jednocześnie przesądzono, że: liniami i urządzeniami telekomunikacyjnymi są linie i urządzenia służące do przesyłania, nadawania lub odbioru za pomocą energii elektromagnetycznej znaków pisma, obrazów, dźwięków i wszelkiego rodzaju wiadomości drogą przewodową, radiową, optyczną lub innymi sposobami (art. 1 ust. 3). Siecią telekomunikacyjną jest zespół współpracujących ze sobą linii i urządzeń telekomunikacyjnych (art. 1 ust. 4).

⁴⁷ Państwowe przedsiębiorstwo o nazwie Polska Poczta, Telegraf i Telefon zostało pierwotnie powołane Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, telegraf i Telefon” (Dz. U. z 1928 r. Nr 38, poz. 379).

wymienić monopol państwa na świadczenie usług telekomunikacyjnych, państwową własność przedsiębiorstw świadczących usługi telekomunikacyjne czy bezpośredni nadzór państwa nad rynkiem telekomunikacyjnym.

Kolejną ustawą z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności⁴⁸ (weszła w życie 15.01.1991 r.) dokonano ważnych zmian związanych ze zmianą ustroju gospodarczego, który przeszedł z systemu gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. W pierwszej kolejności należy wskazać, że w oparciu o przedmiotową ustawę w miejsce PPTT⁴⁹ powołano Telekomunikację Polską Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej) oraz państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej Poczta Polska przeznaczone do prowadzenia działalności pocztowej (art. 42–56)⁵⁰. Nadal jednak utrzymano rozwiązanie, w myśl którego zakładane i używane na terytorium RP urządzenia i systemy telekomunikacyjne, w tym kable i przewody telekomunikacyjne, powinny posiadać, wydane przez Ministra Łączności, świadectwo dopuszczenia do eksploatacji (tzw. świadectwo homologacji) (art. 7 ust. 1). Ustawa przewidywała dwa typy świadectw: świadectwo ogólne wydawane dla systemów lub typów urządzeń telekomunikacyjnych dostarczanych przez określonego producenta oraz świadectwo indywidualne wydawane producentowi lub użytkownikowi dla określonego urządzenia lub systemu. Różnica pomiędzy świadectwami wynikała z ich formy prawnej. Świadectwo ogólne wydawane było w formie zarządzenia Ministra Łączności, natomiast świadectwo indywidualne – w formie decyzji administracyjnej.

Należy równocześnie zauważyć, że państwo nadal zachowało wyłączny monopol na działalność, m.in. w zakresie:

- a) świadczenia usług telekomunikacyjnych międzynarodowych o charakterze powszechnym;
- b) używania urządzeń, linii i sieci telekomunikacyjnych bezpośrednio połączonych drogą kablową, radiową lub w układzie międzynarodowych systemów satelitarnych z liniami, urządzeniami lub sieciami znajdującymi się

⁴⁸ Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności, Dz. U. z 1990 r. Nr 86, poz. 504.

⁴⁹ *W terminie do dnia 31 grudnia 1991 r. Minister Łączności przekształci państwową jednostkę organizacyjną „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”, w przedsiębiorstwo użyteczności publicznej Poczta Polska oraz w Telekomunikację Polską – Spółkę Akcyjną* (art. 76 ust. 1).

⁵⁰ W zakresie działalności pocztowej nadal utrzymano, że nie stanowią działalności w dziedzinie poczty wykonywane przez inne podmioty gospodarcze usługi, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 oraz z 1990 r. Nr 26, poz. 149 i Nr 34, poz. 198).

- poza granicami RP – podmiotowi zagranicznemu lub spółce z udziałem podmiotów zagranicznych;
- c) używania międzymiastowych linii i sieci telekomunikacyjnych oraz świadczenie międzymiastowych usług telekomunikacyjnych – podmiotowi zagranicznemu lub spółce z udziałem podmiotów zagranicznych, jeżeli udział podmiotów zagranicznych w kapitale zakładowym lub akcyjnym przekracza 49% (art. 16).

Zakres tego monopolu został później znaczenie ograniczony nowelizacją ustawy z 1995 r.⁵¹.

Warto podkreślić, że ustawa nie zawierała odrębnych przepisów w zakresie ewentualnych odwołań od aktów administracyjnych wydawanych przez Ministra Łączności (np. zezwoleń określonych w art. 15). Z kolei ustawa ta stanowiła, że w zakresie świadczenia usługi pocztowej lub telekomunikacyjnej, mającej charakter powszechny, podmioty odpowiadały za niewykonanie lub nienależyte wykonywanie usługi jedynie w zakresie określonym przez ustawę (art. 57 ust. 1). Natomiast za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej lub telekomunikacyjnej niemającej charakteru powszechnego ustawa przewidywała odpowiedzialność na podstawie przepisów k.c. (art. 57 ust. 2). Podobnie, podmiot świadczący usługę pocztową lub telekomunikacyjną ponosił odpowiedzialność za szkodę na podstawie przepisów k.c., jeżeli następstwem był czyn niedozwolony (art. 59).

Zasadniczą zmianę w sektorze telekomunikacyjnym wprowadziła ustawa uchwalona 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne⁵² (weszła w życie z dniem 1.01.2001 r.). Miała ona na celu dostosowanie prawa polskiego do wymagań prawa WE. Jak podkreślano w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Jak wskazała praktyka stosowania obowiązującej ustawy o łączności, samo zniesienie prawnego monopolu nie owocuje natychmiastowym pojawieniem się faktycznej konkurencji na rozważanym rynku. Działania prawne muszą być dodatkowo wspierane działaniami regulacyjnymi, bez których nowi uczestnicy gry rynkowej nie mają praktycznie żadnych szans wobec oferenta dominującego”⁵³. W pierwszej kolejności należy wskazać, że powołano jednoosobowy organ regulacyjny w zakresie działalności telekomunikacyjnej i gospodarki częstotliwościami oraz kontroli spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej – Prezesa Urzędu Regulacji

⁵¹ Przepis ten był kilkakrotnie nowelizowany: ustawami z: 7.07.1995 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 60, poz. 310; 13.10.1995 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564; 29.12.1998 r., Dz. U. z 1998 r. Nr 150, poz. 984.

⁵² Ustawa z 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. z 2000 r. Nr 73, poz. 852.

⁵³ Druk sejmowy nr 943 (III kadencja).

Telekomunikacji (art. 109 ust. 1). Jednocześnie, ustawa zakwalifikowała go jako centralny organ administracji rządowej (art. 109 ust. 2). Uzasadnienie do projektu ustawy wskazywało, że miał to być to niezależny organ regulacyjny w zakresie działalności telekomunikacyjnej, którego powołania wymagały przepisy WE.

W interesującym nas zakresie proceduralnym przepisy przedmiotowej ustawy przewidywały, że do postępowania przed Prezesem URT stosuje się przepisy k.p.a. (art. 111 ust. 1). Natomiast, na decyzje:

- a) ustalające, że na wskazanym obszarze operator publiczny zajmuje pozycję dominującą, w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów, na rynku świadczenia określonej usługi telekomunikacyjnej na tym obszarze (art. 57 ust. 1 pkt 1)⁵⁴;
- b) ustalające, że na wskazanym obszarze operator publiczny jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej w zakresie świadczenia określonej usługi telekomunikacyjnej, jeżeli udział operatora w rynku świadczenia danej usługi na tym obszarze jest równy lub większy od 25% (art. 57 ust. 1 pkt 2)⁵⁵;
- c) ustalające, że na obszarze wskazanym w decyzji operator publiczny o udziale w rynku świadczenia określonej usługi telekomunikacyjnej niższym od 25% jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej w zakresie świadczenia danej usługi telekomunikacyjnej, biorąc łącznie pod uwagę:
 - i) zdolność operatora do wpływania na funkcjonowanie rynku;
 - ii) przychody operatora w odniesieniu do rozmiaru rynku;
 - iii) możliwości dostępu operatora do użytkowników końcowych;
 - iv) doświadczenie operatora w świadczeniu usług telekomunikacyjnych na rynku (art. 57 ust. 2);
- d) ustalające, że na obszarze wskazanym w decyzji operator publiczny, nie jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej w zakresie świadczenia określonej usługi telekomunikacyjnej (art. 57 ust. 2);
- e) o połączeniu sieci (art. 84 ust. 1);
- f) o nałożeniu na kierownika podmiotu gospodarczego kary pieniężnej (art. 124 ust. 2);
- g) o nałożeniu na podmiot kary pieniężnej (art. 125 ust. 1);

⁵⁴ Prezes URT może wydać taką decyzję, w zakresie świadczenia usług: 1) powszechnych, 2) dzierzawy łączy telekomunikacyjnych, 3) telefonicznych, świadczonych w ruchomych publicznych sieciach telefonicznych, 4) świadczonych na krajowym rynku połączeń międzyoperatorskich (art. 57 ust. 4).

⁵⁵ Zob. przypis 64 rozdz. I, s. 36.

przysługiwało odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego, zgodnie z przepisami k.p.c. (art. 111 ust. 2)⁵⁶. Warto odnotować, że uzasadnienie do ustawy nie wyjaśniało przyczyn wprowadzenia trybu odwołań od niektórych decyzji (związanych z regulacją rynku) do sądu powszechnego.

Bez wątplenia przedstawiony tryb kontroli sądowej nie wynikał z obowiązujących ówczesnie dyrektyw telekomunikacyjnych WE. W ocenie autora rozprawy, rozwiązania przyjęte w prawie antymonopolowym miały decydujący wpływ na model przyjęty w prawie telekomunikacyjnym z 2004 r. (który obowiązuje do dziś). Dlatego też, niezbędnym jest krótkie odniesienie się do tego modelu.

Ustawą z 24 lutego 1990 r.⁵⁷ o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym powołano centralny organ administracji państwowej w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym – Prezesa Urzędu Antymonopolowego (art. 17). Postępowanie przed tym organem miało charakter administracyjny, jednak odwołania od decyzji administracyjnych w sprawach praktyk monopolistycznych określonych w art. 8 ust. 1 i 3 oraz art. 9 (art. 10 ust. 1), wydanych przez Prezesa Urzędu Antymonopolowego, skierowano do sądowego postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Jednocześnie ustawa powołała w ramach sądownictwa powszechnego, w strukturze Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sąd Antymonopolowy⁵⁸. W uzasadnieniu do projektu ustawy, jak również w sprawozdaniu posłanki sprawozdawcy na posiedzeniu Sejmu w dniu 24 lutego 1990 r., kiedy uchwalono omawianą ustawę, brak jest informacji o przesłankach przekazania wymienionych

⁵⁶ Art. 111. 1. Do postępowania przed Prezesem URT stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem ust. 2–4. 2. Od decyzji Prezesa URT, o których mowa w art. 57 ust. 1–3, art. 84 ust. 1, art. 124 ust. 2 oraz art. 125 ust. 1, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. 3. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URT, wymienionych w ust. 2, toczy się według przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych. 4. Do postanowień Prezesa URT, na które służy zażalenie, przepisy ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio, z tym że zażalenie wnosi się w terminie 7 dni.

⁵⁷ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz. U. z 1990 r. Nr 14, poz. 88.

⁵⁸ Art. 27 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym dodał do ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1985 r. Nr 31, poz. 137 z późn. zm.) art. 192, który zobowiązywał Ministra Sprawiedliwości do utworzenia, w drodze rozporządzenia, w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie odrębnej jednostki organizacyjnej do spraw antymonopolowych (sąd antymonopolowy).

decyzji Prezesa Urzędu Antymonopolowego do właściwości Sądu Antymonopolowego⁵⁹.

Następnie, nowelizacją z 3.02.1995 r.⁶⁰ wszystkie decyzje Prezesa Urzędu Antymonopolowego przekazano do właściwości sądów powszechnych – Sądu Antymonopolowego. Odnotujmy stanowisko S. Gronowskiego, który uważa, że powołanie sądu antymonopolowego spowodowane było koniecznością badania decyzji wydawanych przez organ antymonopolowy nie tylko pod względem ich legalności, lecz także pod względem celowości⁶¹. Autor ten również wskazuje, że powodem utworzenia sądu antymonopolowego w ramach struktury sądów powszechnych był ówczesny kształt sądownictwa administracyjnego, tj. jednoinstancyjnego, od którego orzeczeń przysługiwała jedynie rewizja nadzwyczajna do SN⁶².

2.2. Prawo telekomunikacyjne; implementacja pakietu dyrektyw nowego podejścia

Nową ustawą z 16 lipca 2004 r. Pr. tel. dokonano implementacji do polskiego prawa przede wszystkim pakietu dyrektyw nowego podejścia⁶³. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „Projektowana ustawa pozostaje w ścisłym związku ze strategią rozwoju telekomunikacji na lata 2004–2006 opracowywaną przez Rząd. Realizacji celów strategicznych Rządu w zakresie telekomunikacji sprzyjać będzie zaproponowanie takich rozwiązań prawnych, aby uregulowania zawarte w projektowanej ustawie:

⁵⁹ S. Gronowski, *Sądownictwo z zakresu ochrony konkurencji w Polsce (wybrane problemy)* [w:] C. Banasiński (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, UOKiK, Warszawa 2006 s. 15.

⁶⁰ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz. U. z 1995 r. Nr 41, poz. 208.

⁶¹ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa – Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 292.

⁶² S. Gronowski, *Sądownictwo z zakresu...*, s. 15.

⁶³ Chodzi dokładnie o dyrektywy: a) DR; b) DZ; c) DD; d) DUP; oraz e) 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 201 z 31.7.2002, s. 37 i n.); f) Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/5/WE z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie urzędzeń radiokomunikacyjnych i telekomunikacyjnych urzędzeń końcowych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności (Dz. Urz. WE L 91 z 7.4.1999, s. 10 i n.); g) Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 249 z 17.9.2002, s. 21 i n.) i h) 89/336/EWG z dnia 3 maja 1989 r. o zbliżeniu praw państw członkowskich dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej (Dz. Urz. EWG L 139, 23/05/89 p. 19 i n.).

- sprzyjały dalszemu rozwojowi infrastruktury telekomunikacyjnej,
- zwiększały dostępność usług telekomunikacyjnych,
- liberalizowały dostęp do rynku,
- dostosowywały regulacje do zasad obowiązujących na rynku Unii Europejskiej, z uwzględnieniem stopnia rozwoju rynku polskiego.

Celem proponowanych regulacji jest zapewnienie powszechnej, tańszej, szybszej i bezpieczniejszej łączności, w szczególności poprzez:

- wprowadzenie postępowania konsultacyjnego w odniesieniu do projektów rozwiązań mających istotny wpływ na rynek telekomunikacyjny,
- uregulowania dotyczące usługi powszechnej, uwzględniające rozwój technologiczny, rozwój rynku oraz zmiany w zapotrzebowaniu użytkowników,
- dostępność stacjonarnych usług telefonicznych dla użytkowników niepełnosprawnych oraz użytkowników ze specjalnymi potrzebami społecznymi,
- ułatwienie implementacji nowych rozwiązań technologicznych, szczególnie w zakresie cyfrowych technologii telekomunikacyjnych,
- przenoszalność numerów,
- wspieranie przez regulatora działań na rzecz interoperacyjności sieci,
- uregulowania dotyczące współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej,
- uregulowania dotyczące ochrony konsumenta, w tym przejrzystość taryf oraz jasne warunki rozwiązywania sporów,
- przyczynienie się do wzrostu poziomu stabilności prawnej⁶⁴.

W nowej ustawie zasadniczo powtórzono poprzednie rozwiązania proceduralne, w szczególności model kontroli sądowej, przyjęty już w prawie telekomunikacyjnym z 2000 r. I tak, ustawodawca utrzymał rozwiązanie przewidujące dwutorowość kontroli sądowej rozstrzygnięć organu regulacyjnego (tym razem organ regulacyjny został nazwany Prezesem Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty). Nie dostosowano go zatem do opisanych rozwiązań przewidzianych w art. 4 DR (prawo odwołania się). Warto odnotować, że uzasadnienie do projektu ustawy nie zawierało żadnej wzmianki na ten temat kontroli sądowej rozstrzygnięć Prezesa URTiP.

⁶⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy druk 2637 (IV kadencja).

3. Podsumowanie

W ciągu minionych trzydziestu lat rynek telekomunikacyjny w Europie uległ głębokim przeobrażeniom. Zmiana ta nastąpiła w niemalże wszystkich aspektach tego rynku. Powodem tak zasadniczej zmiany były, i nadal są, przede wszystkim: chęć wprowadzenia konkurencji w tym segmencie rynku oraz gwałtowny rozwój technologii związanych z telekomunikacją. Przemiana na rynku telekomunikacyjnym, z monopolu prawnego jednego przedsiębiorcy, posiadającego prawa wyłączne, do rynku, na którym panują reguły konkurencji, była w głównej mierze możliwa dzięki działalności organów europejskich, w szczególności KE. W miarę wprowadzania we wspólnocie kolejnych etapów procesu liberalizacji i harmonizacji okazało się, że nie mogą one w pełni zafunkcjonować bez obecności na rynku specjalnych organów regulacyjnych. Działalność krajowych organów regulacyjnych, a także coraz szybsze zmiany na rynku telekomunikacyjnym spowodowały, że dotychczasowe mechanizmy kontroli sądowej rozstrzygnięć regulatora w wielu państwach okazały się nieefektywne. Bardzo długie postępowania przed sądami krajowymi w wielu państwach członkowskich często uniemożliwiały organom regulacyjnym skuteczne realizowanie polityki regulacyjnej. Dlatego też KE zdecydowała się wprowadzić wymóg – wzorowany na rozwiązaniu obowiązującym w Wielkiej Brytanii – kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych przez specjalnie do tego powołane organy (najczęściej będące sądami), posiadające uprawnienia do rozstrzygania merytorycznego spraw. Rozwiązanie to znacznie zwiększyło, obok krajowych organów regulacyjnych i KE, rolę krajowych sądów odwoławczych w regulowaniu rynku telekomunikacyjnego⁶⁵. Część autorów, nie bez racji, wskazuje, że rozwiązanie to ustanowiło drugi, nadrzędny organ regulacyjny w sektorze telekomunikacyjnym. Celem pakietu dyrektyw nowego podejścia, który taki wymóg ustanowił w art. 4 DR, było stworzenie specjalnego, kompleksowego trybu (modelu) weryfikowania spraw z zakresu regulacji rynku telekomunikacyjnego (określonego jako rynek komunikacji elektronicznej). Model ten zakłada istnienie szczególnego krajowego organu regulacyjnego oraz szczególnego krajowego organu kontrolującego rozstrzygnięcia tego regulatora. Zasadniczym celem miała być efektywność całego modelu.

Zaprezentowana analiza historyczna rozwoju prawa telekomunikacyjnego w Polsce wskazuje, że model organizacyjny regulacji sektora telekomunikacyjnego oraz model kontroli sądowej rozstrzygnięć organu regulacyjnego oparto w znacznej mierze na rozwiązaniach obowiązujących w krajowym

⁶⁵ Ch. Hocepiet, A. de Streel, *The ambiguities of the European...*, s. 151.

prawie antymonopolowym. Konsekwencją takiego założenia było przyjęcie, że organem odpowiedzialnym za regulację jest monokratyczny centralny organ administracji rządowej, a postępowanie przed nim toczy się zgodnie z ogólnym postępowaniem administracyjnym, ze zmianami wynikającymi z ustawy szczególnej (telekomunikacyjnej). Również na wzór postępowania antymonopolowego zasadniczą część decyzji związanych z regulacją sektora poddano kognicji sądu powszechnego (sądu antymonopolowego). Jednakże ustawodawca, z nieznanych powodów, pozostała część decyzji organu regulacyjnego pozostawił w kognicji sądownictwa administracyjnego, czyli inaczej niż w sprawach z zakresu Pr. energ., gdzie wszystkie rozstrzygnięcia poddano kognicji sądu powszechnego (SOKiK). Po akcesji Polski do UE zarysowany tu model kontroli sądowej rozstrzygnięć organu regulacyjnego nie został dostosowany do art. 4 DR (prawo odwołania się), o czym autor pisze szerzej zwłaszcza w kolejnym rozdziale pracy.

Rozdział II

Prawo do odwołania w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego

1. Powszechne prawo do sądu

Zasada powszechnego prawa do sądu jest jedną z zasad składających się na szersze pojęcie demokratycznego państwa prawnego (państwa prawa)¹. Już w oparciu o poprzednią konstytucję, TK, formułując zakres prawa do sądu, wskazywał, że „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu (...) Prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek wykładnia ścieśniająca art. 1 Konstytucji (odpowiadający treściowo obecnemu art. 2 Konstytucji – przypis M.Ch.) w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju RP. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu (...) wynika z zasady zawartej w art. 1 Konstytucji, że Polska jest państwem prawnym”². Obecnie, zasada demokratycznego państwa prawa ma swoje źródło w art. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Adresatami tej zasady są przede wszystkim organy legislatywy, tj. Sejm i Senat, ale także organy władzy wykonawczej i sądowniczej. Ze względu na ramy przedmiotowej rozprawy, najistotniejszą dla dalszych rozważań wydaje się kwestia odniesienia tej zasady do władzy sądowniczej. Funkcjonalnie, zasada państwa prawnego

¹ B. Banaszak zalicza do tych zasad, oprócz zasady prawa do sądu, zasady: suwerenności narodu, wolności i równości wobec prawa, konstytucjonalizmu, podziału władzy, legalizmu, odpowiedzialności państwa za błędy jego funkcjonariuszy, proporcjonalności, samorządu i partycypacji. Zob. idem, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 113 i n.

² Orzeczenie TK z 7.01.1992 r., K 8/91, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1992/5/81-82.

odnosi się również do stosowania prawa. Jak wskazuje W. Sokolewicz „obywatel ma być bowiem chroniony tą zasadą przed arbitralnością organów władzy publicznej niezależnie od zaklasyfikowania tak samych organów, jak i form ich działania”³.

1.1. Prawo do sądu w ujęciu normatywnym

Prawo do sądu⁴ zaliczane jest do podstawowych praw człowieka⁵. Źródłem tego prawa są wiążące Polskę konwencje międzynarodowe oraz prawo wewnętrzne (krajowe). Na szczególną uwagę zasługuje tu art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁶, który stanowi, że: „wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”. Podobną gwarancję zawiera art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷, który stanowi, że: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Z powyższego wynika, że prawo do sądu, przynajmniej na poziomie prawa międzynarodowego, zostało zawężone do zakresu spraw określanych jako „cywilne” i „karne”. Jednakże doktryna i judykatura powszechnie nadaje im szersze znaczenie, nie zawężając

³ W. Sokolewicz [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 2007, s. 27 wraz z przywołaną tam literaturą.

⁴ Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie funkcjonują różne określenia pojęcia prawa do sądu. Wśród nich można odnotować określenia prawa do: „sądu”, „drogi sądowej”, „praworządnego procesu”, „sprawiedliwego procesu”, „do uczciwej rozprawy”. Przeglądu tych określeń dokonuje A. Zieliński w: *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 15.

⁵ B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Verba, Lublin 2003, s. 17.

⁶ Umowa międzynarodowa podpisana w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 168).

⁷ Umowa międzynarodowa podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

pojęcia spraw cywilnych i karnych do ścisłego ich rozumienia⁸. Co istotne, Komitet Ministrów Rady Europy w swojej rekomendacji w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych⁹, nawiązując do przywołanego art. 6 Konwencji, nie wprowadził żadnych ograniczeń przedmiotowych. Rekomendacja wprost wskazuje, że zakresem kontroli sądowej winny być objęte wszystkie akty administracyjne (*all administrative acts should be subject to judicial review*). W związku z tym, rekomendacja definiuje akt administracyjny jako: indywidualny oraz generalny akt prawny oraz inne czynności administracji publicznej, które mogą dotyczyć interesów osób fizycznych lub prawnych, nie wyłączając odmowy działania przez organy administracyjne w sytuacjach do tego zobligowanych¹⁰. Warto również dodać, że art. 47 Karty Praw Podstawowych UE¹¹ nie zawęża gwarancji prawa do sądu jedynie do spraw cywilnych i karnych, stanowiąc, że „Każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy”.

Na gruncie prawa krajowego, Konstytucja przewiduje jeszcze szersze gwarancje prawa do sądu, stanowiąc, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Co oznacza, że nie istnieją ograniczenia co do rodzaju spraw, z którymi można zwrócić się do organu sądowego z żądaniem rozstrzygnięcia, jeżeli tylko sprawa ta jest regulowana przepisami prawa¹². Jest to więc rozszerzenie przedmiotowe w stosunku do gwarancji prawnomiędzynarodowych. Podobnie jak w regulacji prawa międzynarodowego, pojęcie „sprawy” jako

⁸ A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA...*, s. 16–17.

⁹ Recommendation Rec(2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts 15.12.2004 r.

¹⁰ W wersji ang.: By „administrative acts” are meant: a. legal acts – both individual and normative – and physical acts of the administration taken in the exercise of public authority which may affect the rights or interests of natural or legal persons; b. situations of refusal to act or an omission to do so in cases where the administrative authority is under an obligation to implement a procedure following a request.

¹¹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej nr 2007/C 303/01 z 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. WE z 2007 C 3030).

¹² P. Sarnecki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, art. 45, s. 3.

przedmiotu konstytucyjnego prawa do sądu jest również nieostre¹³. Z. Czeszejko-Sochacki pojęcie „sprawy” na gruncie prawa konstytucyjnego określiła jako „wszystkie prawem chronione interesy jednostki, których ochrony może dochodzić w drodze sądowej”, nie wyłączając z nich również spraw administracyjnych¹⁴. Oprócz tego, Konstytucja prawo to dodatkowo rozwija w art. 77 ust. 2, określając zakaz zamykania komukolwiek drogi sądowej oraz w art. 78, określając prawo stron postępowania do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Przyjmuje się, że wyrażona w art. 78 Konstytucji zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego dodatkowo wzmacnia prawo do sądu¹⁵.

1.2. Prawo do sądu w ujęciu doktrynalnym

W oparciu o przywołane źródła normatywne doktryna sformułowała definicję prawa do sądu jako „zbiorczego określenia szeregu praw gwarantowanych jednostce i obejmujących swym zakresem prawo dostępu do sądu, prawo do rozpoznania sprawy przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, prawo do publicznego postępowania i prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie”¹⁶. W doktrynie sformułowano również podstawowe elementy prawa do sądu. A. Zieliński zaliczył do nich¹⁷:

- a) prawo dostępu do sądu,
- b) prawo, aby organ udzielający ochrony był sądem (tj. posiadał wszystkie podstawowe cechy sądu),
- c) zagwarantowanie właściwego, tj. sprawiedliwego, praworządnego, rzetelnego i uczciwego przebiegu procesu oraz
- d) prawo do szybkiego i skutecznego wykonania orzeczenia sądu.

W świetle tematu przedmiotowej rozprawy należy za Z. Kmiecikiem wskazać także na podstawowe wymagania utożsamiane z prawem do sądu, w sferze kontroli administracji, a realizowanej przynajmniej z punktu widze-

¹³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 93.

¹⁴ Ibidem, s. 94–95.

¹⁵ Ibidem, s. 91.

¹⁶ J. Połatyńska, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego* [w:] W. Waławczyk (red.), L. Koba (red.), *Prawa człowieka, wybrane problemy i zagadnienia*, Warszawa 2009, Oficyna Wolters Kluwer business, s. 214.

¹⁷ A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA...*, s. 17 i n., podobnie również M. Wyrzykowski [w:] L. Garlicki (red.) *Komentarz do Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 31; P. Sarnecki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 3.

nia legalności jej działań: „1) niezawisłości i bezstronności powołanego na mocy ustawy sądu, 2) sprawiedliwości i rozsądnego czasu postępowania, 3) uczciwości i publicznego charakteru przeprowadzanej przed sądem rozprawy, 4) efektywności udzielanej ochrony”¹⁸.

Jak można zauważyć, oba zestawienia są ze sobą zasadniczo zbieżne. Można jednocześnie postawić wniosek, że oba się wzajemnie uzupełniają, tworząc wspólny zbiór podstawowych elementów prawa do sądu w sferze spraw administracyjnych. Problem powstaje jedynie w sferze efektywności działania sądów administracyjnych¹⁹, które badają sprawy jedynie co do ich legalności (model kasacyjny)²⁰. Jednakże dalsze rozważania w tym przedmiocie znacznie wykraczałyby poza zakres niniejszej rozprawy. Dość, aby w tym miejscu stwierdzić, że kasacyjny model kontroli sądowej administracji z całą pewnością nie jest przeszkodą w zapewnieniu skutecznej ochrony jednostki²¹.

W literaturze słusznie zwraca się również uwagę, że naruszenie jednego z elementów, które składają się na prawo do sądu, jak: prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej, rozumianej jako rzetelnej procedury przed sądem oraz prawo do wyroku sądowego jest jednoznaczne z naruszeniem samego prawa do sądu²².

1.3. Prawo do sądu w ujęciu judykatury

Kluczowym organem sądowym określającym treść prawa do sądu jest TK, do którego zadań, zgodnie z art. 188 Konstytucji, należy orzekanie o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że na treść interesującego nas prawa do sądu składają się: „1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądo-

¹⁸ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne a prawo europejskie*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 102–103 oraz przywołana tam literatura.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. Z. Kmiecik, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11, s. 21 i n.

²⁰ Choć niektórzy autorzy wywodzą szerszą kontrolę sprawowaną przez krajowe sądy administracyjne, tak m.in.: A. Balaś, *Badanie faktów w postępowaniu przed sądem administracyjnym* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Verba, Lublin 2003, s. 40 i n.

²¹ Podobnie Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 167.

²² J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, s. 723–724.

wej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (...). Z powyższego wynika, że prawo jednostki do sądu jest realizowane przez całokształt zasad prowadzących do rzetelnego i merytorycznie prawidłowego rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie”²³.

Ponadto, TK prezentuje pogląd, że wyrażone w art. 78 Konstytucji prawo jednostki do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji dotyczy wszelkich rozstrzygnięć indywidualnych kształtujących sytuację prawną jednostki. Przysługuje ono każdej ze stron postępowania, a „jego treścią jest możliwość poddania weryfikacji wszelkich rozstrzygnięć indywidualnych wydanych w pierwszej instancji. Tak rozumiane prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji jest jednym ze środków ochrony praw i wolności (...)”²⁴. TK zwraca zarazem uwagę, że ustrojodawca celowo posłużył się „ogólnym sformułowaniem *zaskarżenie*, nie precyzując zarazem charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Ogólne ujęcie *zaskarżenia* pozwoliło na objęcie zakresem tego pojęcia rozmaitych, niekiedy specyficznych środków prawnych, których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji”²⁵. Zdaniem TK przepis ten nakłada na ustawodawcę obowiązek nie tylko formalnego uprawnienia strony do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, lecz także stworzenia gwarancji prawnych zabezpieczających skuteczność tego środka w tym sensie, że powinien on umożliwić organowi drugiej instancji merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy. W orzecznictwie TK art. 78 Konstytucji stanowi dodatkowo gwarancję obiektywnej i realnej kontroli instancyjnej, której celem ma być zapobieganie pomyłkom i arbitralności organu pierwszej instancji²⁶.

²³ Wyrok TK z 18.02.2009 r., Kp 3/08, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2009/2A/9 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

²⁴ Wyrok TK z 21.09.2011 r., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2011/7/73, LEX nr 951090.

²⁵ Wyrok TK z 16.11.1999 r., SK 11/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1999/7/158; wyrok TK z 11.05.2004 r., K 4/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2004/5/41, LEX nr 112993.

²⁶ Wyrok TK z 12.06.2002 r., P 13/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 4/A/2002/42/564; wyrok TK z 11.05.2004 r., K 4/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2004/5/41, LEX nr 112993.

Z brzmienia omawianego przepisu TK wywodzi również, że ma on zastosowanie do postępowania zarówno sądowego, jak i administracyjnego²⁷. Pomimo to prawo to przysługuje tylko w granicach określonych w ustawie, która może nie tylko określić tryb zaskarżenia, lecz także wyłączyć możliwość wniesienia zaskarżenia²⁸. Jednak, jak podkreślił TK, „swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza (...) dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia „sprawy” – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu”²⁹.

Na gruncie rozważań przedmiotowych warto podkreślić, że TK prezentuje pogląd, zgodnie z którym sądownictwo administracyjne, pomimo sprawowanej przez siebie kontroli jedynie co do legalności, realizuje również konstytucyjne prawo do sądu. Trybunał, jeszcze na gruncie poprzedniej konstytucji wskazał, że prawo do sądu „jest zachowane, mimo że zakres orzekania NSA, który bada tylko zgodność decyzji z prawem, jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych i bez względu na to, że problematyka ustawy rewindykacyjnej ma charakter cywilny”³⁰. W tym kontekście należy przywołać stanowisko NSA wyrażone w uchwale pełnego składu tego sądu z 28.10.2009 r., w którym to sformułował pojęcie prawa do sądu w sprawach administracyjnych.

NSA w pierwszej kolejności przyjął, że kontrola administracji na podstawie legalności jest zgodna z aktami prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego w tym w szczególności z Konstytucją. „Prawo do sądu w sprawach

²⁷ Wyrok TK z 3.07.2002 r., SK 31/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 4/A/2002/49; wyrok TK z 11.05.2004 r., K 4/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2004/5/41, LEX nr 112993.

²⁸ Wyrok TK z 7.03.2006 r., SK 11/05, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2006/3/27, LEX nr 182488.

²⁹ Wyrok TK z 28.07.2004 r., P 2/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2004/7/72, LEX nr 121582; wyrok TK z 20.09.2006 r., SK 63/2006 „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2006/8/108, LEX nr 208373.

³⁰ Wyrok TK z 25.02.1992 r., K 4/91, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1986-1995/t3/1992/cz1/2.

administracyjnych powinno przysługiwać każdemu obywatelowi (lub innemu podmiotowi prawnemu) w takim zakresie, w jakim chce on z prawa tego skorzystać. Procedura sądownoadministracyjna powinna zapewniać możliwość zaskarżenia każdego aktu administracyjnego kształtującego sferę praw i wolności danego podmiotu, zaś sąd administracyjny musi mieć możliwość rzeczywistego (niezależnego od innych czynników) wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu lub czynności, gdy stwierdzi, że zostały wydane (podjęte) z naruszeniem prawa³¹.

1.4. Pojęcie oraz cechy sądu

Dla prawidłowego zrekonstruowania prawa do sądu niezbędnym wydaje się również odniesienie się do samego terminu „sąd”. Jak już wspomniano, Konstytucja gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, równocześnie określając, że ochronę tę winien zapewnić właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Przepis ten wskazuje przede wszystkim podstawowe cechy sądu, powtarzane w dalszej części Konstytucji, takie jak: niezależność (również w art. 175 i 176 Konstytucji), niezawisłość (również w art. 178 i 186 Konstytucji) oraz bezstronność. A. Wasilewski, wyróżniając pojęcie „sądu” wskazał na następujące jego cechy:

- „a) jest organem konstytucyjnym, mającym charakter stały i działającym na podstawie ustawy, która określa jego organizację, zakres właściwości oraz zasady funkcjonowania (...),
- b) jest organem odrębnym, który sprawuje powierzone mu funkcje w sposób niezależny od władzy ustawodawczej oraz od władzy wykonawczej (...),
- c) osoby sprawujące funkcje tego organu (sędziowie) mają konstytucyjnie gwarantowaną niezawisłość oraz podlegają w orzekaniu tylko Konstytucji i ustawie (...),
- d) organ ten bądź sprawuje wymiar sprawiedliwości, czyli orzeka w wypadku zaistnienia sporu (konfliktu) o prawach lub obowiązkach innych podmiotów (...) bądź też orzeka o zgodności aktów normatywnych z Konstytucją lub z ustawami (...),
- e) organ ten podejmuje rozstrzygnięcia na podstawie obowiązującej Konstytucji lub ustaw, zgodnie z zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym (...) wydając wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (...) lub innego typu orzeczenia, a jego rozstrzygnięcia mają

³¹ Uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09 (dostępny w CBOSA).

moc obowiązującą i nie podlegają zmianie przez inne organy władzy państwowej (...)"³².

Powyższe cechy musi mieć każdy organ, aby można go było określić konstytucyjnym terminem – sąd. Tak określone organy, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, sprawują wymiar sprawiedliwości w RP, za który uznaje się „wiązące rozstrzygnięcie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny”³³. TK w jednym ze swoich orzeczeń trafnie wskazuje, że wymiar sprawiedliwości „polega na konkretyzowaniu i urzeczywistnianiu ustanowionych, względnie uznanych przez państwo ustaw i norm prawnych w poszczególnych przypadkach, drogą specjalnych postępowań organów państwowych do tych czynności powołanych” i w dalszej części TK konstatuje, że „Główną funkcją wymiaru sprawiedliwości jest zatem stosowanie prawa, a o jego cechach decyduje przyjęty w danym państwie model sądowego stosowania prawa”³⁴. Bez wątplenia, przedmiotowe pojęcie obejmuje swoim zakresem również orzekanie przez sądy administracyjne³⁵.

Powszechnie przyjmuje się, że wymiar sprawiedliwości nie może być sprawowany, jeżeli jego niezbędnym składnikiem nie pozostaje niezawisłość sędziowska³⁶. L. Garlicki celnie wskazuje, że ani jeden organ władzy publicznej – który nie zalicza się do władzy sądowniczej – nie może być uznany za wymiar sprawiedliwości oraz konsekwentnie nie może też być wyposażony w kompetencje należące do wymiaru sprawiedliwości³⁷. Oznacza to również, że Konstytucja nadała sądom oraz trybunałom monopol sprawowania władzy sądowniczej³⁸. Na gruncie obowiązującej Konstytucji konieczne jest, aby strona postępowania miała proceduralną możliwość

³² A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 11–12, s. 5–6.

³³ L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 4 wraz z przywołaną tam literaturą.

³⁴ Orzeczenie TK z 13.03.1996 r., K 11/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1996/2/9.

³⁵ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Wydawnictwo Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 17 i n.

³⁶ Orzeczenie TK z 12.12.2001 r., SK 26/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2001/8/258.

³⁷ L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 6.

³⁸ A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu”...*, s. 4.

skierowania pod ostateczne rozstrzygnięcie sądowe sprawy. Tak więc, sąd musi mieć zawsze pozycję nadrzędną³⁹.

2. „Prawo odwołania się” od decyzji krajowego organu regulacyjnego – art. 4 DR

Niewątpliwie, możliwość skutecznej kontroli rozstrzygnięć organu regulacyjnego powinna być jednym z podstawowych praw wszystkich podmiotów, których dotyczy dana decyzja organu regulacyjnego. Dlatego też DR formułuje wymóg kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych, określając go jako „prawo odwołania się” (art. 4 DR). Preambuła do DR w sposób bardzo lakoniczny wskazuje, że strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, winna mieć prawo odwołania się do organu, który będzie niezależny od stron zaangażowanych w dany spór (pkt 12).

Przywołany art. 4 ust. 1 DR stawia wymóg, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom, udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja, wydana przez krajowy organ regulacyjny, korzystanie z prawa odwołania do niezależnego organu odwoławczego (od stron uczestniczących w sporze). Dalej dyrektywa określa, że organ taki nie musi być sądem, winien jednak zawsze dysponować odpowiednią wiedzą specjalistyczną, pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji tak, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone. Jeżeli organ odwoławczy nie byłby sądem, powinien zawsze sporządzić na piśmie uzasadnienie swojej decyzji, a od takiej decyzji winna być możliwość zaskarżenia jej do organu sądowego w rozumieniu art. 234 Traktatu⁴⁰.

³⁹ L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 7.

⁴⁰ Warto zwrócić uwagę, że art. 4 ust. 1 DR został znowelizowany 25.11.2009 r. Jednak jego treść nie uległa zasadniczej zmianie. „Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron uczestniczących w sporze. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewniają, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone oraz zapewniają istnienie skutecznych środków odwoławczych. Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”. Wersja pierwotna przed nowelizacją: „Państwa członkowskie zapewnią, by na szczeblu krajowym

Z powyższego wynika, że omawiany przepis DR ustanawia z jednej strony wymogi proceduralne, z drugiej zaś – formułuje podstawowe cechy organu odwoławczego.

2.1. Wymogi proceduralne

W zakresie proceduralnym DR formułuje obowiązek, aby krajowe porządki prawne zawierały co najmniej:

- a) skuteczne mechanizmy odwoławcze (ang. *effective appeal mechanisms*),
- b) możliwość rozpatrzenia spraw pod względem merytorycznym (ang. *the merits of the case are duly taken into account*),
- c) obowiązek sporządzenia uzasadnienia na piśmie (gdy organ nie jest sądem),
- d) zasadę utrzymania w mocy decyzji krajowego organu regulacyjnego do czasu rozpatrzenia odwołania, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe (ang. *the decision of the national regulatory authority shall stand*).

Z powyższych wymogów wydaje się, że jedynie dwa pierwsze potrzebują szerszego odniesienia się. I tak, wymóg skuteczności (mechanizmu odwoławczego) należy rozpatrywać łącznie z koniecznością badania aspektów merytorycznych każdej sprawy (*in meritum*). W pierwszej kolejności, kontrolę merytoryczną należy przeciwstawić kontroli prowadzonej z punktu widzenia legalności, która zasadniczo sprowadza się jedynie do sprawdzenia prawidłowości przeprowadzonego postępowania. Natomiast kontrola pod względem merytorycznym oznacza powinność kompleksowego odniesienia się do sprawy, z możliwością zmiany weryfikowanego rozstrzygnięcia w pełnym zakresie, tudzież jego wyeliminowania. Kontrola taka ograniczona jest jedynie zakresem danej sprawy (ewentualnie zakresem zaskarżenia), a nie jego konkretnym zagadnieniem. Organ posiadający uprawnienia meryto-

istniały skuteczne mechanizmy, które umożliwią użytkownikom oraz przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny dotyczy, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron zaangażowanych w spór. Taki organ, który może być sądem, winien posiadać odpowiednią wiedzę specjalistyczną umożliwiającą mu właściwe wypełnianie jego funkcji. Państwa członkowskie zapewnią, by *meritum* każdej sprawy zostało właściwie rozpoznane oraz były zagwarantowane skuteczne środki odwoławcze. Do czasu rozpoznania takiego środka odwoławczego, decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostanie w mocy, chyba, że organ odwoławczy postanowi inaczej”.

ryczne to również taki, który może rozstrzygnąć sprawę odmiennie, niż dokonał tego wcześniej organ (niższej instancji).

Z kolei, skuteczność mechanizmu odwoławczego to jego efektywność objawiająca się w szybkości postępowania, jego sprawności, przewidywalności oraz rozpatrywaniu sprawy przez organ odwoławczy w sposób kompleksowy⁴¹. Element skuteczności ma gwarantować, na poziomie ustawodawstw krajowych, istnienie mechanizmów uniemożliwiających bezprzedmiotowe przedłużanie postępowania odwoławczego. S. Piątek wskazuje, że „między tym wymogiem a potrzebą efektywnej regulacji występują pewne napięcia spowodowane nadużywaniem gwarancji proceduralnych, w szczególności procesu sądowego do opóźniania i blokowania przedsięwzięć regulacyjnych promujących konkurencyjny rynek”⁴². Wobec tego, rozstrzygnięcia uchylające decyzje organu regulacyjnego winny być ostatecznością, podejmowaną jedynie w sytuacji poważnych naruszeń prawa, a nie zawsze, kiedy doszło do naruszenia norm proceduralnych⁴³. W ocenie K. Lasoka model odwoławczy opisany w art. 4 DR nakazuje ustanowienie w zasadzie drugiego organu regulacyjnego⁴⁴, ponieważ opisane rozwiązanie uprawnia organ odwoławczy do pełnej kontroli każdej sprawy i zastępowania decyzji organu regulacyjnego. Niemniej jednak nie powinno to prowadzić do każdorazowego zastępowania regulatora przez organ odwoławczy, gdyż nie jest to jego zadaniem ani celem⁴⁵. W tym duchu rozwiązanie z art. 4 DR było kwestionowane przez niektóre państwa członkowskie już na etapie tworzenia pakietu dyrektyw nowego podejścia. Rząd Irlandii, który sprzeciwiał się wyposażeniu organu odwoławczego w uprawnienia merytoryczne, argumentował, że spowoduje to ustanowienie w zasadzie dwóch (obok krajowego organu regulacyjnego)

⁴¹ Zgodnie z 15 raportem implementacyjnym średnia długość postępowania odwoławczego w państwach członkowskich UE wyglądała następująco: w Polsce, przed sądami powszechnymi, wynosiła ok. 24 miesiące; w Rumunii postępowanie przed organem odwoławczym I instancji trwało od 2–6 miesięcy przed organem II instancji od 12–30 miesięcy; w Grecji wynosiła ok. 18 miesięcy; na Malcie wynosiła ok. 6 miesięcy. Jedne z najdłuższych postępowań odwoławczych notuje się w Portugalii, gdzie nadal trwają postępowania odwoławcze w sprawie decyzji krajowego organu regulacyjnego zaskarżone w 2003 r. (postępowanie trwa nie mniej niż 72 miesiące). Zob. Progress Report on The Single European Electronic Communications Market (15th Report), SEC(2010) 630 final/2.

⁴² S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 57.

⁴³ P. Larouche, M. de Visser, *The Triangular Relationship between the Commission, NRAs and National Courts Revisited*, „Communications & Strategies” 4th quarter 2006, No. 64, s. 142.

⁴⁴ K. Lasok, *Appeals under the New Regulatory Framework in the Electronic Communications Sector*, „European Business Law Review” 2005, No. 16(4), s. 795.

⁴⁵ P. Larouche, M. de Visser, *The Triangular...*, s. 142.

organów regulacyjnych⁴⁶. C. Veljanovski wskazuje, że udział organu odwoławczego w kształtowaniu rozstrzygnięć regulacyjnych jest uzależniony od jakości decyzji wydawanych przez organ regulacyjny. Jeżeli decyzje regulatora są właściwe i w sposób należyty uzasadnione, prawdopodobieństwo kształtowania rynku przez organ odwoławczy jest niewielkie⁴⁷.

2.2. Wymogi instytucjonalne

Zgodnie z art. 4 DR, organ rozpatrujący odwołanie winien:

- a) być niezależny (od stron uczestniczących w sporze, w tym od organu regulacyjnego) (ang. *independent of the parties involved*),
- e) dysponować odpowiednią wiedzą specjalistyczną (ang. *the appropriate expertise to enable it to carry out its functions effectively*) oraz
- f) organ sądowy, w rozumieniu przepisów traktatowych, powinien posiadać możliwość finalnej kontroli rozstrzygnięcia (ang. *by a court or tribunal*).

Według K. Lasoka, stawiany wymóg niezależności wyklucza możliwość zredukowania odwołania do wewnętrznej kontroli sprawowanej przez sam organ regulacyjny⁴⁸ (na gruncie prawa polskiego, przykładem takiej kontroli może być wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a.). Zdaniem przywołanego autora, kontrola taka nie spełniłaby bowiem podstawowego warunku niezależności od organu regulacyjnego. Nie wydaje się, że DR zabrania stosowania takiego rozwiązania, jednak nie może ono zadośćuczynić w całości omawianemu tu prawu do odwołania się. Wołą prawodawcy unijnego było szerokie pojmowanie niezależności, o której mowa w art. 4 DR. Idzie tu o niezależność nie tylko w sensie formalnym, lecz także w sensie faktycznym, rozumianą jako niepodporządkowanie jakiegokolwiek stronie toczącego się sporu⁴⁹.

Z powyższego wyводу wynika, że możliwe są dwa modele (typy) kontroli rozstrzygnięć krajowego organu regulacyjnego. Pierwszy, w którym odwołania rozpatruje podmiot niebędący sądem (zobligowany do spełniania opisanych wymogów proceduralnych), którego rozstrzygnięcia ostatecznie podlegają kontroli organu sądowego (ten z kolei nie jest zobligowany do spełniania opisanych wymogów proceduralnych). Byłaby to zatem procedura

⁴⁶ Zob. K. Lasok, *Appeals under...*, s. 795.

⁴⁷ C. Veljanovski [w:] R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (red.) *The Oxford handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 96–98.

⁴⁸ K. Lasok, *Appeals under...*, s. 792.

⁴⁹ O zasadzie niezależności organu regulacyjnego zob. rozdział III pkt 1.2.

co najmniej dwuinstancyjna. W drugim modelu odwołania rozpatrywałby organ sądowy (zobligowany do spełniania opisanych wymogów proceduralnych), a procedura byłaby jednoinstancyjna⁵⁰.

Budzącym wiele niejasności jest warunek posiadania odpowiedniej wiedzy specjalistycznej przez organ odwoławczy. DR nie precyzuje owego wymogu, pozostawiając to państwowemu członkowskim. W ocenie autora rozprawy, możliwe są zasadniczo dwa warianty spełniające powyższe kryterium. Pierwszy z nich, polega na tym, że wiedzę specjalistyczną posiadają bezpośrednio osoby rozpatrujące odwołanie, tj. sędzia lub arbiter (organ wyspecjalizowany sam w sobie). Drugi wariant, to nieskrępowany dostęp przez organ odwoławczy do specjalistów (zewnętrznych lub wewnętrznych). Chodzi tu oczywiście o takich specjalistów, którzy są niezależni względem stron sporu (najlepszym przykładem na gruncie prawa polskiego będą biegli powoływani przez organ lub sąd). W drugim wskazanym wariantcie, specjaliści winni spełniać funkcję pomocniczą, doradczą, a nie decydującą jako podmioty rozstrzygające sprawę. Zauważmy, że art. 4 ust. 1 DR w tym zakresie został znowelizowany. W poprzedniej wersji DR, w zakresie wiedzy specjalistycznej użyto określenia, że organ „winien posiadać odpowiednią wiedzę specjalistyczną umożliwiającą mu właściwe wypełnianie jego funkcji” (co w wersji angielskiej określono jako: *shall have the appropriate expertise available to it to enable it to carry out its functions*, a w wersji niemieckiej: *muss über den angemessenen Sachverstand verfügen, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden*).

Po nowelizacji w wersji polskiej tę cechę organu odwoławczego określono jako „dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji” (co w wersji angielskiej określono jako: *shall have the appropriate expertise to enable it to carry out its functions effectively*, a w wersji niemieckiej: *muss über angemessenen Sachverstand verfügen, um ihrer Aufgabe wirksam gerecht zu werden*). Najistotniejsze wydają się słowa w wersji angielskiej: *available to it*, które po nowelizacji zostały usunięte. W języku angielskim określenie to oznacza dostępny, osiągalny⁵¹. Należy więc przyjąć, że tłumaczenie wersji polskiej nie jest odpowiednie, wskazuje bowiem, że organ odwoławczy winien dysponować odpowiednią wiedzą specjalistyczną, tj. mieć do niej dostęp w przeciwieństwie do stwierdzenia istniejącego przed nowelizacją, że organ winien posiadać odpowiednią wiedzę (odwrotnie niż w wersji angielskiej). Wydaje się, że w oparciu

⁵⁰ Co w świetle konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 78 Konstytucji RP) jest w Polsce niemożliwe.

⁵¹ J. Phillips (red.), *Oxford Wordpower. Słownik angielsko-polski z indeksem polsko-angielskim*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1998, s. 45.

o polską wersję językową dyrektywy, możliwe są oba warianty, natomiast w oparciu o angielską wersję językową – jedynie pierwszy z nich.

2.3. Zakres przedmiotowy i podmiotowy

W dalszej kolejności należy odnieść się do zakresu przedmiotowego rozstrzygnięć organów regulacyjnych, od których winno przysługiwać określone powyżej prawo odwołania się. Art. 4 DR nie wprowadza rozróżnienia, co do typów (rodzajów) decyzji organów regulacyjnych, od których przysługuje prawo dowołania się⁵². Należy więc przyjąć, że prawo odwołania obejmuje wszystkie rozstrzygnięcia krajowych organów regulacyjnych. Przypomnijmy, że DR określa zadania krajowych organów regulacyjnych oraz procedury zmierzające do zapewnienia zharmonizowanego stosowania uregulowań prawnych w obrębie Wspólnoty⁵³, obejmując swoim zakresem wszystkie sprawy dotyczące regulacji telekomunikacji (art. 1 ust. 1 DR). Dla dalszych rozważań przyjęta wykładnia ma niezwykle doniosłe znaczenie, ponieważ obliuguje do porównania istniejących mechanizmów odwoławczych z wymaganiami ustanowionych w art. 4 DR.

W zakresie podmiotowym legitymowanymi do wniesienia odwołania, zgodnie z art. 4 ust. 1 DR, są użytkownicy lub przedsiębiorstwa udostępniające sieci lub usługi łączności elektronicznej, „których dotyczy dana decyzja”⁵⁴. ETS w orzeczeniu z 21.02.2008 r. stwierdził, że przedmiotowy zwrot może obejmować „nie tylko przedsiębiorstwo posiadające (uprzednio) znaczącą pozycję na odnośnym rynku, będące przedmiotem decyzji krajowego organu regulacyjnego, wydanej w ramach procedury analizy rynku (...) i które jest jej adresatem, ale również użytkowników i przedsiębiorstwa konkurencyjne wobec tego przedsiębiorstwa, którzy nie są adresatami tej decyzji, lecz których ona dotyczy, oddziałując niekorzystnie na ich prawa”⁵⁵. W ocenie autora rozprawy, na gruncie prawa polskiego zwrot „któ-

⁵² K. Lasok, *Appeals under...*, s. 791–792.

⁵³ Podkreślmy, że Pr. tel. dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia DR.

⁵⁴ W wersji ang.: *who is affected by a decision*.

⁵⁵ Sprawa C-426/05, *Tele2 Telecommunication GmbH v. Telekom-Control-Kommission*. Dobitnie to określił rzecznik generalny, stając na stanowisku, że „Szerzej nawet, jestem zdania, iż ochrona celów uregulowań wspólnotowych w zakresie telekomunikacji, a zwłaszcza wspieranie konkurencji, które, jak wyraźnie stwierdza art. 8 ust. 2 dyrektywy ramowej, powinno kierować interwencją krajowych organów regulacyjnych, uzasadnia nieograniczenie kręgu podmiotów, którym przysługuje droga odwoławcza, jedynie do konkurentów, którzy pozostają w stosunku umownym z przedsiębiorstwem posiadającym znaczącą pozycję na odnośnym rynku” (Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego

rych dotyczy dana decyzja” należy interpretować w świetle utrwalonego w polskiej doktrynie i judykaturze pojęcia interesu prawnego⁵⁶, o którym mowa w k.p.a.⁵⁷. I tak, za NSA należy przyjąć, że „interes prawny” jest kategorią normatywną, mającą swe źródło w przepisach regulujących sposób załatwienia sprawy i stanowi podstawę do jej rozstrzygnięcia, zarazem ściśle związaną z przedmiotem prowadzonego postępowania. Interes prawny winien być bezpośredni, realny oraz własny, a ponadto powinien być oparty na przepisach prawa materialnego, czyli normach prawnych, które stanowią podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku⁵⁸. Rozumienie w ten sposób interesu prawnego jest zgodne z przywołanym orzeczeniem ETS z 21.02.2008 r. Założenie takie należy wywieść również z zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich UE, która wymaga jedynie przestrzegania zasady równości i efektywności postępowania⁵⁹.

2.4. Kontrola sądowa rozstrzygnięć krajowych organów regulacyjnych w wybranych państwach Unii Europejskiej – implementacja art. 4 DR

Dla zademonstrowania różnych sposobów implementacji DR, w szczególności art. 4 tej dyrektywy, w zakresie kontroli sądowej decyzji krajowych organów regulacyjnych warto pokrótce wskazać na przykłady rozwiązań wprowadzonych w Austrii, Francji oraz Wielkiej Brytanii⁶⁰. Kraje te zostały wybrane nieprzypadkowo, gdyż obrazują one odmienne, względem siebie oraz względem polskiego modelu, sposoby implementacji art. 4 DR. Na szczególną uwagę zasługuje tu rozwiązanie przyjęte w Austrii, której model postępowania przed krajowym organem regulacyjnym został w pełni oparty, podobnie jak w Polsce, na procedurze administracyjnej. Również rozwią-

2008, s. I-00685). Zob. szerzej na temat orzeczenia w: F. Rizzuto, *The harmonised enforcement of European Union telecommunications law: the case law of the European judiciary on the constitutional fundamentals: Part 2*, „Computer and Telecommunications Law Review”, nr 15(3), s. 67 i n.

⁵⁶ W innych systemach prawnych państw UE występują podobne pojęcia m.in. *interest* lub *locus standi*. Zob. pojęcie *locus standi* w prawie UE w: A. Türk, *Judicial review in EU law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009, s. 8 i n.

⁵⁷ Zob. szerzej: A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

⁵⁸ Wyrok NSA z 29.11.2005 r., FSK 2622/04 (dostępny w CBOSA).

⁵⁹ Zob. C-228/96 *Aprile Srl, in liquidation v. Amministrazione delle Finanze dello Stato* (European Court reports 1998 Page I-07141).

⁶⁰ Poprzez Austrię, Francję oraz Wielką Brytanię autor rozumie odpowiednio Republikę Austrii, Republikę Francuską oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

zanie brytyjskie zasługuje na szczególną uwagę, gdyż często podkreśla się, że właśnie to rozwiązanie było probierzem rozwiązań przyjętych w DR.

2.4.1. Austria

Rynek telekomunikacyjny w Austrii kompleksowo reguluje federalna ustawa telekomunikacyjna (*Telekommunikationsgesetz* – dalej: TGK)⁶¹, która implementuje pakiet dyrektyw nowego podejścia (§ 1(1) TGK). Nominalnie organem regulacyjnym w sprawach telekomunikacyjnych jest Federalny Minister ds. Transportu, Innowacji i Technologii (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, § 112 TGK)⁶², zadania te jednak w pełni realizuje – Urząd Regulacji Telekomunikacji (*Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH*)⁶³ – dalej: RTR), który zapewnia obsługę:

- a) Urzędowi Komunikacji (*Kommunikationsbehörde* – dalej: KommAustria), odpowiedzialnemu za regulację sektora nadawczego (radiowo-telewizyjnego);
- b) Komisji Kontroli Telekomunikacji (*Telekom-Control-Kommission* – dalej: TKK)⁶⁴, która jest odpowiedzialna za regulację sektora telekomunikacyjnego.

W interesującym nas zakresie, TKK została wyposażona w uprawnienia sądowe i odpowiedzialna jest za wydawanie decyzji w sprawach regulacji telekomunikacji⁶⁵. Postępowanie w sprawach regulacji telekomunikacji toczy się w oparciu o przepisy postępowania administracyjnego (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* – AVG)⁶⁶ § 121 TGK. Z kolei odwołania

⁶¹ BGBl. I Nr. 70/2003 (dostępna również w j. ang.: *Federal Act Enacting a Law on Telecommunications and Amending the Federal Law on Traffic and Work Inspection as well as the KommAustria Act*, „Federal Law Gazette I” 2003, nr 70; as last amended by „Federal Law Gazette I” 2009, nr 65).

⁶² Zgodnie z § 113 (5) TGK do jego zadań należą: 1) ustanawianie podstawowych wytycznych dla działalności regulacyjnej; 2) realizację umów międzynarodowych w zakresie częstotliwości; 3) rozpatrywanie odwołań administracyjnych w sprawach, w których jurysdykcji nie ma Niezależny Senat Administracyjny, a ponadto okresowe przedstawianie raportów parlamentowi.

⁶³ W całości własność Republiki Austrii.

⁶⁴ Organ kolegialny składający z trzech członków, którego przewodniczącym jest zawsze sędzia (§ 118 TGK).

⁶⁵ Zob. *Communications Report 2009*, „Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH” 2010, s. 20. Pobrano z: <http://www.rtr.at/en/tk/RTR>.

⁶⁶ BGBl. Nr. 51/1991 (WV) (dostępna również w j. ang.: *Administrative Procedures Act*, „Federal Law Gazette” 1991, nr 51; as last amended by „Federal Law Gazette I” 2009, nr 20).

od decyzji TKK przysługują jedynie do Sądu Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof* – VwGH) § 121 (5) TGK (zgodnie z Federalną Ustawą Konstytucyjną Republiki Austrii⁶⁷ istnieje również prawo odwołania się do Sądu Konstytucyjnego Austrii; *Verfassungsgerichtshof Österreich* – VfGH). Sąd Administracyjny, mający swoją siedzibę w Wiedniu, nie posiada wydzielonej, specjalnej jednostki do badania rozstrzygnięć organu regulacyjnego. Zakres kontroli decyzji TKK ogranicza się do sfery legalności działania organu – jest to model kasacyjny (*Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Verwaltung*)⁶⁸. Warto zwrócić uwagę, że już na etapie konsultacji w sprawie przyjęcia DR, rząd Austrii podkreślał, że zapis o obowiązku badania decyzji organu administracyjnego pod względem merytorycznym, będzie niezgodny z Konstytucją Federalną Austrii⁶⁹. W związku z tym, rząd Austrii zastrzegł, że Austriacki Sąd Administracyjny, właściwy w sprawach odwołań od decyzji organu regulacyjnego, będzie spełniał wymogi, o których mowa w art. 4 ust. 1 DR⁷⁰. Warto także podkreślić, że raporty implementacyjne KE w zakresie realizacji wdrażania pakietu dyrektyw nowego podejścia przez poszczególne państwa członkowskie nie odnotowują naruszeń przez Austrię postanowień art. 4 DR.

2.4.2. Francja

Francuskim organem regulacyjnym w dziedzinie telekomunikacji jest Urząd Regulacji Komunikacji Elektronicznej i Poczty (*Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes*⁷¹ – dalej: ARCEP). Jest to niezależny, administracyjny organ kolegialny, składający się z siedmiu członków mianowanych na sześcioletnią kadencję (członkowie są nieodwoływalni, bez prawa reelekcji). ARCEP w ramach swojej działalności współpracuje ściśle z krajowym organem antymonopolowym (*Autorité de la concurrence*) oraz w sprawach spektrum radiowego z Krajową Agencją ds. Częstotliwości (*Agence nationale des fréquences*).

⁶⁷ *Bundesverfassung der Republik Österreich*.

⁶⁸ K. Sobieralski, *Z problematyki sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1(4), s. 165 i n.; A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 31 i n.

⁶⁹ M. Andenas, S. Zlepting, *Telecommunications Dispute Resolution: Procedure and Effectiveness*, „European Business Law Review” 2004, s. 508.

⁷⁰ Statement by the Austrian delegation: *Addendum To Draft Minutes*, 2408th meeting of the Council (Education/Youth), Brussels on 14 February 2002, 6264/02 ADD 1, s. 5.

⁷¹ Poprzednio jako *Autorité de régulation des telecommunications*.

ARCEP posiada uprawnienie do wydawania dwóch kategorii decyzji: 1) indywidualnych (*décisions pour un cas d'espèce*) oraz 2) ogólnych o charakterze normatywnym (*décisions réglementaires*). Drugi typ decyzji ustala normy generalne niemające charakteru indywidualnego. Przed wejściem w życie muszą one zostać kontrasygnowane przez ministra właściwego do spraw łączności elektronicznej, a następnie publikowane są w dzienniku urzędowym (*Journal Officiel de la République Française*).

Z kolei decyzje indywidualne ARCEP podlegają kontroli sądów administracyjnych (*orde administratif*). I tak, francuska Rada Stanu (*Conseil d'État*)⁷² jest właściwa w sprawach kontroli decyzji wydanych kolegialnie przez ARCEP. W pomniejszych sprawach do kontroli decyzji wydanych przez Przewodniczącego ARCEP oraz Dyrektora Generalnego właściwy jest Trybunał Administracyjny (*Tribunal Administratif*). Wyjątek od tej zasady stanowią decyzje ARCEP rozstrzygające w sprawach spornych pomiędzy podmiotami prywatnymi⁷³, wymienionych w art. L36-8 *Code des postes et des communications électroniques* kontroli (są to m.in.: odmowy dostępu lub wzajemnych połączeń, niepowodzenia negocjacji handlowych, zawarcia lub wykonania umowy o wzajemnych połączeniach lub dostępu do sieci łączności elektronicznej⁷⁴). Decyzje w tych sprawach podlegają kontroli sądownictwa powszechnego (*ordre judiciaire*), tj. Sądowi Apelacyjnemu w Paryżu (*Cour d'Appel de Paris*).

Warto podkreślić, że niewiele decyzji francuskiego organu regulacyjnego jest zaskarżanych. Łącznie w roku 2009 do sądów administracyjnych zaskarżono jedynie trzy decyzje. Jednocześnie, w tym samym roku przed Radą Stanu zakończyły się cztery postępowania⁷⁵.

⁷² Na temat pozycji i uprawnień Francuskiej Rady stanu zob. P. Przybysz, *Modele sądowej kontroli administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 1, s. 39 i n.

⁷³ W roku 2009 ARCEP podjął jedną taką decyzję zob. Progress Report on The Single European Electronic Communications Market (15th Report), SEC(2010) 630 final/2, s. 181.

⁷⁴ *En cas de refus d'accès ou d'interconnexion, d'échec des négociations commerciales ou de désaccord sur la conclusion ou l'exécution d'une convention d'interconnexion ou d'accès à un réseau de communications électroniques, l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut être saisie du différend par l'une ou l'autre des parties.*

⁷⁵ ARCEP's Annual Report 2009. „Autorité de régulation des communications électroniques et des postes” 2010, s. 15–16.

2.4.3. Wielka Brytania

Opisany poniżej model regulacji rynku telekomunikacyjnego oraz jego kontrola sądowa odbiega od tego przyjętego w innych państwach UE. I tak, rynek telekomunikacyjny w Wielkiej Brytanii reguluje w sposób kompleksowy *Communications Act* z 2003 r. (dalej: CAct). Zgodnie tym aktem, organem właściwym w sprawach regulacji rynku komunikacji w Wielkiej Brytanii jest *Office of Communications* (dalej: Ofcom), który został powołany przez *Office of communication Act* z 2002 r. Jest to w pełni niezależny i kolegialny organ regulacyjny⁷⁶ (zaliczany do grupy tzw. *executive non-departmental public bodies*). Jest on właściwy w zakresie: telekomunikacji, radiofonii i telewizji oraz gospodarowania częstotliwościami. Został wyposażony w kompetencje do rozstrzygania spraw indywidualnych (wydawania decyzji) oraz wydawania aktów generalnych (legislacyjnych) w zakresie swojej właściwości. Jego podstawowe zadania (cele) zostały określone w art. 3 (1) CAct jako: działania w celu zwiększenia korzyści dla obywateli płynących z komunikacji oraz promowanie konkurencji w interesie konsumentów.

Co do zasady organem właściwym w sprawie odwołań (*appeal*) od decyzji Ofcom jest Antymonopolowy Trybunał Apelacyjny (*Competition Appeal Tribunal* – dalej: CAT) (art. 192 CAct). Jest to administracyjny organ sądowy, posiadający specjalistyczną wiedzę z zakresu swojej właściwości⁷⁷, tj. ochrony konkurencji oraz spraw regulacyjnych. W literaturze podkreśla się trudności z precyzyjnym określeniem miejsca ustrojowego tego typu organów sądowych w Wlk. Brytanii⁷⁸. CAT dla właściwego wypełniania swoich zadań posiada ekspertów z zakresu prawa, ekonomii czy rachunkowości⁷⁹. Ponadto CAT jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji: 1) *Office of Fair Trading*, 2) *Secretary of State* (w oparciu o *Enterprise Act* z 2002 r.), 3) *Northern Ireland Authority for Utility Regulation*, 4) *Gas and Electricity Markets Authority*, 5) *Water Services Regulation Authority*, 6) *Office of the Rail Regulator* oraz 7) *Civil Aviation Authority*. Warto zauważyć, że powyższe organy są

⁷⁶ A. W. Bradley, K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th Edition, Pearson Education Limited Longman, 2007, s. 305.

⁷⁷ P. Mikuli, *Sądowa kontrola administracji publicznej w Wielkiej Brytanii*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 146 i n.

⁷⁸ P. Mikuli, *Sądowa kontrola...*, 147. Z tego również powodu podjęto reformę systemu trybunałów administracyjnych w Wlk. Brytanii poprzez *The Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*. Zob. N. Wikeley [w:] R. Creyke (red.), *Tribunals in the common law world: Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom*, The Federation Press, Sydney 2008, s. 175–193.

⁷⁹ I. Walden, *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 144.

odpowiedzialne w Wlk. Brytanii za ochronę konkurencji (*Office of Fair Trading*) oraz za regulację rynków infrastrukturalnych, takich jak: energia, woda, kolej czy lotnictwo. Oznacza to, że zakres kognicji CAT jest bardzo podobny do zakresu kognicji polskiego SOKiK-u, o czym szerzej w dalszej części rozprawy.

Postępowanie przed CAT reguluje *Competition Appeal Tribunal Rules* z 2003 r. oraz CAct. W zakresie przedmiotowym kognicja CAT została wyłączona m.in. w zakresie decyzji w sprawie wyznaczenia podmiotu do świadczenia usługi powszechnej (pełny katalog rozstrzygnięć w sprawach, których CAT nie jest właściwy znajduje się w załączniku nr 8 do CAct – *Schedule 8 Decisions not subject to appeal*). W zakresie podmiotowym legitymacja do wniesienia odwołania od decyzji organu regulacyjnego przysługuje każdemu, kogo dotyczy dana decyzja (*by a person affected*), co jest w istocie powtórzeniem wymagań z art. 4 DR. Zgodnie z ustawą CAT ma obowiązek merytorycznego, pełnego rozstrzygnięcia sprawy od początku, z możliwością zmiany decyzji Ofcom (art. 195 (2) CAct)⁸⁰. Jest to notabene pierwszy w EWG organ sądowy, posiadający uprawnienia do merytorycznej kontroli decyzji organu regulacyjnego⁸¹. Niemniej jednak w ostatnim czasie rozpoczęto w Wlk. Brytanii pracę nad zmianą zakresu rozstrzygania spraw przez CAT z powodu przewlekłości postępowania przed tym sądem, spowodowany właśnie koniecznością całościowej kontroli każdej sprawy regulatora⁸².

Od rozstrzygnięć CAT przysługuje prawo zaskarżenia ich do jednego z sądów (w zależności od właściwości): dla Anglii, Walii i Irlandii Płn. (*Court of Appeal*) lub dla Szkocji (*Court of Session*). Sądy te pełnią funkcję sądu kasacyjnego (art. 196 (2) CAct).

* * *

Na zakończenie tej części warto wskazać na stanowisko M. Andenasa i S. Zleptniga, którzy w oparciu o DR oraz modele kontroli sądowej istniejące w różnych państwach UE opracowali własny, wzorcowy model kontroli sądowej decyzji organów regulacyjnych. W ocenie przywołanych

⁸⁰ Zob. Competition Appeal Tribunal, *Guide to Proceedings*, London, October 2005, s. 3. Pobrano z: www.catribunal.org.uk.

⁸¹ Zob. Sixth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, COM (2000) 814 final.

⁸² Propozycję rządu zawarto w dokumencie pt. *Implementing the revised EU Electronic Communications Framework – Appeals HMG proposals on reform of the Telecommunications Appeals Framework* z 2011 r. Pobrano z: www.culture.gov.uk/consultations/8349.aspx. Zob. również artykuł pt. *Ofcom decision appeals process will be streamlined, Government says*. Pobrano z: <http://www.out-law.com/page-12170>.

autorów, najlepszym modelem winien być taki, który spełnia następujące warunki:

a) efektywności, poprzez

- wyeliminowanie kontroli wewnątrz instancyjnej sprawowanej przez krajowe organy regulacyjne (kontrola administracyjna); w ocenie w/w autorów jest ona zbędna, gdyż zabiera czas oraz środki, które organ może przeznaczyć na działania regulacyjne; w zamian za to winna zostać ustanowiona zewnętrzna kontrola sprawowana przez sąd lub inny organ odwoławczy;
- organ odwoławczy winien być zdolny do kontroli nie tylko elementów procesowych, lecz także meritum każdej sprawy z zakresu telekomunikacji; w związku z tym, członkowie takiego organu winni posiadać niezbędne kwalifikacje oraz wiedzę specjalistyczną, która umożliwi im właściwe sprawowanie kontroli spraw z zakresu telekomunikacji;
- organ odwoławczy winien uchylać decyzje organów regulacyjnych jedynie w uzasadnionych przypadkach; jednocześnie, postępowanie kontrolne nie powinno trwać nadmiernie długo, co zapobiegnie ewentualnej nieefektywności decyzji regulacyjnych z powodu zbyt długiego postępowania odwoławczego;

b) jednoinstancyjnej kontroli merytorycznej:

- ograniczenie kontroli merytorycznej wyłącznie do jednej instancji, natomiast ewentualna kontrola sądowa takiego rozstrzygnięcia ograniczona jedynie do charakteru kasacyjnego⁸³.

Spośród przedstawionych tu modeli wydaje się, że jedynie rozwiązanie brytyjskie spełnia te wymagania.

3. Charakter sprawy (administracyjnej, cywilnej i gospodarczej) jako wyznacznik sądowej kontroli decyzji należących do właściwości Prezesa UKE

Dla dalszych rozważań niezbędnym wydaje się przedstawienie utrwalonych w doktrynie i w orzecznictwie pojęć sprawy administracyjnej, sprawy cywilnej i pochodnej jej sprawy gospodarczej. Prawidłowe zakwalifikowanie sprawy do określonej dziedziny prawa ma wielorakie znaczenie, począwszy

⁸³ M. Andenas, S. Zlepting, *Telecommunications Dispute...*, s. 496.

od poszanowania konstytucyjnej zasady podziału władzy⁸⁴, poprzez zagwarantowanie „realnej, a nie jedynie iluzorycznej gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu”⁸⁵.

3.1. Sprawa administracyjna

Zasadnicze znaczenie dla wywodów związanych z kontrolą sądową decyzji Prezesa UKE ma pojęcie sprawy administracyjnej. W przeciwieństwie do pojęcia sprawy cywilnej brak jest ustawowej definicji tego terminu. Dlatego też niezbędnym jest odwołanie się zarówno do poglądów doktryny, jak i orzecznictwa. I tak, T. Kiełkowski sprawę administracyjną definiuje jako „kwestię istnienia stanu faktycznego, odpowiadającego hipotezie normy prawnej, wymagającej dla wyzwolenia swej mocy wiążącej, autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administrujący. Chodzi tu oczywiście o kwestię aktualną, która w danym układzie może i powinna zostać rozstrzygnięta, o kwestię widzianą na tle określonego stosunku administracyjnoprawnego, w ramach którego organ ma możliwość, a z reguły także obowiązek podjęcia decyzji stosowania prawa”⁸⁶. Podobnie sprawę administracyjną definiuje J. Zimmermann, jako prawo materialne, które „żąda swojej konkretyzacji ze względu na stan faktyczny. Jest więc ona niepowtarzalnym splotem prawa i faktu, w którym uwikłane są dwa podmioty: organ administracyjny i strona. Sprawa administracyjna nie jest zatem tylko sporem wyrosłym na gruncie już skonkretyzowanego stosunku prawnego, nie jest sprawą ze stosunku prawnego, ale sprawą stosunku prawnego”⁸⁷. Również T. Woś zajmuje podobne stanowisko, wskazując, że sprawę administracyjną stanowi „w istocie ta, przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot

⁸⁴ K. Tybur, *Sprawa administracyjna a sprawa cywilna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, No. 2770, Prawo CCXCV, Wrocław, s. 423.

⁸⁵ A. Wilczyńska, *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęcia sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretyczno prawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5(20), s. 71.

⁸⁶ T. Kiełkowski, *Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 8, s. 88.

⁸⁷ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1986, s. 13.

niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi”⁸⁸. Tak więc, byt prawny sprawy administracyjnej jest uprzedni i w zasadzie samoistny, niezależny od ewentualnego postępowania w sprawie⁸⁹. Łatwo zauważyć, że przedstawione definicje sprawy administracyjnej autorzy zbudowali w oparciu o pojęcie stosunku administracyjnoprawnego, który za F. Longchampsem należy określić jako stosunek prawny dwóch podmiotów, w którym prawo przedmiotowe (administracyjne) ma dla tych dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją podmiotu drugiego⁹⁰.

Na tym tle interesujące jest stanowisko W. Dawidowicza, który nie definiuje sprawy administracyjnej w oparciu o przywołane pojęcie stosunku administracyjnoprawnego. Jego zdaniem sprawa administracyjna „wyraża oparty na prawie administracyjnym interes prawny, uzasadniający żądanie od organu administracji (...) udzielenia określonego uprawnienia albo opartą na tymże prawie kompetencję organu administracji (...) do oddziaływania na interes prawny niepodporządkowanego mu podmiotu przez nałożenie na niego z urzędu decyzją określonego obowiązku”⁹¹. W innym opracowaniu autor ten zdefiniował omawiane pojęcie jako „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji (...) stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem”⁹².

Z powyższego wynika, że w sprawie administracyjnej występują co najmniej dwa typy (rodzaje) podmiotów – organ administracyjny określany jako podmiot czynny oraz strona bierna. Na pierwszym z nich ciąży obowiązek

⁸⁸ T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, No. 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław, s. 334.

⁸⁹ Ibidem, s. 334.

⁹⁰ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, No. 19, Prawo XII, Wrocław, s. 45; zob. również: J. Filippek, *Stosunek administracyjno-prawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, t. CLXXXVII, Prace Prawnicze, z. 34, Kraków 1968; J. Filippek, *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjno-prawne [w:] Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 1999, s. 79–87; M. Miemieć, *Nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, No. 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław, s. 201–208.

⁹¹ W. Dawidowicz, *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 42.

⁹² W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989, s. 7–8; A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 156–157.

podjęcia czynności jurysdykcyjnych⁹³ w sprawie⁹⁴. Z kolei podmiotem biernym, zdaniem T. Kielkowskiego, może być każdy, kto jest adresatem normy „wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji” i kto staje się dzięki temu „stroną stosunku administracyjnoprawnego, w ramach którego ta konkretyzacja ma się dokonać”⁹⁵. Podmiotem tym najczęściej będzie osoba fizyczna lub prawna, a w sprawach prowadzonych przez Prezesa UKE, przedsiębiorca telekomunikacyjny⁹⁶.

Warto dodać, że granice sprawy administracyjnej, na co zwrócił uwagę J. Zimmermann, zostają ukształtowane dopiero pod koniec postępowania administracyjnego. „Moment pełnego ukształtowania się granic sprawy administracyjnej następuje więc dopiero przed wydaniem decyzji, a po zamknięciu postępowania wyjaśniającego. Sprawa ma wtedy kształt obiektywny, który jest dany organowi administracyjnemu i na podstawie którego organ wydaje rozstrzygnięcie (...)”⁹⁷.

Należy wyraźnie podkreślić, że doktryna oraz orzecznictwo jest zgodne i autor rozprawy w zupełności podziela to stanowisko, że obecność w sprawie administracyjnej elementów cywilnych nie zmienia administracyjnoprawnego charakteru sprawy⁹⁸. Założenie to, w szczególności w przedmiotowych

⁹³ Zastosowanie normy prawa materialnego w celu załatwienia sprawy administracyjnej jest przykładem sądowego modelu stosowania prawa, polega ono na „wyodrębnieniu następujących czterech elementów stosowania prawa: 1) ustalenia, jaka norma obowiązuje w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia; 2) uznania za udowodniony fakt, na podstawie określonych materiałów i przyjętej teorii dowodów oraz ujęcie tego faktu w języku stosowanej normy; 3) subsumcji faktu, uznanego za udowodniony, pod stosowaną normę prawną; 4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy prawnej”. Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1979, s. 420.

⁹⁴ J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 37 i 63.

⁹⁵ T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, s. 51.

⁹⁶ Definicję legalną przedsiębiorcy telekomunikacyjnego zawiera art. 2 pkt. 27 Pr. tel.

⁹⁷ J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 5, s. 64–65.

⁹⁸ A. Wilczyńska, *Sprawa z zakresu...*, s. 87 i n.; podobnie przyjął NSA w uchwale składu siedmioosobowym z 6.11.2000 r., OSA 2/00 (dostępna w CBOSA) „Z tego względu działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego, mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej, pomimo że zmierzają do wywołania w przyszłości określonych skutków cywilnoprawnych, jeżeli działaniom tym nadawana jest forma charakterystyczna dla aktów administracyjnych. W takim przypadku dopuszczalne jest poddanie działania organu samorządu terytorialnego ocenie sądu administracyjnego w drodze skargi, o której mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, przy uwzględnieniu wszakże, że ocena ta nie może wkraczać w materię zastrzeżoną do właściwości sądów powszechnych. Nie można więc

dociekaniach, ma ważkie znaczenie, ponieważ wiele ze spraw należących do właściwości (rozstrzyganych przez) Prezesa UKE posiada elementy cywilne, co autor postara się wykazać w dalszej części rozprawy.

3.2. Sprawa cywilna

3.2.1. Pojęcie sprawy cywilnej

W pierwszej kolejności niezbędnym jest odniesienie się do terminu „sprawa”, który nie posiada określenia ustawowego, a który w pojęciu sprawy cywilnej ma znaczenie pryncypialne⁹⁹. Według T. Kiełkowskiego, termin ten ma wyłącznie znaczenie procesowe w tym sensie, że prawo materialne nie kształtuje samoistnie sprawy. Zdaniem tego autora, powstaje ona dopiero z chwilą zaistnienia sporu sądowego, co więcej „sprawa cywilna może zaistnieć bez jakiegokolwiek bazy materialnej”¹⁰⁰.

Definicję legalną sprawy cywilnej zawiera art. 1 k.p.c., stanowiąc, że k.p.c. normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy k.p.c. stosuje się z mocy ustaw szczególnych¹⁰¹ (sprawy cywilne). Przedmiotowa definicja oparta jest na dwóch niezależnych kryteriach: materialnoprawnym (sprawy cywilne *sensu stricto*) i formalnoprawnym (sprawy cywilne *sensu largo*). Zgodnie z pierwszym kryterium, sprawami cywilnymi są te sprawy „w których stosunki prawne stron układają się na zasadzie równorzędności podmiotów i ekwiwalentności świadczeń, a co za tym idzie, są one już ze swej istoty sprawami cywilnymi”¹⁰². Podobną definicję formułuje J. Jodłowski: „sprawa cywilna to przede wszystkim sprawa

z góry założyć, że każde działanie organów samorządu terytorialnego, które ma na celu wywołanie skutków w zakresie stosunków cywilnoprawnych, nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Należy podzielić pogląd, że dla uznania, iż uchwała organu gminy nie została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej nie wystarcza ustalenie, że uchwała wywiera skutek w sferze cywilnoprawnej”.

⁹⁹ M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 7–8, s. 118–119.

¹⁰⁰ T. Kiełkowski, *Czy organy administracji...*, s. 89.

¹⁰¹ Chodzi tu m.in. o ustawę z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675); u.o.k.k.; trans. kolej.; Pr. energ.

¹⁰² J. Bodio [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 30.

wynikająca ze stosunków prawa cywilnego”¹⁰³. W orzecznictwie podkreśla się, że chodzi tu o stosunek charakteryzujący się „równorzędnością stron, tj. nieistnieniem władczego podporządkowania jednej strony drugiej”¹⁰⁴. Oznacza to, że „stosunek jest cywilnoprawny, jeżeli podlega on normom o charakterze cywilnym”¹⁰⁵.

Z kolei sprawami w znaczeniu formalnoprawnym są sprawy, które z woli ustawodawcy zostały poddane kognicji sądów powszechnych (cywilnych). Tak więc, nie posiadają one charakteru cywilnego w znaczeniu materialnym *ergo* nie są to sprawy z zakresu prawa cywilnego¹⁰⁶. Istotnego, z punktu widzenia przedmiotowych rozważań, rozróżnienia kryterium materialnoprawnego od formalnoprawnego sprawy cywilnej dokonał SN, reprezentując trafny pogląd, że „konstrukcja prawna sprawy cywilnej oparta jest na kryterium materialnoprawnym, tj. charakteru danego stosunku prawnego i na kryterium formalnym, wyrażającym się w przekazaniu określonej sprawy do zakresu działania sądów powszechnych. W sensie materialnoprawnym sprawami cywilnymi są sprawy, w których ochrona prawna jest przewidziana ze względu na stan prawny oraz prawa i obowiązki podmiotów stosunków prawnych o charakterze równorzędnym. Jeżeli źródłem roszczenia jest stosunek administracyjnoprawny, to sprawa nie ma charakteru cywilnego według kryterium materialnoprawnego, choć może podlegać rozpoznaniu na podstawie k.p.c.”. Dalej sąd wskazuje, że: „przesądzającym elementem wskazującym na stosunek administracyjnoprawny jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności Państwa”¹⁰⁷. Podobne stanowisko zajął SN, podkreślając, że „istota sprawy cywilnej polega na tym, by uczestnicy stosunku prawnego, w ramach którego ma nastąpić skutek prawny, występowali – na wypadek sporu – jako równouprawnieni partnerzy. Gdy jeden z nich posiada pozycję organu i działał z mocy swej władzy, stosunek taki nie jest stosunkiem cywilnoprawnym”¹⁰⁸. Natomiast przekazanie sprawy cywilnej do rozstrzygnięcia organom administracyjnym

¹⁰³ J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2000, s. 24.

¹⁰⁴ Postanowienie SN z 11.01.2001 r., IV CKN 1630/00, LEX nr 52455.

¹⁰⁵ Postanowienie SN z 10.09.1980 r., I CZ 108/80, LEX nr 8267.

¹⁰⁶ Autor rozprawy za A. Wolterem stosunki cywilnoprawne rozumie, jako „tę grupę stosunków prawnych, które określone są przez dyspozycję norm prawa cywilnego (...), zaś z dyspozycji tych norm wynikają uprawnienia i obowiązki, realizacja, których zagwarantowana jest przymusem państwowym”. Idem, *Prawo cywilne. Zarys części ogólne*, PWN, Warszawa 1986, s. 111.

¹⁰⁷ Postanowienie SN z 4.04.2003 r., III CZP 11/03, LEX nr 78812.

¹⁰⁸ Postanowienie SN z 23.01.1978 r., IV CZ 155/77, LEX nr 8057.

nie pozbawia je właściwego (materialnego) charakteru sprawy cywilnej¹⁰⁹. Dodajmy, że stosunek cywilnoprawny może powstać również w oparciu o akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego¹¹⁰. Tak więc, sprawą cywilną w znaczeniu materialnym może być również sprawa cywilna w znaczeniu formalnym, jednakże sprawa cywilna w znaczeniu formalnym nie zawsze jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym.

3.2.2. Pojęcie sprawy gospodarczej

Warto wskazać, że do czasu nowelizacji k.p.c. z 16 września 2011 r.¹¹¹ z ogólnego postępowania cywilnego wyodrębniano postępowanie gospodarcze (dział IVa k.p.c. postępowanie w sprawach gospodarczych). Podstawą rozpoznania konkretnej sprawy w tym postępowaniu było zakwalifikowanie jej jako sprawy gospodarczej. W uzasadnieniu do projektu przywołanej ustawy nowelizującej k.p.c. wskazano, że „ważnym czynnikiem, który spowodował wyodrębnienie postępowania w sprawach gospodarczych było to, że ówczesne, tj. obowiązujące w 1989 r., regulacje kodeksu postępowania cywilnego były jeszcze obciążone elementami „socjalistycznego” procesu cywilnego, które w żaden sposób nie dawały się pogodzić z założeniami rozpoznawania spraw między przedsiębiorcami w nowych realiach społeczno-gospodarczych”¹¹².

Definicję legalną sprawy gospodarczej zawierał uchylony art. 479¹ § 1 k.p.c. określający sprawy gospodarcze jako sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami¹¹³ w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Była to definicja materialna spraw gospodarczych (*sensu stricto*) jako szczególnego typu spraw cywilnych ograniczona podmiotowo do przedsiębio-

¹⁰⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2006 r., IV SA/Wa 67/06 (dostępny w CBOŚA).

¹¹⁰ A. Wilczyńska, *Sprawa z zakresu...*, s. 87, również postanowienie SN z 21.11.2000 r., III CKN 1048/00, LEX nr 51872 „Prawo cywilne wiąże powstanie stosunku cywilnoprawnego ze zdarzeniami prawnymi, wśród których wyróżnia działania i zaniechania. Są nimi zarówno zdarzenia cywilnoprawne uregulowane w kodeksie cywilnym, takie jak czynności prawne i czyny niedozwolone, a także akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego”, podobnie również wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2000/5/143.

¹¹¹ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1381, która weszła w życie z dniem 3 maja 2012 r.

¹¹² Druk sejmowy nr 4332, Sejm RP VI kadencji. Pobrano z: www.sejm.gov.pl.

¹¹³ Definicję legalną przedsiębiorcy zawiera art. 43¹ k.c. stanowiąc, że przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, prawna i jednostka organizacyjna prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Podobną definicję zawiera również art. 4 ust. 1 s.dg, jednakże z wyłączeniem działalności zawodowej.

ców w ramach prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Chodziło tu o konkretne normy prawa cywilnego, normujące stosunki pomiędzy równymi sobie podmiotami (przedsiębiorcami). Jak można łatwo zauważyć, sprawa gospodarcza była swego rodzaju odbiciem sprawy cywilnej (art. 1 k.p.c.) w jej znaczeniu materialnym. Trybowi postępowania gospodarczego poddano również sprawy, które nie spełniały przytoczonych kryteriów, określane jako sprawy gospodarcze w znaczeniu formalnym (*sensu largo*)¹¹⁴, tj. sprawy niemieszczące się w zakresie stosunków cywilnych lub niezachodzące pomiędzy przedsiębiorcami. Ustawodawca enumeratywnie określił sprawy gospodarcze w znaczeniu formalnym (w uchylonym art. 479¹ § 2 k.p.c.). Były to sprawy:

- a) ze stosunków spółki oraz dotyczące roszczeń, o których mowa w art. 291–300 i art. 479–490 ustawy – Kodeks spółek handlowych¹¹⁵;
- b) przeciwko przedsiębiorcom o zaniechanie naruszania środowiska i przywrócenie do stanu poprzedniego lub naprawienie szkody z tym związanej oraz zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku;
- c) z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (u.o.k.k.), z zakresu regulacji energetyki (pr. energ.), z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (pr. tel. oraz pr. poczt.) oraz z zakresu regulacji transportu kolejowego (ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789 z późn. zm., dalej jako trans. kolej.) oraz
- d) przeciwko przedsiębiorcom o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolony.

W uzasadnieniu do projektu ustawy z 16 września 2011 r. wskazano, że „obecnie nie ma uzasadnionych podstaw do utrzymywania odrębnego postępowania procesowego dla spraw gospodarczych. Sprawy takie nie różnią się rodzajem występujących w nich żądań od „zwykłych” spraw cywilnych w sposób, który uzasadniałby istnienie takiego odrębnego postępowania. (...) Kierując się powyższymi motywami, przyjęto w projekcie rozwiązanie, które zakłada likwidację postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych i poddanie tych spraw tym samym regułom procesowym, które obowiązują w zwykłych sprawach cywilnych. Rozwiązanie to nie tylko uwzględniła okoliczność, że nie ma uzasadnionych podstaw dla utrzymywania odrębności procesowych przy załatwianiu spraw gospodarczych, lecz przyczynia

¹¹⁴ K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego. Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 105.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.).

się również do uproszczenia struktury procesu jako trybu postępowania rozpoznawczego”¹¹⁶.

Należy jednak podkreślić, że pomimo likwidacji oddzielnego postępowania do rozstrzygania wymienionych spraw gospodarczych ustawodawca pozostawił istnienie „sądów gospodarczych”. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy 16 września 2011 r. „Uznano bowiem, że na obecnym etapie celowe jest wykorzystanie dotychczasowej specjalizacji sędziów sądów gospodarczych przy rozpoznawaniu tych spraw. W związku z tym utrzymana została w mocy ustawa z 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (Dz. U. Nr 33, poz. 175, z późn. zm.) z uwagi na potrzebę zachowania definicji sprawy gospodarczej dla celów określenia granic właściwości sądów gospodarczych. Przy tej okazji dokonano jednak doprecyzowania zawartej w ustawie z 1989 r. definicji sprawy gospodarczej oraz modyfikacji treści art. 12 § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.)”¹¹⁷.

3.3. Rozgraniczenie spraw administracyjnych i cywilnych

W kontekście przedstawionych poglądów na zagadnienie sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej celowe wydaje się przedstawienie poglądów na krzyżowanie się obu tych pojęć. W literaturze podkreśla się, że organy administracyjne, do kompetencji których należą sprawy administracyjne, mają zasadniczo inną funkcję niż sądy powszechne (cywilne, gospodarcze), do których kompetencji należy rozpatrywanie spraw cywilnych. K. Piasecki podkreśla, że „postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne są postępowaniami heterogennymi, niezależnymi od siebie w płaszczyźnie legislacyjnej i teoretycznej. Brak podstaw do ingerowania ich w jednorodną, jednolitą strukturę prawną, także z punktu widzenia funkcji i zasad prawa procesowego”¹¹⁸. Autor nie bez racji podkreśla, że sądowe postępowanie cywilne zostało pomyślane jako naturalna forma rozstrzygania spraw cywilnych¹¹⁹. Rozwijając tę myśl, można przyjąć, że postępowanie administracyjne zostało pomyślane jako forma rozstrzygania spraw administracyjnych. W tym

¹¹⁶ Druk sejmowy nr 4332, Sejm RP VI kadencji. Pobrano z: www.sejm.gov.pl. Zob. M. Domański, *Odrębna procedura gospodarcza to relikty. Rozmowa z prof. Feliksem Zedlerem z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, członkiem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, „Rzeczpospolita”, 14.05.2008. Pobrano z: <http://prawo.rp.pl/arttykul/133849.html>.

¹¹⁷ Druk sejmowy nr 4332, Sejm RP VI kadencji. Pobrano z: www.sejm.gov.pl.

¹¹⁸ K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7–8, s. 22.

¹¹⁹ Ibidem, s. 11.

kontekście W. Dawidowicz wskazał, że relacja podporządkowania prawa formalnego prawu materialnemu „ma sens tylko wówczas, kiedy oba te porządki prawne są ze sobą odpowiednio zharmonizowane, w szczególności gdy porządek proceduralny „odzwierciedla” we właściwy sobie sposób odpowiedni porządek prawa materialnego”¹²⁰. Autor ten kontynuuje myśl przywołanego K. Piaseckiego, że skoro postępowania cywilne i administracyjne są względem siebie heterogenne, to tym bardziej prawu procesowemu winna odpowiadać odpowiednia (właściwa) procedura i porządków tych niewolno „krzyżować”¹²¹. Przekonanie to wynika z faktu, że znamiona obu opisywanych tu kategorii spraw są od siebie zasadniczo odmienne. T. Kiełkowski wskazuje wręcz, że pojęcia sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej są zupełnie niejednorodne i prowadzenie jakiegokolwiek szerszej analizy porównawczej w tym zakresie wydaje się niecelowe, a nawet niemożliwe¹²².

Nadto, T. Kiełkowski uważa, że rola norm procesowych jest służebna „i w zasadzie ogranicza się do narzucenia organowi administrującemu trybu, w jakim powinien on rozstrzygać sprawy, innymi słowy, trybu w jakim powinien realizować swoje uprawnienia do konkretyzacji prawa wynikającego z poszczególnych stosunków materialnych”¹²³. Tymczasem E. Iserzon uważa, że „między stosunkiem administracyjnoprawnym i cywilnoprawnym nie ma różnicy materialnej ze względu na naturę stosunku, a istnieje jedynie różnica formalna ze względu na organ orzekający”¹²⁴. Celnie zauważa wspomniany autor, że „nie wydaje się słuszne postrzeganie przedmiotu konkretnego postępowania jurysdykcyjnego wyłącznie przez pryzmat cech organu orzekającego”¹²⁵.

Należy dodatkowo odnieść się do zagadnienia innej jeszcze sprawy, niemieszczącej się w żadnej ze wskazanych wyżej kategorii. Może się bowiem zdarzyć, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia sądowi powszechnemu nie będzie sprawą cywilną ani w ujęciu materialnym, ani formalnym, ani też nie będzie sprawą toczącą się według przepisów kodeksu postępowania karnego, ale jednocześnie ustawa nie zastrzeże dla jej rozpoznania właściwości sądu administracyjnego. Jak wskazuje SN, może się tak zdarzyć dlatego, że „pojęcie ‘sprawy’ w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma

¹²⁰ W. Dawidowicz, *Postępowanie w sprawach...*, s. 41.

¹²¹ Ibidem.

¹²² T. Kiełkowski, *Czy organy administracji...*, s. 90.

¹²³ Ibidem, s. 87–88.

¹²⁴ E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 11, s. 670.

¹²⁵ T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna...*, s. 107; E. Iserzon, *Uwagi o kryterium...*, s. 663 i n.; A. Wilczyńska, *Sprawa z zakresu...*, s. 79.

charakter autonomiczny i obejmuje również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądownoadministracyjnymi lub karnymi; sprawy te rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym”¹²⁶. Jest to więc swoiste rozszerzenie kategorii sprawy cywilnej w znaczeniu formalnym i materialnym.

4. Podsumowanie

Gwarancja prawa do sądu dotyczy niepodzielnie wszystkich typów spraw, nie wyłączając spraw administracyjnych. Konsekwentnie więc, każdemu przysługuje prawo do tego, aby jego sprawa została poddana kontroli przez niezależny organ sądowy. Dla prawidłowej realizacji prawa do sądu niezbędne jest przestrzeganie wszystkich komponentów tego prawa. A mianowicie, prawa dostępu do sądu, prawa do rzetelnej (właściwej) procedury przed sądem oraz prawa do wyroku sądowego. Jednakże, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w zależności od przyjętego przez państwo rozwiązania, może się istotnie różnić. Generalizując można przyjąć, że w sferze administracji możliwe są zasadniczo dwa typy sprawowania wymiaru sprawiedliwości: poprzez merytoryczne rozstrzygnięcia sprawy przez organ sądowy (pełna weryfikacja) lub poprzez kontrolę legalności (kontrola kasacyjna). Oba są od siebie zasadniczo różne i mają zupełnie odmienne cele. Pierwszy ma za cel rozstrzygnięcie całej sprawy w sposób samodzielny, natomiast drugi – jedynie skontrolowanie prawidłowości rozstrzygniętej już sprawy.

Ustawodawca europejski przesądził, który z tych dwóch typów musi być stosowany przy kontroli rozstrzygnięć krajowych organów regulacyjnych. W myśl art. 4 DR, prawo krajowe w zakresie procedury winno normować co najmniej: skuteczne mechanizmy odwoławcze, możliwość rozpatrzenia spraw pod względem merytorycznym, obowiązek sporządzenia uzasadnienia na piśmie (gdy organ nie jest sądem), zasadę utrzymania w mocy decyzji krajowego organu regulacyjnego do czasu rozpatrzenia odwołania, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe. Organ rozpatrujący odwołanie winien być: niezależny (od stron uczestniczących w sporze, w tym od organu regulacyjnego), dysponować odpowiednią wiedzą specjalistyczną oraz mieć możliwość finalnej kontroli rozstrzygnięcia przez organ sądowy w rozumieniu przepisów traktatowych. Tak więc, prawo odwołania z art. 4 DR może być realizowane w dwojaki sposób. Po pierwsze w procedurze co najmniej dwuinstancyjnej, w której odwołania rozpatruje

¹²⁶ Postanowienie SN z 19.12.2003 r., III CK 319/03, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2004, nr 5, poz. 10, LEX nr 106639.

podmiot niebędący sądem (zobligowany spełniać opisane wymogi proceduralne), którego rozstrzygnięcia podlegają kontroli organu sądowego (ten z kolei nie jest zobligowany spełniać opisanych wymogów proceduralnych). Drugi sposób, to procedura jednoinstancyjna, w której odwołania rozpatruje organ sądowy (zobligowany spełniać opisane wymogi proceduralne) bez obowiązku powoływania kolejnej instancji odwoławczej. Warto dodać, że w świetle art. 78 Konstytucji rozwiązanie to jest niemożliwe.

Co niezwykle istotne, w zakresie przedmiotowym przepisy DR nie wprowadzają dystynkcji pomiędzy sprawami (decyzjami) należącymi do właściwości krajowych organów regulacyjnych. Oznacza to, że opisane wymagania winny odnosić się niepodzielnie do wszystkich spraw (decyzji) należących do właściwości krajowych organów regulacyjnych.

Jednocześnie, regulacje pakietu z 2002 r. zostały wprowadzone w formie dyrektyw tak, aby poszczególne państwa członkowskie odpowiednio dostosowały ramy regulacyjne do własnych porządków prawnych. W tym kontekście, na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie brytyjskie, które stało się probierzem późniejszych rozwiązań przyjętych przez całą UE. Model brytyjski zakłada, że rozstrzygnięcia¹²⁷ organu regulacyjnego podlegają pełnej kontroli sprawowanej przez specjalnie powołany do tego organ sądowy – CAT, posiadający uprawnienia merytoryczne do rozstrzygnięcia sprawy. Na drugim niemal biegunie znajduje się rozwiązanie austriackie, które przewiduje jedynie kontrolę kasacyjną sprawowaną przez sąd administracyjny – co wynika z ustroju konstytucyjnego tego państwa. Zdaniem autora rozprawy, ostatecznie rozwiązanie nie spełnia wymagań z art. 4 DR – który w sposób niebudzący wątpliwości stanowi, że prawo odwołania nie może ograniczać się jedynie do kontroli legalności postępowania krajowego organu regulacyjnego.

¹²⁷ Z wyjątkiem rozstrzygnięć, o których mowa w załączniku nr 8 do CAct – *Schedule 8 Decisions not subject to appeal*.

Rozdział III

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jako telekomunikacyjny organ regulacyjny

1. Model telekomunikacyjnego organu regulacyjnego w prawie Unii Europejskiej

1.1. Pojęcie regulacji (sektorowej)

Dla właściwego określenia cech i zadań organu regulacyjnego niezbędnym jest właściwe zrekonstruowanie pojęcia regulacji¹. Nie zostało ono zdefiniowane przez prawo telekomunikacyjne², jest natomiast przedmiotem żywego zainteresowania doktryny. Warto odnotować, że w literaturze systemu *common law* pojęcie regulacji najogólniej określa się jako interwencję państwa w decyzje ekonomiczne przedsiębiorców³. Wynikiem dorobku polskiej doktryny prawa jest ustalenie, że „obok regulacji rozumianej w najszerszy sposób jako otoczenie publicznoprawne przedsiębiorstwa, w dziedzinie telekomunikacji szczególne znaczenie ma regulacja sektorowa, a w jej obrębie prokonkurencyjna regulacja w ścisłym znaczeniu, rozumiana jako akty władcze adresowane do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, mające na celu

¹ Na problem pojęcia regulacji zwraca uwagę T. Rabska w: *Prawo administracyjne a publiczne prawo gospodarcze* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 588.

² Ustawodawca zawarł definicję legalną regulacji w art. 3 pkt. 15 Pr. energ. jako: „stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców”. Jest to jedyna definicja legalna regulacji w polskim prawie.

³ T. Prosser, *Law and the regulators*, Clarendon Press, Oxford 1997, s. 5.

usunięcie przeszkód w rozwoju konkurencji⁴. Z kolei T. Skoczny regulację (administrację regulacyjną) określa jako „władczą działalność administracyjną, która – na podstawie norm kompetencyjnych – zapewnia indywidualne, skierowane przyszłościowo kształtowanie uczestnictwa w rynku i/lub zachowania na rynku określonych przedsiębiorstw (...) w celu rozwoju konkurencji oraz wolnego dostępu do urządzeń kluczowych względnie wolnego i powszechnego dostarczania usług powszechnych”⁵. Natomiast M. Szydło pojęcie regulacji definiuje, jako „funkcję państwa w obszarze gospodarki, która polega na usystematyzowanym oraz kompleksowym oddziaływaniu na sektory infrastrukturalne. Celem tego wpływu, realizowanego za pośrednictwem instrumentów władczych, jest przede wszystkim stworzenie i rozwój konkurencji w tych sektorach, zapewnienie powszechnego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz ochrona szeregu tzw. dóbr policyjnych. Wspomniane cele realizowane są przez władczą ingerencję we wszystkie najważniejsze przejawy (rodzaje) zachowań przedsiębiorców, funkcjonujących w sektorach infrastrukturalnych”⁶. W świetle przedmiotowych rozważań, na uwagę zasługuje również definicja zaproponowana przez W. Hoffa, który regulację określa jako „władcze oddziaływanie na przedsiębiorstwa przez niezależne organy administracyjne. Celem tego oddziaływania jest stworzenie skutecznej konkurencji, zrekompensowanie jej braku lub niemożności realizacji celów społecznych w warunkach konkurencji. Działania te są podejmowane na podstawie norm dających tym organom władzę uznaniową, ograniczoną stanem konkurencji na danym rynku”⁷. Reasumując powyższe poglądy, należy uznać, że regulacja posiada dwa zasadnicze cele w postaci: wprowadzenia efektywnej konkurencji, tzw. regulacja prokonkurencyjna (ang. *regulation for competition*) oraz zapewnienia usług powszechnych, tzw. regulacja prospołeczna lub proso-cjalna (ang. *social regulation, economic regulation*)⁸.

Jak już wskazano, cele te osiąmane są za pomocą instrumentów władczych, stosowanych w sposób wyprzedzający czy też przyszłościowo. Określa się ją również mianem regulacji *ex ante*, w przeciwieństwie do mechanizmów prawa

⁴ S. Piątek, W. Szpringer, *Efektywność regulacji rynków telekomunikacyjnych*, [w:] S. Piątek (red.) *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007, s. 333.

⁵ T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwoju prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, *Ius Publicum Europaeum*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 162–163.

⁶ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, „*Studia Prawnicze*” 2004, nr 3(161) s. 97.

⁷ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 22.

⁸ T. Skoczny, *Stan i tendencje...*, s. 150.

konkurencji, które co do zasady działa następczo, czyli *ex post*⁹. Regulację określa się jako wyprzedzającą, gdyż z góry, tj. przed podjęciem działań przez przedsiębiorców, przypisuje się im pewne obowiązki, jeżeli tylko mogą oni być uznani za podmioty o znaczącej pozycji na rynku¹⁰. Regulacja *ex ante* wyprzedza niejako konieczność stosowania norm prawa konkurencji (prawa antymonopolowego). Jak pisze M. Szydło, obowiązki nakładane w regulacji „mają charakter wyprzedzający, a więc krępują swobodę gospodarczych zachowań przedsiębiorstw, zanim jeszcze przedsiębiorstwa te dopuszczają się antykonkurencyjnych praktyk”¹¹. Regulacja ta, jak pisze T. Skoczny, „pełni pewnego rodzaju ‘funkcję zastępczą’ pomiędzy okresem monopolu państwowego a ‘odpowiedzialnością rynkową’ (konkurencją); jeżeli potem konkurencja rynkowa będzie w stanie przejąć jej funkcje, to należałoby natychmiast dokonać deregulacji”¹². Tezę tę potwierdzają ostatnie nowelizacje unijnego prawa telekomunikacyjnego, które stanowią, że ich celem jest stopniowe zmniejszanie zakresu szczególnych regulacji sektorowych *ex ante* w miarę rozwoju konkurencji na rynku, aby doprowadzić do stanu, w którym łączność elektroniczna będzie podlegała wyłącznie prawu konkurencji¹³. Jednocześnie, zamierzeniem każdej interwencji regulacyjnej *ex ante* jest – w finalnym efekcie – przyniesienie korzyści użytkownikom poprzez zapewnienie trwałej konkurencyjności rynków¹⁴. Podstawy stosowania regulacji *ex ante* określa DR, która stanowi, że w dążeniu do osiągnięcia założeń krajowe organy regulacyjne stosują obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne zasady regulacyjne, natomiast obowiązki regulacyjne *ex ante* mogą stosować jedynie w przypadku braku skutecznej i zrównoważonej konkurencji, a także łagodząc lub znosząc takie obowiązki, kiedy tylko spełniony jest ten warunek (art. 8 ust. 5 lit. f DR).

⁹ I. Walden, *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 17.

¹⁰ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2010, s. 194.

¹¹ M. Szydło, *Wyznaczanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych posiadających znaczącą pozycję na rynku zgodnie ze znowelizowanym prawem telekomunikacyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 2, s. 202; podobnie: M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych...*, s. 65.

¹² T. Skoczny, *Stan i tendencje...*, s. 118.

¹³ Pkt 5 preambuły do dyrektywy 2009/41/WE oraz podobnie w pkt 1 preambuły do Zaleceń z 17.12.2007 r.

¹⁴ Pkt 2 preambuły do Zaleceń z 17.12.2007 r.

1.2. Cechy telekomunikacyjnego organu regulacyjnego w świetle DR

Jak już wcześniej wskazano, prawodawca unijny lakonicznie określił krajowy organ regulacyjny¹⁵ jako: organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach DR lub dyrektyw szczegółowych (art. 2 lit. g DR). Oznacza to, że DR nie przesądza formy prawnej ani pozycji ustrojowej krajowych organów regulacyjnych. W art. 3 DR ustanowiono natomiast wymóg niezależności organu regulacyjnego, tj. aby był on prawnie oddzielony i funkcjonalnie niezależny od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urzędzenia lub usługi łączności elektronicznej. DR nie wymaga jednak niezależności organu (lub organów regulacyjnych) od rządów państw członkowskich¹⁶. Jednakże, gdyby państwo członkowskie zachowało prawo własności przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług lub sprawowało nad nimi kontrolę, to zobowiązane jest do zapewnienia skutecznego rozdziału strukturalnego funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kontroli (art. 3 ust. 2 DR).

Powyższe przepisy (normy) zawierają dwa podstawowe elementy (składniki), którymi można scharakteryzować krajowy organ regulacyjny, tj. A) wykonywanie funkcji regulacyjnej oraz B) jego prawną niezależność.

Ad A) Wykonywanie „funkcji regulacyjnej” nie zostało wyraźnie zdefiniowane. Dodatkową trudnością jest zamienne używanie określeń, takich jak: zadania, funkcje czy kompetencje regulacyjne¹⁷. Niewątpliwie głównym zadaniem krajowych organów regulacyjnych jest podejmowanie działań (*stosowania środków*) zmierzających do osiągnięcia celów polityki telekomunikacyjnej, które na szczeblu prawa UE zostały określone w art. 8 DR. Ich realizacja odbywa się w formach władczych, co nie oznacza, że nie może być

¹⁵ Określenie *national regulatory authority* (ang.) jest tłumaczone w dyrektywach jako *krajowy organ regulacyjny* natomiast Pr. tel. określa Prezesa UKE jako *organ regulacyjny*. Jednocześnie, w polskiej literaturze można spotkać inne tłumaczenia tego zwrotu na: *krajowe władze regulacyjne*. Zob. S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003; oraz idem, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013; A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

¹⁶ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 147; M. de Visser, *Revolution or evolution – what institutional future for EC Communications law?*, „TILEC Discussion Paper”, August 2007, s. 6.

¹⁷ W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz, *Europejskie prawo telekomunikacyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 260.

realizowana również w formach niewładczych¹⁸. Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie funkcje realizowane przez te organy muszą mieć charakter regulacyjny. Nie można jednak podzielić stanowiska W. Hoffa, który uważa, że do funkcji regulacyjnych będziemy zaliczać jedynie te, które związane są normatywnie ze stanem konkurencji na rynku (telekomunikacyjnym)¹⁹. Jak już wspomniano, regulacja ma dwa zasadnicze cele, regulację prokonkurencyjną oraz regulację prospołeczną, które mają swoje odzwierciedlenie w celach określonych w art. 8 DR. Nie ma więc podstaw, aby funkcję regulacyjną ograniczać jedynie do związku ze stanem konkurencji.

Dodatkowo elementem charakteryzującym opisywaną funkcję organu regulacyjnego jest posługiwanie się szerokim uznaniem administracyjnym, nazywanym przez W. Hoffa „uznaniem regulacyjnym”²⁰. Autor ten wskazuje nawet, że uznanie regulacyjne w prawie telekomunikacyjnym może być „wiodącą podstawą kształtowania stosunków prawnych”²¹. Na owo uznanie „wskazują również przepisy dyrektyw telekomunikacyjnych, w których określa się, że działania (środki prawne) organu regulacyjnego mają być *niezbędne* lub *stosowne*. Zdaniem S. Piątka, zakres tego uznania nie może zostać ograniczany następczo w ustawodawstwach krajowych²². Niemniej jednak należy pamiętać, że właściwą podstawą rozstrzygnięć organów regulacyjnych są przede wszystkim normy prawa krajowego i to one decydują o miejscu regulacji w systemie prawa²³.

Ad B) W zakresie pozycji ustrojowej krajowego organu regulacyjnego, dyrektywy telekomunikacyjne wymagają jego niezależności. W preambule do dyrektywy zmieniającej tzw. pakiet dyrektyw nowego podejścia (2009/140/WE) zaakcentowano, że należy: a) zwiększyć niezależność krajowych organów regulacyjnych tak, aby zapewnić im skuteczniejsze stosowanie przez nie ram regulacyjnych; b) zwiększyć ich uprawnienia i przewidywalność ich decyzji oraz c) aby były one chronione podczas wykonywania swoich zadań przed ingerencją zewnętrzną lub naciskami politycznymi, które mogłyby zagrozić ich niezależności lub wydawanym przez nie ocenom. W literaturze wskazuje się nie bez racji, że podstawową gwarancją skuteczności regulacji sektorowej jest niezależność organu regulacyjnego²⁴. W świetle zakresu nie-

¹⁸ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty...*, s. 44.

¹⁹ W. Hoff, *Uznanie regulacyjne*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1(19), s. 74.

²⁰ Ibidem, s. 73–92; idem, *Prawny model...*, s. 78 i n.

²¹ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 74.

²² S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty...*, s. 44.

²³ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 147.

²⁴ M. Ugur, *Regulatory quality and performance in EU network industries: evidence on telecommunications, gas and electricity*, „Journal of Public Policy” 2009, nr 29(3), s. 350.

zależności telekomunikacyjnych organów regulacyjnych należy jednocześnie brać pod uwagę nie tylko elementy formalnoprawne konstytuujące dany organ, lecz także jego faktyczną niezależność, na którą składają się przede wszystkim odpowiednio wykwalifikowany personel oraz samowystarczalność finansowa. Na element samowystarczalności finansowej organu regulacyjnego szczególną uwagę zwraca się w preambule do DR, podkreślając, że jest ona jednym z elementów zapewnienia niezależności krajowym organom regulacyjnym, tak aby miały one możliwość wydawania decyzji w sposób bezstronny. W dalszej części, wymóg ten został określony bardzo lakonicznie, ograniczając się do stwierdzenia, że krajowe organy regulacyjne winny być w posiadaniu wszelkich zasobów, takich jak zasoby ludzkie, wiedza specjalistyczna czy środki finansowe, niezbędne do realizacji swoich zadań (pkt 11 preambuły DR). Wymóg ten, dodatkowo rozwinięto w pkt. 13 preambuły do dyrektywy 2009/140/WE, w której podkreślono, że krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za regulację rynku *ex ante* winny posiadać swój własny budżet, pozwalający im w szczególności na zatrudnienie wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników. Ponadto, w celu zapewnienia przejrzystości, budżet organu regulacyjnego powinien być publikowany co roku.

Tak więc, pojęcie niezależności krajowego organu regulacyjnego należałoby określić jako niepodleganie żadnym instrukcjom i decyzjom innych organów państwa, co oznacza, że żaden inny organ administracyjny nie może narzucać mu konkretnego rozstrzygnięcia. To, jak się wydaje, nie może wykluczać określonych kompetencji innych organów państwa względem organów niezależnych²⁵. W preambule do DR (pkt. 11) wprost wskazano, że „niezależność nie uchybia autonomii innych instytucji ani konstytucyjnym obowiązkom Państw Członkowskich, czy też zasadzie bezstronności, przy uwzględnieniu obowiązujących w Państwach Członkowskich zasad ustroju własności zgodnie z art. 295 Traktatu”²⁶. Trafnie P. Lisoń podkreśla, że zasady niezależności nie można absolutyzować, organy regulacyjne muszą bowiem funkcjonować w określonych ramach prawnych oraz we współpracy z innymi organami państwa²⁷.

²⁵ A. Sajó, *Independent Regulatory Authorities as constitutional actors: a comparative perspective*, „*Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*” 2007, Sectio Iuridica, T. XLVIII, Budapest, s. 24–25.

²⁶ Obecnie art. 345 TFUE.

²⁷ P. Lisoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych)* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006, s. 109; podobnie również C. Spyrelli, *Regulating the regulators? An assessment of institutional structures and Procedural rules of national*

W pozostałym zakresie, państwom członkowskim pozostawiono swobodę, co do kształtowania pozycji ustrojowej krajowych organów regulacyjnych. Oznacza to, że dyrektywy nie precyzują, w jakiej formie organizacyjnej mogą działać organy regulacyjne oraz nie określają ich miejsca w strukturach państwa. Państwom członkowskim pozostawiono dowolność nawet co do liczby tych organów²⁸.

W tym miejscu warto przywołać podział zaproponowany przez D. Geradina oraz M. Kerfa na możliwe funkcje organów regulacyjnych w sektorze telekomunikacyjnym²⁹. Należą do nich:

- a) wybór nowych operatorów telekomunikacyjnych;
- b) przygotowywanie oraz nadawanie licencji telekomunikacyjnych;
- c) regulowanie taryf;
- d) nadzór techniczny i jakościowy;
- e) gospodarowanie częstotliwością oraz numeracją;
- f) administrowanie połączeniami pomiędzy sieciami;
- g) rozstrzyganie sporów pomiędzy operatorami oraz pomiędzy operatorami i użytkownikami;
- h) administrowanie usługą powszechną;
- i) monitorowanie działalności przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie wypełnienia przez nich zobowiązań, prowadzenia rachunkowości regulacyjnej, kontroli jakości i cen usług oraz wykonywania usługi powszechnej;
- j) w niektórych wypadkach nakładanie sankcji na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jeżeli jest to niezbędne;
- k) doradzanie organom państwa (rządowi) w sprawach telekomunikacyjnych³⁰.

regulatory Authorities, „International Journal of Communications Law and Policy”, Issue 8, Winter 2003/2004, s. 31–33.

²⁸ M. de Visser, *Revolution or evolution...*, s. 7.

²⁹ D. Geradin, M. Kerf, *Controlling Market Power in Telecommunications*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 16.

³⁰ Istnieje kilka możliwych form instytucjonalnych działania organu regulacyjnego w dziedzinie telekomunikacji, należą do nich: a) niezależny i autonomiczny organ kolegialny (komisja) posiadająca uprawnienia quasi-sądowe (np. *Federal Communications Commission* w USA); b) niezależny, najczęściej jednoosobowy, regulator pozostający poza aparatem rządowym (wydzielony z ministerstwa), (np. Prezes UKE, *Director General of Telecommunications the Office of Telecommunications (Ofitel)* w Wielkiej Brytanii); c) wydzielony organ regulacyjny, w ramach aparatu rządowego (część ministerstwa), (np. *L'autorité de Régulation des Télécommunications* we Francji); d) członek rządu – minister, organ polityczny (np. w Japonii) oraz e) zupełny brak organu regulacyjnego (np. Nowa Zelandia) za: C. Spyrelli, *Regulating the regulators?...*, s. 22.

2. Miejsce Prezesa UKE w strukturze administracji publicznej

Punktem wyjścia dla właściwego określenia miejsca Prezesa UKE w strukturze administracji publicznej jest Konstytucja. Zgodnie z art. 10 Konstytucji, w Polsce obowiązuje trójpodział władzy publicznej (jej funkcji) na władze ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Wiąże się z tym wyróżnienie trzech zasadniczych grup organów państwa, aczkolwiek nie jest to podział absolutny³¹. W żadnym, współczesnym państwie na świecie nie istnieje idealny trójpodział władzy, ponieważ nie jest on w praktyce możliwy³². Sama przynależność konkretnego organu państwa do danej władzy, poza wymienionymi w art. 10 ust. 2 Konstytucji (np. Sejm, Prezydent RP), zależy od sprawowanej przez dany organ funkcji, tj. od jego materialnych kompetencji określonych w aktach normatywnych. Na takie ujęcie wskazuje również TK: „każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie (...)”³³. Istotą władzy wykonawczej, zasadniczej dla tej części rozważań, jest urzeczywistnianie zadań publicznych, skonkretyzowanych w aktach normatywnych. W sposób negatywny władzę wykonawczą można określić jako całość działalności państwa z wyłączeniem ustawodawstwa oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Składa się ona niejako z trzech podfunkcji: administrowania, zarządzania i rządzenia. Jednakże również one nie mają charakteru ostrego (absolutnego)³⁴. Tak więc, wspomniane podfunkcje mogą i krzyżują się nawzajem. Spośród organów państwa, wykonujących władzę (funkcję) wykonawczą, wyróżniamy organy administracyjne (wykonawcze). Sama Konstytucja nie definiuje pojęcia organu administracyjnego. J. Zimmermann organ administracji państwowej określa jako podmiot, który działa za państwo bezpośrednio i z tego tytułu korzysta z określonego władztwa państwowego³⁵. M. Jaroszyński natomiast, wyróżniając spośród aparatu państwowego organy administracji państwowej wskazuje, że powołane są one do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wpływających z przysłu-

³¹ K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 2007, s. 2 i n.

³² E. Carolan, *The new separation of powers: a theory of modern state*, Oxford University Press, New York 2009, s. 18.

³³ Orzeczenie TK z 21.09.1994 r., K 6/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy”, 1994, cz. II, poz. 39.

³⁴ K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 8.

³⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 117.

gującej państwu zwierzchniej władzy (*imperium*), zatem powołane są one wyłącznie lub głównie do wykonywania funkcji o charakterze administracyjnym³⁶. Podobnie ujmuje to T. Woś, wskazując, że owe wyodrębnienie organów administracji wynika z zadań przez nie realizowanych³⁷. Na dodatkowy aspekt wskazuje J. Boć, który utożsamia organ administracji z piastunem tego organu, tj. osobą lub grupą osób (w przypadku organu kolegialnego), która znajduje się w strukturze państwa, jest powołana w celu realizacji norm prawa administracyjnego oraz działa w granicach przyznanych jej przez prawo kompetencji³⁸. Należy również podkreślić, że teoria pozytywistyczna wskazuje, iż organem administracyjnym jest ten organ, który został uznany przez przepis prawa. W literaturze występuje cały szereg definicji określających organy administracji publicznej (państwowej). Na potrzeby przedmiotowej rozprawy, autor będzie korzystał z przedstawionej koncepcji J. Zimmermanna jako najszerszej i w sposób najpełniejszy oddającej istotę pojęcia organu administracyjnego.

Podstawowym podziałem organów administracji publicznej jest podział na administrację rządową oraz samorząd terytorialny³⁹. Administrację rządową dalej dzieli się na organy naczelne oraz organy centralne. Terytorialny zakres działania obu typów tych organów obejmuje obszar całego państwa. Warto zauważyć, że obecna Konstytucja nie wyróżnia oraz nie określa pojęcia naczelnych i centralnych organów administracji rządowej⁴⁰. Jednak podział ten, jako termin ustawowy, pozostaje nadal aktualny i doniosły. W ramach poprzedniego ustroju W. Dawidowicz do pierwszych z nich zaliczył RM oraz organy, które wchodziły w jej skład, a których obszar działania obejmował cały kraj⁴¹. Obecnie J. Boć wskazuje na kryterium klasyfikacji naczelnych organów administracji państwowej poprzez: sposób ich powoływania przez Prezydenta RP lub Sejm, posiadanie władzy zwierzchniej wobec pozostałych

³⁶ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1956, s. 162–167.

³⁷ T. Woś, *Przesłanki dopuszczalności drogi postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 66.

³⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 134.

³⁹ Warto zauważyć, że w literaturze wprowadza się cały szereg innych kryteriów wyróżniających organy administracji, jednak zawsze klasyfikacja ta opiera się na postanowieniach prawa kształtujących dany organ.

⁴⁰ Taki stan spotkał się w literaturze z krytyką zob. J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa–Kraków 2007, s. 192.

⁴¹ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1977, s. 55.

organów w strukturze administracji rządowej posiadanie właściwości terytorialnej obejmującej obszar całego państwa⁴². Zgodnie z art. 146 ust. 3 Konstytucji, całą administracją rządową kieruje RM, realizując wymienioną wcześniej podfunkcję rządzenia. Wspomniany przepis Konstytucji nie narusza zakresu kompetencji innych organów administracji. Inaczej mówiąc, RM nie jest władna do rozstrzygania spraw należących do kompetencji innych organów.

Dokonując z kolei generalnej klasyfikacji centralnych organów administracji rządowej, wskazuje się, że: a) nie wchodzi one w skład RM; b) obejmują terenem swojego działania obszar całego kraju oraz c) powoływane są w drodze ustaw, wyjątkiem są akty normatywne niższego rzędu. Trafnie wskazuje się, że organy centralne posiadają wspólną cechę, polegającą na ich samodzielności, przejawiającej się we własnych kompetencjach uregulowanych przez prawo. Jednak samodzielność ta zawsze pozostaje ograniczona w relacjach do organów naczelnych. Ustawa o Radzie Ministrów⁴³ w art. 34a określa, że minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez RM zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych wiążące ich wytyczne⁴⁴ i polecenia. Co najistotniejsze dla przedmiotowych rozważań, wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć, co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Definicję legalną centralnego organu administracji rządowej zawierała, nieobowiązująca już, choć w świetle stanowiska doktryny nadal zachowująca swoją aktualność, ustawa o administracji rządowej w województwie⁴⁵, która określała go jako: „kierownika będącego organem lub kierującego urzędem administracji rządowej, który jest powoływany przez RM lub Prezesa RM i na podstawie ustaw szczególnych podlega RM, Prezesowi RM lub właści-

⁴² Zaliczają od nich Prezydenta RP, RM, Prezesa RM oraz ministrów, J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 147.

⁴³ Ustawa z dnia 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

⁴⁴ W. Hoff wytyczne w prawie administracyjnym określa (definiuje) jako wydawane „na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego, jako akty powszechnie obowiązujące (...). Wytyczne są obowiązujące dla organów, do których je skierowano. Treścią wytycznych nie jest konkretne określenie obowiązków adresata, lecz ogólna, najczęściej w postaci typowej normy regulacja danego zagadnienia. Pozwala to odróżnić wytyczne od poleceń służbowych”. Na końcu autor dodaje, że wytyczne należy ograniczyć do wewnętrznej sfery działalności aparatu administracyjnego – zob. W. Hoff, *Wytyczne w prawie administracyjnym*, PWN, Warszawa 1987, s. 22–23.

⁴⁵ Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm. uchylona przez ustawę z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.

wemu ministrowi, lub nad którego działalnością nadzór sprawuje Prezes RM albo właściwy minister”. Jak można zauważyć, definicja ta dzieliła centralne organy administracji rządowej na te, które „podlegały” RM, Prezesowi RM lub właściwemu ministrowi oraz te, nad którymi Prezes RM lub właściwy minister sprawował jedynie „nadzór”. Rodzi to konieczność postawienia, w dalszej części, pytania o charakter tego nadzoru.

W świetle przedmiotowych rozważań warto również przywołać stanowisko J. Zimmermanna, który zauważa, co wydaje się jasne, że władza wykonawcza nie należy do wymiaru sprawiedliwości w sensie podmiotowym. Jednakże w ujęciu przedmiotowym wymiar sprawiedliwości oznacza na ogół działalność polegającą na „rozwiązywaniu sytuacji spornych powstających na gruncie obowiązujących norm przez podmiot niezaangażowany w spór, który rozstrzyga te sytuacje, wykorzystując środki przymusu państwowego”⁴⁶. W tym sensie autor postrzega pewne elementy sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez organy administracyjne⁴⁷.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt prawa telekomunikacyjnego, należy wskazać, że pozycja ustrojowa Prezesa UKE została *explicite* określona jako pozycja centralnego organu administracji rządowej (art. 190 ust. 3 Pr. tel.). W. Hoff zauważa, że zakwalifikowanie Prezesa UKE do organów centralnych, a nie naczelnych, jest nie tylko trafne, ale również doniosłe prawnie. Ponieważ ewentualne zakwalifikowanie Prezesa UKE do organów naczelnych spowodowałoby niezgodność z prawem UE, tj. naruszeniem zasady niezależności od rządu z powodu przynależności kierowników tych organów do RM⁴⁸. Pozycja Prezesa UKE względem organów naczelnych, tj. właściwego ministra została generalnie uregulowana we wspomnianej już ustawie o Radzie Ministrów oraz w prawie telekomunikacyjnym. Obecnie, w myśl art. 16 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej⁴⁹, „nadzór” nad Prezesem UKE sprawuje minister właściwy do spraw łączności⁵⁰. Prawo telekomunikacyjne, precyzując obowiązki Prezesa UKE względem ministra właściwego ds. łączności, wskazuje, że Prezes UKE składa mu coroczne sprawozdania ze swej działalności regulacyjnej oraz z realizacji polityki rządu i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej.

⁴⁶ J. Zimmermann, *Aksjologia administracyjnego toku instancji*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Wydawnictwo Muncypium, Warszawa 2009, s. 60.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 61.

⁴⁸ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 190.

⁴⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

⁵⁰ Obecnie jest to Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Minister opiniuje wspomniane sprawozdanie i przekazuje je wraz ze swoją opinią Prezesowi RM (art. 190 ust. 2 Pr. tel.). Dodatkowo, Prezes UKE przekazuje ministrowi, na jego żądanie, informacje ze swojej działalności (art. 190 ust. 2a Pr. tel.). Jak można zauważyć, wspomniane obowiązki nie rozszerzają, określonego w art. 34a ustawy o Radzie Ministrów, nadzoru właściwego ministra. Dotyczą one jedynie obowiązków sprawozdawczych Prezesa UKE, natomiast sama opinia ministra nie pociąga za sobą żadnych relewantnych skutków prawnych.

Jak już wspomniano, nie bez znaczenia dla niniejszych rozważań jest problem pojęcia nadzoru administracyjnego występującego w przepisach prawa oraz rozbieżności literatury, co do znaczenia tego pojęcia. Niewątpliwie właściwe określenie pojęcia nadzoru pozwoli ustalić, jaki jest charakter relacji zachodzącej pomiędzy właściwym ministrem ds. łączności a Prezesem UKE⁵¹. W literaturze brak jest „jednego, wszechstronnie trafnego pojęcia nadzoru. Należy je za każdym razem budować na podstawie treści tych postanowień normatywnych, które regulują nadzór”⁵². Tak więc, określony tu nadzór należy odczytywać w kontekście konkretnych przepisów powyższych ustaw oraz prawa telekomunikacyjnego, które w sposób znaczący ograniczają możliwość oddziaływania ministra na Prezesa UKE. Za W. Hoffem należy podzielić stanowisko, że pojęcie nadzoru implikuje ograniczenie wpływu organu zwierzchniego⁵³. Co więcej, minister nie jest również organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w stosunku do Prezesa UKE, ponieważ organ ten jako centralny organ administracji rządowej posiada status „ministra” (w rozumieniu art. 127 § 3 k.p.a.). W Polsce został zatem ukształtowany model, w którym organ naczelny (minister) kształtuje politykę telekomunikacyjną i nadzoruje centralny organ administracji rządowej (Prezesa UKE), jednak bez prawa podejmowania wiążących decyzji indywidualnych. Bez wątpienia, ową niezależność umacnia sposób powoływania i odwoływania Prezesa UKE przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek Prezesa RM (art. 190 ust. 4 Pr. tel.)⁵⁴.

⁵¹ Szeroko na temat nadzoru w: C. Kociński, *Nadzór administracyjny: od prewencji do weryfikacji*, Dolnośląska Wyższa Szkoła Służb Publicznych ASESOR, Wrocław 2006.

⁵² J. Boć, M. Niemiec, *Organizacja prawna administracji* [w:] J. Boć (red.), *Postępowanie administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1993, s. 140.

⁵³ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 192, wraz z przywołaną tam literaturą.

⁵⁴ Zmiana wprowadzona w wyniku nowelizacji z 24 kwietnia 2009 r. ustawą o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 85, poz. 716). W uzasadnieniu do nowelizacji wskazano m.in., że „Propozycja ta wychodzi naprzeciw dążeniom Komisji Europejskiej do zwiększenia niezależności krajowego organu regulacyjnego m.in. przez określenie przejrzystych przesłanek odwołania jego szefa. W ramach przeglądu ram regulacyjnych łączności elektronicznej jest proponowany

Jednocześnie prawo telekomunikacyjne, sytuując Prezesa UKE jako centralny organ administracji rządowej, określa go również jako organ administracji łączności (art. 189 ust. 1 Pr. tel.). Zgodnie z ustawą, organem administracji łączności jest również minister właściwy w sprawach łączności oraz niewymieniony w ustawie Przewodniczący KRRiT⁵⁵. Określenie Prezesa UKE jako organu administracji łączności wskazuje na jego zakres przedmiotowy, tj. telekomunikację oraz sektor pocztowy.

Obok określenia Prezesa UKE jako centralnego organu administracji rządowej prawo telekomunikacyjne *explicite* określa Prezesa UKE jako organ regulacyjny w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych (art. 190 ust. 1 Pr. tel.). Należy więc rozważyć konsekwencje prawne przypisania Prezesowi UKE określenia „organ regulacyjny”. Powtórzmy, że prawo telekomunikacyjne, w przeciwieństwie do prawa energetycznego, nie definiuje pojęcia regulacji. Inaczej jest z DR, która to definiuje krajowy organ regulacyjny jako organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach DR lub dyrektyw szczegółowych (art. 2 lit. g). W. Hoff z analizy przepisów europejskich wyciąga wniosek, że „prawo wspólnotowe wymaga utworzenia nowego rodzaju organów administracji o wyraźnie innej pozycji ustrojowej oraz zakresie i sposobie realizowania swoich zadań”⁵⁶. Jednocześnie, autor ten zauważa, że w obecnym stanie prawnym wskazane jest pozostawienie organów regulacyjnych w administracji rządowej. Wnioskiem *de lege ferenda* tego autora jest co najmniej stworzenie w ustawie o RM wyodrębnionej kategorii organów regulacyjnych, obok organów centralnych i naczelnych oraz rozważanie unormowania pozycji organów regulacyjnych w konstytucji⁵⁷. Przykładowo, w 2001 r. Grecja unormowała status organów regulacyjnych w swojej konstytucji, wyodrębniając tę kategorię organów w ramach aparatu władzy wykonawczej⁵⁸.

Autor rozprawy nie podziela stanowiska W. Hoffa w zakresie konieczności utworzenia nowego rodzaju organu o wyraźnie innej pozycji ustro-

następujący przepis art. 3 ust. 3 dyrektywy ramowej 2002/21/WE: „Państwa członkowskie zapewniają, by zwolnienie szefów krajowych organów regulacyjnych lub ich zastępców było możliwe wyłącznie wówczas, gdy nie będą oni spełniać warunków wymaganych do wykonywania ich obowiązków określonych wcześniej w prawie krajowym lub jeżeli dopuszczają się poważnego uchybienia. Decyzja o zwolnieniu szefa krajowego organu regulacyjnego zawiera uzasadnienie i jest opublikowana w chwili tego zwolnienia”.

⁵⁵ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 742 i n.

⁵⁶ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 197.

⁵⁷ Ibidem, s. 198–199.

⁵⁸ Z. Kmieciak, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawno-porównawczy)* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 19.

jowej. Istotą organu regulacyjnego jest wykonywanie przez niego funkcji regulacyjnych, przy jednoczesnym zapewnieniu takiemu organowi właściwej niezależności w wykonywaniu tych zadań. Przykład KRRiT wskazuje, że pomimo konstytucyjnego zagwarantowania niezależności dla tego organu, jego faktyczna niezależność niejednokrotnie poddawana była w wątpliwość.

W związku z tym, należy przyjąć, że o regulacyjnym charakterze organu przesądza zakres jego zadań i funkcji. Samo przypisanie organowi określenia „organ regulacyjny” nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji. Co więcej, ustawodawca nie jest nawet konsekwentny w stosowaniu określenia „organ regulacyjny”, nie przypisując go Prezesowi UTK, pomimo że literatura jest zgodna, iż pełni on takie zadania⁵⁹. Warto przywołać tu stanowisko M. Szydło, który uważa, że minister właściwy ds. łączności również wykonuje kompetencje *stricte* regulacyjne, mimo że nie jest on określony jako organ regulacyjny. Autor ten wysnuwa taki wniosek z porównania powierzonych ministrowi zadań i kompetencji z zdaniami i kompetencjami organu regulacyjnego, określonymi w dyrektywach telekomunikacyjnych⁶⁰. Stanowisko to należy w pełni podzielić, gdyż ministrowi właściwemu ds. łączności przekazano, w drodze delegacji ustawowej do prawa telekomunikacyjnego, cały szereg kompetencji regulacyjnych. W literaturze wskazuje się bowiem, że kompetencja do wydawania aktów generalnych jest swoistą i zarazem typową formą działania organów regulacyjnych⁶¹. I tak, jedynie przykładowo można wymienić regulacyjne uprawnienia ministra do wydania rozporządzeń w sprawie: planu numeracji krajowej⁶², sposobu kalkulacji kosztu netto do telekomunikacyjnej usługi powszechnej⁶³ czy uprawnienie do wprowadzenia wymagań i zaleceń międzynarodowych o charakterze specjalistycznym, w tym dotyczące bezpieczeństwa i prawidłowości telekomunikacji, gospodarowania numeracją, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi⁶⁴. Należy jednak zauważyć, że pozycja ustrojowa Prezesa UKE nie uprawnia go do

⁵⁹ Tak: I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 169

⁶⁰ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych...*, s. 299–300; B. Rzeszotarski, *Wpływ europejskiego modelu sektora telekomunikacyjnego na kształtowanie zasad dostępu do sieci telekomunikacyjnych w Polsce* [w:] I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2008, s. 284.

⁶¹ Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne...*, s. 19 wraz z przywołaną tam literaturą.

⁶² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 52, poz. 307 z późn. zm.).

⁶³ Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z 15 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu obliczania kosztu netto usługi wchodzącej w skład telekomunikacyjnej usługi powszechnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 255, poz. 2141).

⁶⁴ Przykładem takich aktów są rozporządzenia: Ministra Infrastruktury z dnia 5 grudnia 2008 r. w sprawie pozwoleń dla służby radiokomunikacyjnej amatorskiej (Dz. U. z 2008 r.

wydawania aktów o charakterze generalnym. Tak więc, w obowiązującym kształcie ustrojowym RP ustawodawca jest niejako zmuszony do przekazania tych kompetencji ministrowi właściwemu ds. łączności.

W. Hoff wskazał, że polski model organizacyjny regulacji, w chwili jego utworzenia, charakteryzował się następującymi cechami:

- a) jednoosobowością organu regulacyjnego,
- b) kadencyjnością,
- c) posiadaniem względnej niezależności finansowej,
- d) posiadaniem niezależnego ciała doradczego,
- e) niezależnością od właściwego ministra oraz
- f) kontrolą sądową decyzji organu.

Zdaniem tego autora, swoją przejrzystością polski model regulacji miał się wyróżniać na tle innych państw UE⁶⁵. Jak przedstawiono powyżej, nie wszystkie z wymienionych przez W. Hoffa cech odnosi się już do organu regulacyjnego w dziedzinie telekomunikacji.

3. Cele i zadania Prezesa UKE jako organu regulacyjnego

Omawiając cele i zadania Prezesa UKE należy na wstępie wyjaśnić różnice pomiędzy pojęciem celów działania i zadaniami stosowanymi w teorii prawa. Jak podkreślił Z. Ziemiński, „pojęcie zadania jest na ogół przyporządkowane, a raczej podporządkowane pojęciu celu. Ktoś sobie czy komuś innemu stawia określone zadania wtedy, gdy wyznacza mu takie czy inne postępowania zmierzające do osiągnięcia określonego celu (...). Zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu”. I dalej autor wyjaśnia, że „w skrajnie prostym przypadku osiągnięcie pewnego celu może nastąpić przez jeden prosty ruch i wówczas zrealizowanie zadania utożsamiać się może w praktyce ze zrealizowaniem danego celu. W każdym razie, czym innym jest stan rzeczy do zrealizowania i innym – czynność zmierzająca do zrealizowania pewnego stanu rzeczy”⁶⁶. Z kolei w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że zadania „są повинными działaniami o charakterze celowym, to kompetencje są повинностями i jednocześnie uprawnieniami (upoważnieniami) do działania w zakresie i w formach określonych przez prawo. Podczas gdy kompetencje

Nr 223, poz. 1472); Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie świadectw operatora urządzeń radiowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 206, poz. 1290).

⁶⁵ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 272.

⁶⁶ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 18–19.

zawierają w sobie zarówno aspekt obowiązku, jak i uprawnienia, to pojęcie zadań odnosi się jedynie do pojęcia obowiązku. Zadania wskazują ogólne dziedziny działania, a kompetencje precyzują konkretne przedsięwzięcia prawne, jakie podmioty mogą i powinny podejmować dla realizacji swoich zadań⁶⁷. Podobnie wypowiedział się TK w jednym ze swoich wyroków⁶⁸.

W nawiązaniu do powyższego, zgodzić się należy ze stanowiskiem, że rozróżnienie celów, zadań czy funkcji⁶⁹ Prezesa UKE, na gruncie prawa telekomunikacyjnego jest zadaniem trudnym lub wręcz niemożliwym⁷⁰. Wynika to przede wszystkim z braku konsekwencji ustawodawcy w rozgraniczaniu tych dwóch pojęć. Przydatne w dalszej analizie wydaje się przyjęcie za Z. Ziemińskiego, że cele ustawy (*ratio legis*) to „stan rzeczy, który chce się przez wydanie ustawy osiągnąć”⁷¹.

3.1. Cele działania Prezesa UKE

Scharakteryzowanie w niniejszej rozprawie prawnych celów działania Prezesa UKE pozwoli, w dalszej części, określić motywy rozstrzygnięć oraz innych działań prawnych tego organu. Podobnie, w sposób pośredni, pozwoli określić również motywy rozstrzygnięć organów sądowych kontrolujących działania Prezesa UKE. Wydaje się to niezbędne, jak bowiem słusznie wskazuje A. Streżyńska, „cele regulacyjne odgrywają kluczową rolę w porządku prawnym łączności elektronicznej, ponieważ porządek ten, szczególnie w nowych dyrektywach oraz w opartej na nich ustawie z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, zawiera ogromny zakres uznania administracyjnego”. Jak dalej podkreśla autorka, decyzje organu „są wydawane przy zachowaniu dużego stopnia arbitralności (...). Dlatego też cele regulacyjne mają ukierunkować podejmowane rozstrzygnięcia, ograniczać uznaniowość i wyznaczać zakres regulacji”⁷².

⁶⁷ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 102–103 wraz z przywołaną tam literaturą.

⁶⁸ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2000 r., K 20/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2000, nr 5, poz. 40.

⁶⁹ Kompleksowego zestawienia pojęć funkcji, zawiera opracowanie B. Popowskiej, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006, s. 61–85.

⁷⁰ W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz, *Europejskie prawo...*, s. 248.

⁷¹ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1984, s. 222.

⁷² A. Streżyńska, *Pozycja znacząca operatora na rynku telekomunikacyjnym – instrumenty regulacji* [w:] M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdze-*

W pierwszym rzędzie, dla właściwego określenia celów działania (celów polityki) Prezesa UKE jako organu regulacyjnego niezbędne jest odwołanie się do prawa UE. Najistotniejsze z tych celów zostały określone w DR w rozdziale III zatytułowanym *Zadania krajowych organów regulacyjnych*. W art. 8 zatytułowanym *Cele prowadzonej polityki oraz zasady prawne*⁷³ określono, że państwa członkowskie zapewnią, by krajowe organy regulacyjne, wypełniając swoje zadania wynikające z postanowień DR lub dyrektyw szczegółowych, podejmowały stosowne środki zmierzające do realizacji celów określonych w DR. Takie środki winny być proporcjonalne do celów, jakie mają zostać osiągnięte, a cele te, to:

- a) wspieranie konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług (art. 8 ust. 2 DR)⁷⁴;
- b) wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego UE (art. 8 ust. 3 DR)⁷⁵ oraz
- c) promowanie interesów obywateli UE (art. 8 ust. 4 DR)⁷⁶.

nie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005, s. 27–28.

⁷³ W wersji angielskojęzycznej: *Policy objectives and regulatory principles*.

⁷⁴ *Inter alia* a) zapewniając, by użytkownicy, w tym użytkownicy niepełnosprawni, czerpali maksymalne korzyści, jeżeli chodzi o różnorodność, ceny i jakość usług; b) zapewniając, że nie występuje zniekształcenie czy ograniczenie konkurencji w sektorze łączności elektronicznej; c) wspierając efektywne inwestowanie w dziedzinie infrastruktury oraz promując technologie innowacyjne; d) wspierając skuteczne wykorzystywanie oraz zarządzanie radiowymi częstotliwościami i zasobami numeracyjnymi.

⁷⁵ *Inter alia* a) usuwając istniejące bariery rynkowe w zakresie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej, urządzeń towarzyszących i usług oraz usług łączności elektronicznej na szczeblu wspólnotowym; b) wspierając ustanawianie i rozwój transeuropejskich sieci oraz interoperacyjność usług ogólnoeuropejskich i możliwość podłączenia typu koniec-koniec; c) zapewniając, że, w podobnych okolicznościach nie występuje dyskryminacja w traktowaniu przedsiębiorstw udostępniających sieci i usługi łączności elektronicznej; d) współpracując ze sobą, jak również z Komisją, w sposób przejrzysty, ażeby zapewnić spójne stosowanie prawa i wdrażanie postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych.

⁷⁶ *Inter alia* a) zapewniając wszystkim obywatelom dostęp do usługi powszechnej określonej w dyrektywie 2002/22/WE (dyrektywie o usłudze powszechnej); b) zapewniając wysoki poziom ochrony konsumenta w ich relacjach z dostawcami, w szczególności ustanawiając proste i niedrogie procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze; c) przyczyniając się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych osobowych i prywatności; d) promując udostępnianie jasnych informacji, w szczególności poprzez ustanowienie wymogu jawności cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej; e) identyfikując potrzeby określonych grup społecznych, w szczególności niepełnosprawnych użytkowników; f) zapewniając integralność i bezpieczeństwo publicznej sieci łączności.

Jak łatwo można zauważyć, cele określone w DR mają charakter nader ogólny, raczej kierunkowy⁷⁷. Równie dobrze można by określić je jako cele regulacji w ogólności w sektorze telekomunikacyjnym. Jednak ich ogólność powoduje, że w konkretnych sytuacjach mogą być ze sobą sprzeczne lub wskazywać możliwość podejmowania przez organ regulacyjny różnych rozwiązań prawnych⁷⁸.

Prawo telekomunikacyjne formułuje swoje cele jako stworzenie warunków dla:

- a) wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych;
- b) rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej;
- c) zapewnienia ładu w gospodarce numeracją, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi;
- d) zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych;
- e) zapewnienia neutralności technologicznej;
- f) zapewnienia użytkownikom końcowym będącym osobami niepełnosprawnymi dostępu do usług telekomunikacyjnych równoważnego poziomowi dostępu, z jakiego korzystają inni użytkownicy końcowi (art. 1 ust. 2 Pr. tel.).

Z przywołanymi celami ustawy pokrywają się również cele polityki regulacyjnej określone w art. 189 ust. 2 Pr. tel., które należy odczytywać łącznie, tak aby w sposób możliwie pełny określić cele działania Prezesa UKE⁷⁹. Katalog celów polityki regulacyjnej ma charakter otwarty i obejmuje:

- a) wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych⁸⁰,

⁷⁷ Ch. Hocepiet, A. de Streel, *The ambiguities of the European electronic communications regulation* [w:] E.J. Dommering, N.A.N.M. van Eijk (red.), *The round table expert group on telecommunications law*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2005, s. 143.

⁷⁸ I. Walden, *Telecommunications Law...*, s. 197; A. Streżyńska, *Pozycja znacząca operatora na rynku telekomunikacyjnym – instrumenty regulacji* [w:] M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdzenie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne*, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005, s. 29.

⁷⁹ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Wolter Kluwer business, Warszawa 2010, s. 27.

⁸⁰ W tym: a) zapewnienie użytkownikom, także użytkownikom niepełnosprawnym, osiągania maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług; b) zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym); c) efektywne inwestowanie w dziedzinie infrastruktury oraz promocję technologii innowacyjnych;

- b) wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego⁸¹,
- c) promocję interesów obywateli Unii Europejskiej⁸²,
- d) realizację polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej, jak również pluralizmu mediów oraz
- e) zagwarantowanie neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych⁸³.

Powyższe zestawienia wskazują, że cele polityki regulacyjnej są kategorią węższą niż cele ustawy określone w art. 1 ust. 2 Pr. tel. Należy jednocześnie

d) wspieranie efektywnego wykorzystania oraz zarządzania częstotliwościami i numeracją;
e) zapewnienie przewidywalności regulacyjnej.

⁸¹ W tym: a) usuwanie istniejących barier rynkowych w zakresie działalności telekomunikacyjnej; b) wspieranie tworzenia i rozwoju transeuropejskich sieci oraz interoperacyjności usług ogólnoeuropejskich; c) zapewnienie równego traktowania (niedyskryminacji w traktowaniu) przedsiębiorców telekomunikacyjnych; d) współpracę z innymi organami regulacyjnymi państw członkowskich, BEREC i Komisją Europejską, w celu spójnego wdrażania i stosowania przepisów; e) współpracę z innymi organami regulacyjnymi państw członkowskich i Komisją Europejską w zakresie: planowania strategicznego, koordynacji i harmonizacji wykorzystania częstotliwości w Unii Europejskiej, mając na celu optymalizację wykorzystania częstotliwości oraz unikanie szkodliwych zakłóceń oraz promowania koordynacji polityki widma radiowego w Unii Europejskiej, a także zharmonizowanych warunków w odniesieniu do dostępności i efektywnego wykorzystania widma, koniecznego do ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego usług telekomunikacyjnych.

⁸² W tym: a) zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do usługi powszechnej; b) zapewnienie ochrony konsumenta w ich relacjach z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, w szczególności ustanawiając proste i niedrogie procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze; c) przyczynianie się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych osobowych; d) udostępnianie informacji dotyczących ustanawiania cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych; e) identyfikację potrzeb określonych grup społecznych, w szczególności użytkowników niepełnosprawnych; f) zapewnienie integralności i bezpieczeństwa publicznej sieci telekomunikacyjnej; g) wspieranie procesu harmonizacji określonych numerów lub zakresów numeracyjnych w obrębie Unii Europejskiej oraz zapewnienie informacji o istnieniu europejskiego numeru alarmowego 112 i innych europejskich numerów zharmonizowanych, skierowanej do obywateli, w szczególności podróżujących między państwami członkowskimi; h) wspieranie dostępu użytkowników do informacji oraz możliwości ich rozpowszechniania oraz korzystania z dowolnych aplikacji i usług.

⁸³ Obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z 1 września 2006 r. w sprawie Strategii Regulacyjnej 2006–2007 na rynku telekomunikacyjnym (M.P. z 2006 r. Nr 65, poz. 674) obowiązywało ono do 31.12.2007 r. Podstawą jego uchwalenia była nieobowiązująca już ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz. U. z 2005 r. Nr 132, poz. 1108 i Nr 267, poz. 2258). Owa strategia miała odpowiedzieć na pytania: „Jak przyspieszyć rozwój polskiego rynku telekomunikacyjnego, obniżyć koszty usług dla Polaków i zwiększyć dostępność nowoczesnych rozwiązań?”.

wskazać, że cele polityki regulacyjnej określone w prawie unijnym oraz w prawie telekomunikacyjnym są na poziomie normatywnym zasadniczo zbieżne⁸⁴. W doktrynie słusznie wskazuje się, że przywołane cele ustawowe powinny być szeroko uwzględniane w działaniach Prezesa UKE, gdyż są one nie tylko elementem wspomagającym wykładnię wszystkich przepisów prawa telekomunikacyjnego, lecz także winny one stanowić materialnoprawną podstawę wszelkich decyzji tego organu⁸⁵.

3.2. Zadania Prezesa UKE w sektorze telekomunikacyjnym

Jak już wspomniano, rozróżnienie na podstawie brzmienia przepisów prawa telekomunikacyjnego, zadań i kompetencji Prezesa UKE jest niezwykle trudne. W art. 192 ust. 1 Pr. tel. ustawodawca określił otwarty katalog, określony jako *zakres działań Prezesa UKE*. K. Kawałek przepis ten określa mianem zadań Prezesa UKE jako organu regulacyjnego⁸⁶. W ocenie autora rozprawy, katalog ten zawiera zadania i kompetencje Prezesa UKE. Niestety, ustawodawca nie jest konsekwentny w rozróżnianiu tych pojęć, którym doktryna i judykatura nadała wyraźnie odmienne znaczenia. Należy tym samym poddać krytyce zamienne posługiwanie się przez ustawodawcę utrwalonymi w doktrynie pojęciami. Prowadzi to do trudności we wskazaniu w sposób właściwych zadań i kompetencji Prezesa UKE.

Autor rozprawy zadania i kompetencje określone w art. 192 Pr. tel. dzieli na zadania i kompetencje Prezesa UKE:

1) o charakterze regulacyjnym i zalicza do nich:

- a) wykonywanie zadań przewidzianych ustawą i przepisami wydanymi na jej podstawie z zakresu regulacji i kontroli rynków usług telekomunikacyjnych, gospodarki w zakresie zasobów częstotliwości, zasobów orbitalnych i zasobów numeracji oraz kontroli spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej;
- b) wykonywanie zadań z zakresu regulacji działalności pocztowej, określonych w prawie pocztowym;
- c) wykonywanie zadań określonych w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych;
- d) wykonywanie zadań wynikających z przepisów rozporządzenia nr 1211/2009, tj. współpracy z BEREC;

⁸⁴ S. Piątek W. Szpringer, *Efektywność regulacji...*, s. 341.

⁸⁵ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 1143; S. Piątek W. Szpringer, *Efektywność regulacji...*, s. 341; M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 27.

⁸⁶ M. Kawałek [w:] M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 1022.

- e) analizę i ocenę funkcjonowania rynków usług telekomunikacyjnych i pocztowych;
- f) podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych oraz rynku aparatury, w tym rynku urządzeń telekomunikacyjnych, z własnej inicjatywy lub wniesionych przez zainteresowane podmioty, w szczególności użytkowników i przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w tym podejmowanie decyzji w tych sprawach w zakresie określonym przez prawo telekomunikacyjne;
- g) prowadzenie baz danych, o których mowa w art. 71 ust. 4 oraz w art. 180f ust. 2 Pr. tel.;
- h) rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w zakresie właściwości Prezesa UKE;
- i) współpracę z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami telekomunikacyjnymi i pocztowymi oraz właściwymi organami innych państw, w zakresie jego właściwości;
- j) przedstawianie KE, BEREC i organom regulacyjnym innych państw członkowskich informacji z zakresu telekomunikacji, w tym wykonywanie obowiązków notyfikacyjnych, obejmujących przekazywanie treści rozstrzygnięć, o których mowa w art. 23 ust. 1 Pr. tel., oraz informacje o przedsiębiorcach telekomunikacyjnych, którzy zostali uznani za posiadających znaczącą pozycję rynkową, świadczących usługę powszechną i realizujących połączenia sieci telekomunikacyjnych oraz nałożonych na nich obowiązkach;
- k) kontrolowanie realizacji obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii⁸⁷;
- l) wykonywanie kontroli nad operatorami publicznej sieci telekomunikacyjnej i dostawcami publicznie dostępnymi usług telekomunikacyjnych w zakresie realizacji obowiązków, o których mowa w art. 180a ust. 1 Pr. tel., z wyjątkiem realizacji obowiązków dotyczących danych osobowych chronionych zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych;
- m) współpracę z Prezesem UOKiK w sprawach dotyczących przestrzegania praw podmiotów korzystających z usług pocztowych i telekomunikacyjnych, przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz antykonkurencyjnym koncentracjom operatorów pocztowych, przedsiębiorców telekomunikacyjnych i ich związków;

⁸⁷ Dz. Urz. UE L 172 z 30.06.2012, s. 10.

- n) współpracę z KRRiT w zakresie określonym ustawą i przepisami odrębnymi;
 - o) wykonywanie zadań w sprawach międzynarodowej i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej z upoważnienia ministra właściwego do spraw łączności;
 - p) współpracę z KE i instytucjami UE, a także BEREC oraz organami regulacyjnymi innych państw członkowskich;
 - q) przeprowadzanie konsultacji środowiskowych z zainteresowanymi podmiotami, w szczególności z operatorami, dostawcami usług, użytkownikami, konsumentami oraz producentami, w sprawach związanych z zasięgiem, dostępnością oraz jakością usług telekomunikacyjnych;
 - r) ogłaszanie na podstawie informacji uzyskanych od przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz innych podmiotów dysponujących infrastrukturą telekomunikacyjną lub realizujących inwestycje w tym zakresie do dnia 30 czerwca każdego roku raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego za rok ubiegły, uwzględniający pokrycie terytorium RP zasięgiem stacjonarnych i ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych oraz przedstawiania prognozy inwestycyjnej dotyczące rozwoju tych sieci;
 - s) kontrola obowiązku umieszczania oddawczych skrzynek pocztowych zgodnie z obowiązkiem wynikającym prawie pocztowym wraz z uprawnieniem do wstępu na teren nieruchomości, na których znajdują się oddawcze skrzynki pocztowe;
- 2) o charakterze *stricte* administracyjnym, i zalicza do nich:
- a) rozstrzyganie w sprawach uprawnień zawodowych w dziedzinie telekomunikacji, określonych w przepisach odrębnych;
 - b) wykonywanie obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego;
 - c) prowadzenie rejestrów w zakresie ujętym w ustawie;
 - d) koordynacja rezerwacji częstotliwości w zakresach częstotliwości przeznaczonych dla podmiotów, o których mowa w art. 4 Pr. tel., w szczególności w zakresach częstotliwości przez nich zwalnianych lub dla nich nowo udostępnianych albo współwykorzystywanych z innymi użytkownikami;
 - e) wykonywanie zadań określonych w art. 39 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.) w zakresie budowy kanałów technologicznych⁸⁸ w pasie drogowym;

⁸⁸ Zgodnie z art. 4 pkt 15a) tej ustawy kanał technologiczny to: ciąg osłonowych elementów obudowy, studni kablowych oraz innych obiektów lub urządzeń służących umieszcze-

- f) wykonywanie zadań określonych w art. 53 ust. 2a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.), tj. uprawnienia do występowania na prawach strony w postępowaniu w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego⁸⁹ z zakresu łączności publicznej;
 - g) wykonywanie zadań określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741);
- 3) o charakterze opiniodawczym i wspierającym, i zalicza do nich⁹⁰:
- a) opracowywanie wskazanych przez ministra właściwego do spraw łączności projektów aktów prawnych w zakresie łączności;
 - b) tworzenie warunków dla rozwoju krajowych służb radiokomunikacyjnych przez zapewnianie RP niezbędnych przydziałów częstotliwości oraz dostępu do zasobów orbitalnych;
 - c) przedstawianie KE informacji z zakresu poczty, w tym:
 - i) o nazwie i adresie operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej,
 - ii) o sposobie udostępniania korzystającym z usług powszechnych szczegółowych i aktualnych informacji dotyczących charakteru oferowanych usług, warunków dostępu, cen i minimalnych wymagań w zakresie czasu przebiegu przesyłek pocztowych;
 - iii) o przyjętych dla obrotu krajowego minimalnych wymaganiach dotyczących czasu przebiegu przesyłek pocztowych i przyznanym odstępstwie w tym zakresie;
 - iv) o przyznanym odstępstwie od częstotliwości opróżniania nadawczych skrzynek pocztowych i doręczania przesyłek z jednoczesnym

niu lub eksploatacji: a) urządzeń infrastruktury technicznej związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego; b) linii telekomunikacyjnych wraz z zasilaniem oraz linii elektroenergetycznych, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

⁸⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 5 tej ustawy inwestycja celu publicznego to: działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

⁹⁰ Do czasu nowelizacji ustawy z 16.11.2012 r. do tej kategorii autor zaliczał również działanie Prezesa UKE polegające na inicjowaniu oraz wspieraniu badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych w zakresie łączności (art. 192 ust. 1 pkt 12 został uchylony przez art. 1 pkt 134 lit. a) ustawy z dnia 16.11.2012 r.). Brak jest jednak w projekcie ustawy z 16.11.2012 r. uzasadnienia dla uchylenia tego zadania Prezesa UKE.

- przekazaniem tej informacji pocztowym organom regulacyjnym państw członkowskich Unii Europejskiej;
- v) danych statystycznych o krajowym rynku pocztowym oraz, na żądanie KE, informacji o systemie rachunku kosztów stosowanym przez operatora wyznaczonego.

Zaproponowany podział nie ma charakteru ścisłego i służyć ma jedynie usystematyzowaniu katalogu zadań i kompetencji Prezesa UKE wymienionych w art. 192 Pr. tel. Co więcej, z powodu dużej ogólności sformułowanych zadań i kompetencji, możliwe jest zaliczenie niektórych z nich do co najmniej dwóch grup, tak będzie np. z zadaniem współpracy Prezesa UKE z KRRiT, które choć zaliczone do kategorii regulacyjnej, może być zaliczone również do ostatniej z kategorii⁹¹.

4. Postępowanie przed Prezesem UKE

Przepisy żadnej z dyrektyw telekomunikacyjnych nie określają *expressis verbis* charakteru postępowania przed krajowymi organami regulacyjnymi. Precyzują one jedynie pewne elementy szczególne tego postępowania, jak np. rozstrzyganie sporów pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi (art. 20 DR) czy prawo odwołania się od ich decyzji (art. 4 DR). Wynika to z dużej różnorodności systemów prawnych poszczególnych państw UE⁹². Wydaje się, że niezwykle trudne byłoby stworzenie na poziomie UE jednego, uniwersalnego wzorca postępowania w sprawach telekomunikacyjnych.

4.1. Administracyjnoprawny charakter postępowania

Na wstępie niezbędnym jest ustalenie pojęcia i zakresu postępowania administracyjnego. I tak, B. Adamiak postępowanie administracyjne definiuje, jako „ciąg czynności procesowoprawnych podmiotów tego postępowania podejmowanych w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidual-

⁹¹ Na marginesie należy odnotować, że A. Krasuski wskazuje na „Kompetencje Prezesa UKE” (A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 730–742), w ramach których wymienia m.in., że Prezes UKE jest centralnym organem administracji rządowej oraz organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych (A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 739). Autor niniejszej rozprawy nie podziela takiego poglądu, ponieważ status prawny organu administracyjnego nie jest jego kompetencją ani również zadaniem.

⁹² S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty...*, s. 54.

nej w formie decyzji administracyjnej”⁹³. Z kolei J. Borkowski rozszerza pojęcie postępowania administracyjnego, wskazując, że jest to „regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania, w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”⁹⁴. Należałoby uściślić, że opisany ciąg czynności procesowych mających na celu weryfikację decyzji administracyjnej będzie miał przymiot postępowania administracyjnego jedynie wtedy, kiedy będzie sprawowany przez organ administracji publicznej. W świetle zakresu niniejszej pracy należy przyjąć definicję zaproponowaną przez J. Borkowskiego ze względu na celne ujęcie w ramy postępowania administracyjnego również procesu weryfikacji decyzji administracyjnej.

Z punktu widzenia rozważań pracy istotny jest podział postępowania administracyjnego na: postępowanie administracyjne ogólne (również określane jako postępowanie *sensu stricto*) oraz na postępowanie administracyjne szczególne. Postępowanie administracyjne ogólne to takie, które prowadzone jest w oparciu o normy procesowe zawarte w k.p.a. Natomiast postępowanie administracyjne szczególne to takie, do którego oprócz przepisów k.p.a. stosuje się również przepisy innych ustaw. W. Dawidowicz celnie wskazuje, że „cechę ogólności względnie szczególności należy odnieść przede wszystkim do przepisów normujących postępowanie; rezultatem istnienia w tym zakresie przepisów ogólnych względnie szczególnych są ogólne względnie szczególne systemy lub instytucje postępowania administracyjnego, natomiast samo postępowanie administracyjne pozostaje zawsze pojęciem jednolitym”⁹⁵. Z kolei postępowanie szczególne J. Borkowski określa jako postępowanie, w którym „następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw określonego rodzaju”; jako przykład autor podaje postępowanie podatkowe⁹⁶. Natomiast C. Martysz odróżnia postępowanie ogólne od postępowania szczególnego poprzez zakres jego zastosowania. Postępowanie ogólne ma być wspólne dla większości działów administracji w przeciwieństwie do postępowania szcze-

⁹³ B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwo administracyjne*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl-Rzeszów 2009, s. 37,

⁹⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009, s. 94–95.

⁹⁵ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1983, s. 32.

⁹⁶ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 95, podobnie również R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 5.

gólnego, „które prowadzone jest w oparciu także o inne niż k.p.a., przepisy procesowe (...)”⁹⁷. Postępowania administracyjne szczególne doktryna dzieli dodatkowo na: autonomiczne⁹⁸ oraz nieautonomiczne. Pierwsze z nich to takie, które w sposób kompleksowy regulują całość zagadnień procesowych przy rozpatrywaniu spraw określonego rodzaju. Nieautonomiczne to takie, które regulują jedynie najważniejsze, podstawowe zagadnienia procesowe charakterystyczne dla danego postępowania, w pozostałym zakresie odsyłając do k.p.a.⁹⁹.

Kodeks postępowania administracyjnego, co do zasady, przesądza, że postępowanie przed organami administracji publicznej, w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, prowadzone jest w oparciu o jego przepisy (art. 1 pkt 3 k.p.a.). Równocześnie, za organ administracji publicznej k.p.a. uznaje m.in. ministrów¹⁰⁰ oraz centralne organy administracji rządowej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.). Przytoczony przepis jest samoistną przesłanką do tego, aby postępowanie w określonych w nim sytuacjach toczyło się w oparciu o przepisy k.p.a. W art. 206 ust. 1 Pr. tel. ustawodawca niejako potwierdza to, stanowiąc, że postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie k.p.a. ze zmianami wynikającymi z prawa telekomunikacyjnego. Zamieszczenie w prawie telekomunikacyjnym powyższego przepisu nie było konieczne, aby postępowanie przed tym organem toczyło się w oparciu o przepisy k.p.a.¹⁰¹. Nie ma zresztą w doktrynie oraz w orzecznictwie sporu co do tego, że postępowanie przed Prezesem UKE jest postępowaniem administracyjnym¹⁰².

W świetle powyższych wywodów można stwierdzić, że co do zasady, postępowanie przed Prezesem UKE jest administracyjnym postępowaniem

⁹⁷ C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 26.

⁹⁸ Za przykład procedury autonomicznej wskazuje się postępowanie przed Prezesem UOKiK uregulowane w ustawie o u.o.k.k.

⁹⁹ C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania...*, s. 27. i n.

¹⁰⁰ Ministrów k.p.a. definiuje jako Prezesa i wiceprezesa RM pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy (art. 5 § 2 pkt 4).

¹⁰¹ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 1221.

¹⁰² K. Kosmała, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2004, nr 3, s. 18.

szczególnym, nieautonomicznym względem k.p.a., w ramach którego Prezes UKE rozstrzyga sprawy indywidualne z zakresu prawa telekomunikacyjnego. Jego szczególność oraz nieautonomiczność wynika z modyfikacji ogólnych norm wprowadzonych względem k.p.a. W związku z tym, do postępowania przed Prezesem UKE stosuje się wszystkie zasady ogólne k.p.a. (art. 6–16).

Ze względu na treść wspomnianego art. 206 ust. 1 Pr. tel., który postępowanie administracyjne przed Prezesem UKE modyfikuje normami wynikającymi z prawa telekomunikacyjnego niezbędne jest odniesienie się do zakresu tych modyfikacji.

4.2. Specyfika postępowania

Jak już wskazano, prawo telekomunikacyjne zawiera normy proceduralne (formalne), które modyfikują postępowanie przed Prezesem UKE względem reguł przyjętych w k.p.a. Odmienności te można podzielić na dwie zasadnicze grupy: modyfikujące reguły (normy) zawarte w przepisach k.p.a. oraz wprowadzające nowe, odrębne od k.p.a., reguły (normy) postępowania. Ich wprowadzenie wynika częściowo z dyrektyw telekomunikacyjnych, jak również z własnych doświadczeń, orzecznictwa sądowego, które dostosowało do potrzeb efektywnej realizacji celów z zakresu prawa telekomunikacyjnego¹⁰³.

4.2.1. Elementy modyfikujące reguły zawarte w przepisach k.p.a.

W tej kategorii autor rozprawy wyróżnia zasadniczo reguły dotyczące: A) postępowania dowodowego; B) wykonalności oraz nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom Prezesa UKE; C) współdziałania organów z art. 106 k.p.a.

Ad A) Istotne odmienności postępowania zawarte w prawie telekomunikacyjnym, względem k.p.a., cechuje postępowanie dowodowe. Objawia się to w wymogach formalnych wniosków stron postępowania oraz konieczności uzupełniania materiału dowodowego w określony sposób. W odniesieniu do dodatkowych wymogów formalnych, dotyczących wniosków stron postępowania przed Prezesem UKE, prawo telekomunikacyjne przewiduje dwie takie odmienności. Pierwsza, określona w art. 27 ust. 3, sprowadza się

¹⁰³ Zob. szerzej na ten temat w: M. Gajda-Durlik, *Dekodfikacja postępowania administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa-Kraków 2007, 534 i n.

do tego, że wniosek o wydanie decyzji w sprawie rozstrzygnięcia kwestii spornych lub określenia warunków współpracy o zawarcie umowy o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci winien zawierać: projekt umowy o dostępie telekomunikacyjnym, zawierający stanowiska stron z zaznaczeniem tych części umowy, co do których strony nie doszły do porozumienia. Druga z nich, określona w art. 43 ust. 3, dotyczy wniosku operatora o zatwierdzenie projektu oferty ramowej lub jej zmiany. Wniosek ten winien zawierać informacje i dokumenty wykazujące zgodność oferty ramowej z wymogami prawa i obowiązkami regulacyjnymi. Jak można się domyślać, założeniem ustawodawcy było, aby te dodatkowe wymogi formalne przyspieszyły postępowanie przed organem regulacyjnym, tak aby materiał dowodowy konieczny do rozstrzygnięcia sprawy był zgromadzony już w początkowych stadiach postępowania.

Obowiązek strony, dotyczący uzupełniania materiału dowodowego w określony sposób, jest następną odmiennością postępowania przed Prezesem UKE. W trakcie negocjowania umowy o dostępie telekomunikacyjnym Prezes UKE może żądać od stron przedłożenia, w terminie 14 dni, swoich stanowisk wobec ich rozbieżności oraz dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku (art. 27 ust. 4 Pr. tel.). Podobnie jest w sprawach zatwierdzania cenników i regulaminów świadczenia usług, w których Prezes UKE może zażądać od obowiązanej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego przedłożenia dodatkowych dokumentów lub udzielenia dodatkowych informacji (art. 48 ust. 3 Pr. tel.). Należy podkreślić, że zgłoszenie tego żądania powoduje zawieszenie 30-dniowego terminu do wniesienia przez Prezesa UKE sprzeciwu do projektu cennika lub regulaminu świadczenia usług lub ich zmiany. Konstrukcja ta jest zupełnie nieznaną na gruncie k.p.a.¹⁰⁴.

Kolejną z odmienności dowodowych dotyczy obligatoryjnego udziału biegłego rewidenta w postępowaniu przed Prezesem UKE. Zauważmy, że przepisy k.p.a. określają jedynie, że gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii (art. 84 § 1 k.p.a.). W prawie telekomunikacyjnym przewidziano dwa przypadki obligatoryjnego udziału biegłego w postępowaniu. W pierwszym przypadku roczne sprawozdania z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej oraz wyniki kalkulacji kosztów podlegają badaniu zgodności z przepisami prawa oraz zatwierdzonymi przez Prezesa UKE instrukcją i opisem kalkulacji kosztów, przez niezależnego od przedsiębiorcy telekomunikacyjnego biegłego rewidenta (art. 53 ust. 5–6 Pr. tel.). Drugi z przypadków dotyczy wniosku przedsiębiorcy wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej

¹⁰⁴ Wyrok NSA z 21.06.2007 r., II GSK 61/07, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008/10/106.

o dopłatę w przypadku wystąpienia kosztu netto. W takiej sytuacji, przedsiębiorca wyznaczony musi przedstawić Prezesowi UKE obliczoną wysokość kosztu netto, a także rachunki lub inne dokumenty zawierające dane lub informacje służące za podstawę obliczenia tego kosztu. Do przeprowadzenia analizy tej dokumentacji Prezes UKE jest zobowiązany powołać biegłego rewidenta (art. 96 ust. 2 Pr. tel.).

Jednocześnie, w omawianym postępowaniu wprowadzono również cały szereg nowych lub odmiennych terminów procesowych. Chodzi o następujące terminy:

- a) wydania przez Prezesa UKE zaświadczenia o wpisie do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych w terminie 7 dni od dnia dokonania wpisu (art. 11 ust. 1 Pr. tel., termin ten jest zbieżny z ogólną normą z art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰⁵, dalej: *sdg*);
- b) wydania przez Prezesa UKE decyzji o dostępie telekomunikacyjnym w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku (art. 28 ust. 1 Pr. tel.);
- c) wydania przez Prezesa UKE decyzji o dostępie telekomunikacyjnym dla organów państwa¹⁰⁶ w terminie 60 dni od dnia złożenia odpowiedniego wniosku (art. 28 ust. 2 Pr. tel.);

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 t.j. z późn. zm.

¹⁰⁶ Organy określone w art. 4 Pr. tel. są to: 1) komórki organizacyjne i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane oraz organy i jednostki organizacyjne nadzorowane lub podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – na własne potrzeby; 2) organy i jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – w odniesieniu do sieci telekomunikacyjnej eksploatowanej przez te organy i jednostki na potrzeby Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i administracji rządowej; 3) jednostki sił zbrojnych obcych państw oraz jednostki organizacyjne innych zagranicznych organów państwowych, przebywające czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umów, których Rzeczpospolita Polska jest stroną – na czas pobytu; 4) jednostki organizacyjne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego – na własne potrzeby; 5) jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych – na własne potrzeby; 6) przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne, zagraniczne misje specjalne oraz przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych, korzystające z przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów i zwyczajów międzynarodowych, mające swe siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – wyłącznie w zakresie związanym z działalnością dyplomatyczną tych podmiotów; 7) jednostki organizacyjne Służby Więziennej – na własne potrzeby; 8) komórki organizacyjne przeprowadzające czynności wywiadu skarbowego, które wchodzi w skład jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej nadzorowanych lub podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych – na własne potrzeby.

- d) złożenia przez Prezesa UKE sprzeciwu do projektu cennika, regulaminu świadczenia usług lub ich zmiany w terminie 30 dni od dnia ich przedłożenia (art. 48 ust. 2 Pr. tel.);
- e) weryfikacji przez Prezesa UKE kosztu netto świadczenia usługi powszechnej w zależności od wyników tej weryfikacji i przyznanie, w drodze decyzji, ustalonej kwoty dopłaty, ewentualnie odmowy jej przyznania, w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku (art. 96 ust. 3 Pr. tel.);
- f) rozpatrzenia przez Prezesa UKE skargi abonenta sieci przedsiębiorcy wyznaczonego, w terminie 7 dni od dnia jej wniesienia (art. 101 ust. 2 Pr. tel.);
- g) wydania przez Prezesa UKE decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości w terminie 6 tygodni od dnia złożenia wniosku przez podmiot ubiegający się o rezerwację częstotliwości¹⁰⁷ (art. 114 ust. 4–4a Pr. tel.);
- h) zajęcia stanowiska przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu w sprawie rezerwacji częstotliwości jej zmiany lub cofnięcia, w drodze decyzji, w przypadku wystąpienia okoliczności prowadzących do zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁰⁸ (art. 123 ust. 10 Pr. tel.);
- i) wydania przez Prezesa UKE decyzji o przydziale numeracji o ustalonym przeznaczeniu, w terminie nie dłuższym niż 3 tygodnie od dnia złożenia wniosku (art. 126 ust. 2 Pr. tel.); w sytuacji, w której wpłynął więcej niż jeden wniosek po przeprowadzeniu postępowania konsultacyjnego w drodze przetargu, jeżeli w postępowaniu konsultacyjnym stwierdzono konieczność przeprowadzenia takiego postępowania, w terminie nie dłuższym niż 6 tygodni od dnia złożenia pierwszego wniosku (art. 126 ust. 3 Pr. tel.);
- j) wydania przez Prezesa UKE pozwolenia radiowego na używanie urządzenia radiowego, które wykorzystuje częstotliwości radiowe, których przeznaczenie określono w Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości lub ustalono w planie zagospodarowania częstotliwości, w terminie 6 tygodni od dnia złożenia wniosku¹⁰⁹ (art. 143 ust. 6–7 Pr. tel.);

¹⁰⁷ Z tym wyjątkiem, jeżeli dokonanie rezerwacji częstotliwości wymaga przeprowadzenia przetargu, konkursu albo uzgodnień międzynarodowych. W takiej sytuacji termin na wydanie przez Prezesa UKE decyzji wynosi 6 tygodni od dnia ogłoszenia wyników przetargu, konkursu albo zakończenia uzgodnień międzynarodowych.

¹⁰⁸ Jeżeli przywołane organy nie zajmą stanowiska w tym terminie, uznaje się, że wymóg uzyskania stanowiska został spełniony.

¹⁰⁹ Termin ten nie obowiązuje w przypadkach wymagających uzgodnień międzynarodowych lub wynikających z umów międzynarodowych wiążących RP, a dotyczących użytkowania częstotliwości radiowych lub pozycji orbitalnych.

k) wydania przez Prezesa UKE decyzji w sprawach wiążących się z kontrolą przedsiębiorcy, jeżeli działalność telekomunikacyjna mogłaby zagrozić obronności, bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu; Prezes UKE zasięga opinii Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu, w zakresie ich właściwości; są oni obowiązani zająć stanowisko w terminie 30 dni (art. 201 ust. 7 Pr. tel.).

Zaprezentowane przepisy (*lex specialis*) modyfikują normę z art. 35 k.p.a. (*lex generali*) odnoszącą się do ogólnych terminów załatwienia spraw przed organami administracyjnymi. Zabieg ustawodawcy wydaje się być uzasadniony. Jego celem jest efektywne, osiąganie celów określonych w przepisach prawa telekomunikacyjnego.

Ad B) W sprawach należących do właściwości Prezesa UKE wprowadzono odmienne, szczególne zasady, co do wykonalności jego decyzji oraz nadawania im rygoru natychmiastowej wykonalności. Przypomnijmy, k.p.a. stanowi, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu, a samo wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje jej wykonanie. Zasada ta nie ma zastosowania, jeżeli decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności lub decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 130 k.p.a.). Prawo telekomunikacyjne przewiduje, że szeregu decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności z urzędu, tj. z mocy samego prawa. Są to decyzje:

- a) o nałożeniu obowiązków na przedsiębiorców telekomunikacyjnych w stanach szczególnych zagrożeń¹¹⁰ (art. 178 ust. 1 Pr. tel.);
- b) o zakazie wykonywania działalności telekomunikacyjnej, zmianie lub cofnięciu rezerwacji częstotliwości, zasobów orbitalnych lub przydziału numeracji działalności telekomunikacyjnej, jeżeli mogłaby ona zagrozić obronności, bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu (art. 201 ust. 9 Pr. tel.);
- c) nakazujące podmiotowi kontrolowanemu podjęcie działań zmierzających do usunięcia zagrożenia, jeżeli w wyniku kontroli Prezes UKE stwierdzi,

¹¹⁰ Zob. szerzej M. Chołodecki, *Dopuszczalny zakres ograniczeń wolności gospodarczej a obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zarys problematyki*, [w:] W. Szwajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, materiały Zjazdu Katedr PPG 20–22.09.2009, Toruń 2009, s. 29–45.

że podmiot kontrolowany narusza nałożone na niego obowiązki w ten sposób, że powoduje to:

- i) bezpośrednie i poważne zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego;
 - ii) zagrożenie wywołania poważnej szkody w majątku użytkowników lub innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
 - iii) zagrożenie wywołania poważnych utrudnień w funkcjonowaniu sieci telekomunikacyjnych lub usług telekomunikacyjnych (art. 202 ust. 2 Pr. tel.);
- d) nakazujące wstrzymanie używania lub zaprzestanie obsługiwanego urządzenia radiowego przez osobę nieuprawnioną (art. 203 ust. 1 Pr. tel.);
- e) stwierdzające, że urządzenie w rozumieniu przepisów o kompatybilności elektromagnetycznej, wytwarzające pole elektromagnetyczne powoduje zakłócenie pracy innego urządzenia spełniającego wymagania (art. 204 ust. 1 Pr. tel.).

Jednocześnie, prawo telekomunikacyjne wyłącza możliwość nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom nakładającym kary pieniężne (art. 210 ust. 1 Pr. tel.). W literaturze wskazuje się, że wynika to z chęci ochrony interesu ukaranego¹¹¹. Należy pamiętać, że nierzadko kary finansowe nakładane przez Prezesa UKE są bardzo wysokie¹¹². Opisane tu modyfikacje, podobnie jak przy postępowaniu dowodowym, mają na celu efektywne regulowanie rynku telekomunikacyjnego oraz ochronę interesu publicznego lub interesu państwa. W szczególności dotyczy to obowiązków nakładanych w stanie szczególnych zagrożeń czy nakazów względem podmiotów powodujących bezpośrednio i poważne naruszenie takich wartości, jak zagrożenie obronności czy porządku publicznego.

Ad C) Postępowanie administracyjne, określone w art. 106 k.p.a. normuje formalną współpracę proceduralną organów administracyjnych. Zgodnie

¹¹¹ K. Kosmala, *Postępowanie przed Prezesem...*, s. 23.

¹¹² Przykładowo Prezes UKE nałożył na Telekomunikację Polską S.A. kary pieniężne w wysokości: 15.000.000 zł nałożona decyzją z 19.08.2009 r. za niewypełnianie obowiązków w zakresie dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej; 2.000.000 zł nałożona decyzją z 2.06.2010 r. za niewywiązanie się z obowiązku zapewnienia bezpłatnych połączeń z numerami alarmowymi; 8.000.000 zł nałożona decyzją z 20.11.2008 r. za niezachowanie określonych w decyzjach Prezesa UKE wartości wskaźników dostępności i jakości świadczenia usługi powszechnej czy na Spółkę Polkomtel S.A. 2.500.000 zł nałożona decyzją z 9.06.2010 r. za niedostarczenie żądanych przez Prezesa UKE danych, tj. niewypełnianie obowiązku udzielania informacji. Pobrano z: http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?news_cat_id=335&news_id=3013&layout=1&page=text&place=Lead01# [dostęp 27.11.2010 r.].

z tym przepisem, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ (art. 106 § 1 k.p.a.). Organ współdziałający zajmuje swoje stanowisko w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

K. Ziemiński podkreśla, że „Kompetencja do wydania decyzji [administracyjnej], a zatem dokonania określonej czynności konwencjonalnej, przysługuje bowiem wyłącznie organowi rozstrzygającemu, a efekty działań organu współdziałającego stanowią w wielu wypadkach (tak jest właśnie w przypadku zajęcia stanowiska w formie opinii) jedynie podlegający ocenie organu rozstrzygającego środek dowodowy, pozwalający na ustalenie stanu faktycznego będącego podstawą rozstrzygnięcia”¹¹³. Jak wskazuje NSA, postępowanie z art. 106 k.p.a. „jest elementem postępowania administracyjnego prowadzonego w danej sprawie, mają do niego zastosowanie w szczególności takie przepisy k.p.a., jak art. 7, wymagający, aby sprawa była szczegółowo wyjaśniona i art. 10 k.p.a., zapewniający stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania. W postępowaniu tym ma również zastosowanie przepis art. 81 k.p.a.”¹¹⁴.

W taki sposób z określonymi organami współpracuje również Prezes UKE, jednak zasadniczą odmiennością postępowania w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego jest wyłączenie stosowania art. 106 § 5 k.p.a., tj. możliwości zaskarżenia postanowień Prezesa UOKiK (art. 206 ust. 4 Pr. tel.). Odnotujmy, że wcześniejsze rozwiązanie, które przewidywało możliwość zaskarżenia postanowień organu antymonopolowego w trybie art. 106 § 5 k.p.a., spotkało się z krytyką ze strony doktryny¹¹⁵. W ocenie M. Rogalskiego, wyłączenie to ma na celu skrócenie czasu do wydania decyzji przez Prezesa UKE¹¹⁶, rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie¹¹⁷.

Podkreślmy, że pomimo niemożliwości zaskarżenia postanowień Prezesa UOKiK, w oparciu o art. 106 § 5 k.p.a. podlegają one jednak kon-

¹¹³ K. Ziemiński, *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, „Rejent” 1996, nr 2/91.

¹¹⁴ Wyrok NSA w Warszawie z 22.02.1999 r., IV SA 2787/98 (LEX nr 47226 oraz CBOSA).

¹¹⁵ B. Podlasek, *Współdziałanie Prezesa URTiP i Prezesa UOKiK przy ustalaniu znaczącej pozycji rynkowej operatorów telekomunikacyjnych*, [w]: M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdzenie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne*, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005, s. 45 i n.

¹¹⁶ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 27.

¹¹⁷ Podobnie zob. K. Kosmała, *Procedura regulacji rynków telekomunikacyjnych* [w:] S. Piątek (red.) *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007, s. 186.

troli sądowej w przypadku zaskarżenia finalnej decyzji Prezesa UKE¹¹⁸. Jednocześnie brak stanowiska organu antymonopolowego, w określonych sprawach rozpatrywanych przez Prezesa UKE, zawsze będzie powodował wadliwość wydanego rozstrzygnięcia¹¹⁹ i stanowi podstawę do wznowienia postępowania zakończonych decyzją ostateczną (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.).

4.2.2. Odrębne od k.p.a. reguły postępowania

W tej kategorii autor rozprawy wyróżnia reguły postępowania dotyczące: A) przetargu, aukcji i konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych; B) postępowania konsultacyjnego; C) postępowania konsolidacyjnego; D) postępowania kontrolnego i pokontrolnego; E) ochrony tajemnicy w postępowaniu przed Prezesem UKE; F) polubownego rozstrzygnięcia sporów przez Prezesa UKE oraz G) stosowania, regulacji organizacji międzynarodowych.

Ad A) Pierwsze z rozwiązań, nieznanych k.p.a., dotyczy przetargu, aukcji i konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych¹²⁰ (art. 116 ust. 1 Pr. tel.). W prawie europejskim przydział częstotliwości reguluje w głównej mierze DZ. I tak, art. 5 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mają obowiązek ułatwiać korzystanie z częstotliwości radiowych na podstawie ogólnych zezwoleń¹²¹.

Wyjaśnijmy, że w przypadku *braku dostatecznych zasobów częstotliwości* podmiot, dla którego zostanie dokonana rezerwacja częstotliwości, jest wyłaniany w drodze: konkursu (w przypadku rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania w sposób cyfrowy lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych), a w pozostałych przypadkach w drodze przetargu albo aukcji (art. 116 ust. 1 Pr. tel.). Prezes UKE ogłasza na stronie podmiotowej BIP UKE informację o zajętych zasobach częstotliwości. Nie można jednak uznać tej informacji o zasobach częstotliwości jako pełnej i wyczerpującej. S. Piątek słusznie wskazuje, że informacja Pre-

¹¹⁸ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 27.

¹¹⁹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 292.

¹²⁰ Więcej na temat gospodarowania częstotliwościami zob. rodz. IV pkt 2.1. lit. D.

¹²¹ Zgodnie z definicją legalną ogólne zezwolenie oznacza: ramy prawne określone przez państwo członkowskie zapewniające prawo świadczenia dostępu do sieci oraz usług łączności elektronicznej oraz określające szczególne obowiązki sektorowe, jakie mogą mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich lub poszczególnych rodzajów sieci i usług łączności elektronicznej, zgodnie z DZ (art. 2 ust. 2 DZ).

zesa UKE z różnych względów nie odzwierciedla wszystkich uwarunkowań dotyczących możliwości przekazania zasobów częstotliwości do użytkownika¹²². Natomiast, w przypadku wpłynięcia wniosku o rezerwację częstotliwości, która nie została ujęta w informacji, Prezes UKE ogłasza na stronie BIP UKE dodatkową informację o dostępności częstotliwości i wyznacza zainteresowanym podmiotom 14-dniowy termin na zgłoszenie zainteresowania rezerwacją częstotliwości oraz informuje o tym wnioskodawcę¹²³. Jeżeli w terminie wyznaczonym przez Prezesa UKE zgłoszone zostanie na piśmie lub drogą elektroniczną zainteresowanie przekraczające dostępne zasoby częstotliwości, oznacza to brak dostatecznych zasobów częstotliwości (art. 116 ust. 3 Pr. tel.). Po nowelizacji prawa telekomunikacyjnego z 2013 r. ustawodawca wyposażył Prezesa UKE w inicjatywę ogłoszenia przetargu, aukcji albo konkursu na rezerwację częstotliwości w przypadku posiadania wiedzy o zainteresowaniu dostępnymi zasobami częstotliwości, które przekracza dostępne zasoby częstotliwości (art. 116 ust. 12 Pr. tel.). Oznacza to, że przetarg, aukcja albo konkurs na rezerwację częstotliwości może odbyć się tak na wniosek (co wydaje się trybem podstawowym) albo z urzędu.

Interesująca nas procedura przetargowa oraz konkursowa wymaga w pierwszej kolejności przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego w tej sprawie (art. 118 ust. 1 Pr. tel.). W prawie telekomunikacyjnym wprost wskazano, że przetarg i konkurs są postępowaniami odrębnymi od postępowania w sprawie rezerwacji częstotliwości oraz że do przetargu i konkursu nie stosuje się przepisów k.p.a. (art. 116 ust. 7 Pr. tel.).

Postępowanie to można zasadniczo podzielić na następujące etapy:

- a) zgłoszenie przez podmioty zainteresowania rezerwacją (niewiążące) lub wszczęcie postępowania z urzędu przez Prezesa UKE,
- b) ogłoszenie o przetargu, aukcji lub konkursie,
- c) przeprowadzenie przetargu, aukcji lub konkursu,
- d) ogłoszenie wyników postępowania.

Warto zauważyć, że postępowanie przetargowe, aukcja oraz konkurs szczegółowo zostało uregulowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie przetargu oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych¹²⁴.

¹²² S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 715–716.

¹²³ Przy czym, zgodnie z art. 116 ust. 4 Pr. tel. zgłoszenie zainteresowania rezerwacją częstotliwości nie obliżuje do późniejszego złożenia wniosku o rezerwację częstotliwości.

¹²⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie przetargu oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 118, poz. 990).

Z punktu widzenia rozważań niniejszej pracy interesujący jest fakt, że postępowanie to posiada swoisty tryb kontroli. Zakłada on, że Prezes UKE z urzędu lub na wniosek uczestnika przetargu, aukcji albo konkursu (zgłoszony w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia wyników o konkursie, aukcji lub przetargu), może unieważnić przetarg, aukcję albo konkurs, jeżeli zostały rażąco naruszone przepisy prawa lub interesy uczestników przetargu, aukcji albo konkursu (art. 118d Pr. tel.). Od decyzji w sprawie unieważnienia przysługuje wniosek do Prezesa UKE o ponowne rozpatrzenie sprawy, a po wyczerpaniu tego trybu skarga do WSA¹²⁵. Odmienność kontroli rozstrzygnięć Prezesa UKE w sprawie konkursu, aukcji lub przetargu dotyczy terminu na zgłoszenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z 14 na 21 dni (art. 127 § 3 k.p.a.). Jednocześnie, w prawie telekomunikacyjnym enumeratywnie wskazano podstawę unieważnienia, zawężając ją tylko do rażącego naruszenia przepisów prawa lub interesu uczestników przetargu, aukcji albo konkursu. Ustawodawca wyraźnie w art. 118d ust. 1 Pr. tel. wskazał jeden rodzaj decyzji Prezesa UKE w tych sprawach, jako *unieważnienie*, wyłączając inne rodzaje decyzji przewidziane w k.p.a. W następstwie unieważnienia przetargu, aukcji albo konkursu, jeżeli jest możliwe usunięcie w ten sposób naruszeń przepisów prawa lub interesów uczestników przetargu, aukcji albo konkursu, które stanowiły przyczynę unieważnienia przetargu, aukcji albo konkursu, Prezes UKE jest zobowiązany do przeprowadzenia czynności niezbędnych do usunięcia tych naruszeń.

Należy dodatkowo podkreślić, że w postępowaniu tym ograniczono również możliwość wzruszenia decyzji, które to wyłoniło podmiot do udzielenia rezerwacji. I tak, postępowania w sprawie rezerwacji częstotliwości nie można wznowić, jeżeli od dnia ogłoszenia wyników przetargu, aukcji albo konkursu upłynęło 10 lat (art. 118d ust. 10 Pr. tel.). Nadto, decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości nie można uchylić, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat (art. 118d ust. 11 Pr. tel.). Autor podziela stanowisko S. Piątka, że w taki sposób ustawodawca chce chronić udzielone od długiego czasu rezerwacje¹²⁶. Bez wątpienia chodzi tu o pewność działalności podmiotu korzystającego z rezerwacji. Odmowa udzielenia rezerwacji, po wznowieniu postępowania następuje w formie decyzji administracyjnej, od której przysługują środki zaskarżenia określone w art. 127 § 2 k.p.a., a więc wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Prezesa UKE oraz od takiej decyzji skarga do sądu administracyjnego.

¹²⁵ Warto odnotować, że w nowelizacji Pr. tel. z 2013 r. w zakresie art. 118d ust. 2 Pr. tel. określającego tryb kontroli przetargu, aukcji i konkursu ustawodawca zamienił słowa „skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie” na „skarga do sądu administracyjnego”.

¹²⁶ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 751.

W orzecznictwie sądów administracyjnych częstokroć podnoszono zarzut zbytniego formalizmu opisanego postępowania przetargowego. WSA w Warszawie w jednym ze swoich orzeczeń stanął na stanowisku, że „regulacja omawianego postępowania, polegająca na wprowadzeniu daleko posuniętego formalizmu, ma na celu usprawnienie procedury przetargowej, koreluje także z jej celem, którym jest wyłonienie podmiotu zdolnego w sposób najpełniejszy sprostać stawianym wymaganiom, także o charakterze stricte formalnym”¹²⁷.

Ad B) Swoistą częścią postępowania przed Prezesem UKE, nieznaną w k.p.a., jest również postępowanie konsultacyjne. Źródłem tego postępowania w prawie telekomunikacyjnym jest art. 6 DR. Przepis ten ustanawia bardzo generalny w swojej treści obowiązek, aby krajowe organy regulacyjne, zmierzając do podjęcia środków mogących mieć znaczący wpływ na relewantny rynek, umożliwiły zainteresowanym stronom wypowiedzenie się w rozsądnym terminie w kwestii proponowanych rozstrzygnięć. W prawie krajowym postępowanie konsultacyjne przeprowadza się w celu umożliwienia zainteresowanym podmiotom wyrażenia na piśmie, w określonym terminie, stanowiska do projektu rozstrzygnięcia Prezesa UKE.

Postępowanie konsultacyjne zgodnie z prawem telekomunikacyjnym jest obligatoryjnym elementem postępowania w następujących sprawach:

- a) określenia rynku właściwego (art. 15 pkt 1 Pr. tel.);
- b) analizy i wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą lub uchylenia decyzji w tej sprawie (art. 15 pkt 1 Pr. tel.);
- c) nałożenia, zniesienia, utrzymania lub zmiany obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji lub nieposiadającego takiej pozycji (art. 15 pkt. 2 Pr. tel.);
- d) wydania decyzji dotyczących dostępu, o których mowa w art. 139 Pr. tel. (art. 15 pkt. 3a Pr. tel.).

Postępowanie konsultacyjne prowadzi się nadto w sprawach:

- a) zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych, o które wystąpił przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej, na którego nałożone zostały obowiązki regulacyjne w zakresie dostępu telekomunikacyjnego (art. 43a Pr. tel.);

¹²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2009 r., VI SA/Wa 1549/09 (dostępny w CBOSA) podobnie również w wyroku WSA w Warszawie z 21.07.2009 r., VI SA/Wa 2335/08 (dostępny w CBOSA).

- b) warunków świadczenia usługi powszechnej przez przedsiębiorcę wybranego w drodze konkursu (art. 82 ust. 4 Pr. tel.) oraz przedsiębiorcę wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej (art. 83 Pr. tel.) w szczególności: wymagań dotyczących świadczenia tej usługi, biorąc pod uwagę przepisy UE dotyczące jakości usług; obszaru, na którym ma być świadczona usługa; terminu rozpoczęcia świadczenia usługi; okresu świadczenia usługi; obowiązku przedsiębiorcy wyznaczonego dotyczące zakresu, formy, terminu i miejsca publikacji informacji dotyczących świadczenia usługi (art. 85 Pr. tel.);
- c) rezerwacji częstotliwości na kolejny okres na wniosek podmiotu, który w czasie wykorzystywania częstotliwości nie naruszył rażąco warunków wykorzystywania częstotliwości określonych w ustawie, przepisach wykonawczych i decyzji o rezerwacji częstotliwości, a w przypadku nadawcy – także jeżeli posiada koncesję na kolejny okres (art. 116 ust. 8 Pr. tel.);
- d) opracowania planu zagospodarowania określonego zakresu częstotliwości lub do opracowania jego zmiany, w tym projekt planu zagospodarowania określonego zakresu częstotliwości lub projekt jego zmiany z wyjątkiem planu zagospodarowania częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych i telewizyjnych w sposób analogowy (art. 112 ust. 6–7 Pr. tel.);
- e) rezerwacji częstotliwości w zakresie ograniczenia sposobu wykorzystywania częstotliwości objętych rezerwacją, a w przypadku przetargu, aukcji albo konkursu do projektu decyzji (art. 115 Pr. tel.);
- f) przeprowadzenie przetargu, aukcji albo konkursu na rezerwację częstotliwości (art. 118 Pr. tel.);
- g) przydziału numeracji, o przydział której wpłynął więcej niż jeden wniosek (art. 126 Pr. tel.);
- h) zniesienia w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego nieposiadającego znaczącej pozycji na rynku dostarczania systemów dostępu warunkowego, obowiązku zapewnienia dostępu do tego udogodnienia na równych i niedyskryminujących warunkach usługi technicznej umożliwiającej odbiór cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych za pomocą dekodeków zainstalowanych w sieciach lub u abonentów (art. 134 w zw. z art. 133 ust. 1 Pr. tel.);
- i) nałożenia na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków zapewnienia dostępu do udogodnień towarzyszących: interfejsu programu aplikacyjnego oraz elektronicznego przewodnika po programach; to w celu zapewnienia użytkownikom końcowym dostępu do usług cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych (art. 136 Pr. tel.).

Postępowanie konsultacyjne rozpoczyna się od ogłoszenia o rozpoczęciu postępowania, określając jego przedmiot i termin. Wraz z tym ogłoszeniem, Prezes UKE zobowiązany jest udostępnić projekt rozstrzygnięcia (decyzji lub postanowienia) z jego uzasadnieniem. O jego wszczęciu Prezes UKE zobowiązany jest poinformować Prezesa UOKiK, a w sprawach dotyczących rynków transmisji radiofonicznych i telewizyjnych, również Przewodniczącego KRRiT.

Termin postępowania konsultacyjnego winien wynosić nie mniej niż 30 dni, od dnia ogłoszenia rozpoczęcia tego postępowania. NSA w wyroku z 9.06.2009 r. celnie zwrócił uwagę, że ustalenie przez Prezesa UKE terminu zakończenia postępowania konsultacyjnego nie może wykraczać poza ramy przewidziane w k.p.a. co do terminu załatwienia spraw i w omawianym postępowaniu stosować należy termin dwumiesięczny. Należy w pełni podzielić stanowisko NSA, że „nawet pobieżna analiza przepisów prawa telekomunikacyjnego dotyczących ustalenia, czy na rynkach właściwych występuje skuteczna konkurencja, wyznaczenia przedsiębiorcy lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych o znaczącej pozycji na rynku właściwym oraz nałożenia obowiązków regulacyjnych wskazuje, że nawet w przypadkach niewymagających prowadzenia postępowania konsolidacyjnego, sprawa w omawianym przedmiocie zawsze jest szczególnie skomplikowana”¹²⁸.

Ustawodawca przewidział również wyjątek od obligatoryjnego stosowania postępowania konsultacyjnego w sprawach wymagających pilnego działania ze względu na: *bezpośrednie i poważne zagrożenie konkurencyjności lub interesów użytkowników*. Prezes UKE może w takich okolicznościach pominąć postępowanie konsultacyjne i wydać odpowiednią decyzję. Decyzja wydana bez postępowania konsultacyjnego ma jednak charakter tymczasowy, gdyż nie może ona obowiązywać przez okres dłuższy niż 6 miesięcy. Z kolei wydanie kolejnej decyzji wymaga już przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego. Nowa decyzja automatycznie wyłącza (zastępuje) stosowanie decyzji wydanej w opisanym trybie pilnym przed upływem okresu jej obowiązywania.

Wyniki postępowania, a także niezastrzeżone stanowiska uczestników postępowania konsultacyjnego ogłaszane są w siedzibie oraz na stronie internetowej BIP UKE. Należy podkreślić, że wyniki konsultacji nie stanowią materiału postępowania administracyjnego¹²⁹. Materiał ten nie stanowi zatem części materiału dowodowego w sprawie przed Prezesem UKE. Jednak materiał ten – a dokładnie jego wyniki – mogą stanowić podstawę

¹²⁸ Wyrok NSA z 9.06.2009 r., II GSK 960/08 (dostępny w CBOSA).

¹²⁹ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 173.

do przeprowadzenia przez Prezesa UKE właściwych czynności dowodowych w sprawie. Reasumując, można stwierdzić, że postępowanie konsultacyjne stanowi jedynie obowiązkowy etap postępowania przed wydaniem rozstrzygnięcia, w enumeratywnie wymienionych w ustawie sprawach. Co istotne dla niniejszych rozważań wyniki konsultacji nie są wiążące dla Prezesa UKE przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w danej sprawie.

Postępowanie konsultacyjne jest swoistą formą konsultacji społecznych ważnych rozstrzygnięć kształtujących rynek telekomunikacyjny, co sprawia, że proces ich podejmowania jest bardziej transparentny w porównaniu z podejmowaniem pozostałych rozstrzygnięć. Idee takiej części postępowania należy ocenić bardzo pozytywnie.

Ad C) Kolejnym szczególnym elementem postępowania przed Prezesem UKE jest postępowanie konsolidacyjne. Wiąże się ono nierozłącznie z opisanym uprzednio postępowaniem konsultacyjnym. Prezes UKE zobligowany jest do przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego, jeżeli proponowane przez ten organ rozstrzygnięcia z art. 15 Pr. tel.¹³⁰ mogą mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi UE¹³¹. Po zakończeniu postępowania konsultacyjnego i rozpatrzeniu stanowisk uczestników tego postępowania, Prezes UKE rozpoczyna postępowanie konsolidacyjne w ten sposób, że przesyła KE, BEREC i organom regulacyjnym innych państw członkowskich projekt rozstrzygnięcia wraz z jego uzasadnieniem (art. 18 Pr. tel.). Dodatkowo, Prezes UKE jest zobligowany do publikacji

¹³⁰ Określenia rynku właściwego (art. 15 pkt 1 Pr. tel.); analizy i wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą lub uchylenia decyzji w tej sprawie (art. 15 pkt 1 Pr. tel.); nałożenia, zniesienia, utrzymania lub zmiany obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji lub nieposiadającego takiej pozycji (art. 15 pkt. 2 Pr. tel.); wydania decyzji dotyczących dostępu do których mowa w art. 139 Pr. tel. (art. 15 pkt. 3a Pr. tel.).

¹³¹ W pkt. 38 preambuły do DR określono, że środki, które mogą oddziaływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, to środki, które mogą mieć wpływ pośredni albo bezpośredni, rzeczywisty lub potencjalny, na strukturę wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi w taki sposób, że będzie to za sobą pociągało bariery w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Są to środki, które mają znaczący wpływ na operatorów i użytkowników w innych państwach członkowskich, w tym m.in. środki wpływające na cenę dla użytkowników w innych państwach członkowskich, środki, które oddziałują na zdolność świadczenia usług w zakresie łączności elektronicznej przedsiębiorstwa mającego siedzibę w innym państwie członkowskim oraz w szczególności środki, które oddziałują na zdolność świadczenia usług transgranicznych oraz środki, które oddziałują na strukturę i dostęp do rynku ze skutkiem dla przedsiębiorstw w innych państwach członkowskich. Chodzi tu o rozgraniczenie jurysdykcji prawa krajowego a prawa wspólnotowego.

na stronie BIP UKE tak dokumentów przekazanych KE, jak i otrzymanych w tej sprawie opinii i decyzji od przywołanych organów. Różnica w porównaniu do postępowania konsultacyjnego wyraża się w zakresie uwzględnienia przez Prezesa UKE wyników postępowania konsolidacyjnego. Ze względu na doniosłą rolę KE oraz BEREC w postępowaniu konsolidacyjnym uprawnienia tych organów zostały opisane w kolejnej części niniejszego rozdziału (pkt 5.1.).

Ad D) Prezes UKE oraz pracownicy UKE posiadają uprawnienia do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, gospodarki częstotliwościami lub spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej (art. 199 ust. 1 Pr. tel.). Ustawa przewiduje bardzo szeroki zakres uprawnień kontrolnych Prezesa UKE (oraz pracowników UKE). Obejmuje on możliwość m.in. dostępu do materiałów, dokumentów oraz innych danych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, wstępu do wszystkich obiektów i nieruchomości oraz pomieszczeń kontrolowanej jednostki czy prowadzenia oględzin kontrolowanych sieci telekomunikacyjnych i aparatury (art. 200 ust. 1 Pr. tel.). Z postępowaniem kontrolnym wiążą się również inne zagadnienia, a przedstawione już wcześniej, tj. specyficzne terminy oraz nadawanie decyzjom Prezesa UKE rygoru natychmiastowej wykonalności.

Szerokie uprawnienia kontrolne organu mają w swoim założeniu umożliwić właściwe regulowanie rynku telekomunikacyjnego. Ogólne przepisy administracyjne, w tym sdg nie przewidują bowiem możliwości prowadzenia tak wszechstronnej i szczegółowej kontroli przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jaką przewiduje art. 199 Pr. tel. Postępowania kontrolne i pokontrolne są narzędziami do realizacji celów określonych w ustawie, jak również kontroli przestrzegania przepisów telekomunikacyjnych. Uprawnienia te są wyjątkowo szerokie, jednak taki zakres prerogatyw wydaje się niezbędny dla prawidłowej realizacji przez organ nałożonych na niego zadań i kompetencji.

Ad E) Ochrona tajemnicy w postępowaniu przed Prezesem UKE¹³². Prawo telekomunikacyjne przewiduje odstępstwa od zasady dostępu stron do akt postępowania z art. 73 k.p.a. W art. 9 Pr. tel. przewidziano, że

¹³² W pkt 14 preambuły do DR wskazuje się, że: informacja uznana za niejawną przez krajowy organ regulacyjny, zgodnie z zasadami prawa wspólnotowego i krajowego o tajemnicy przedsiębiorcy, może być jedynie ujawniona Komisji i innym krajowym organom regulacyjnym, jeżeli takie ujawnienie jest niezbędne dla stosowania przepisów niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych. Ujawniona informacja powinna ograniczać się do tego, co jest właściwe i proporcjonalne do celów takiego ujawnienia.

przedsiębiorca telekomunikacyjny może zastrzec, dostarczane na żądanie Prezesa UKE lub na podstawie przepisów ustawy, informacje, dokumenty lub ich części zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa. Zastrzeżenie to nie ma charakteru bezwzględny i jego uchylenie przez Prezesa UKE, może nastąpić w drodze decyzji, jeżeli uzna on, że dane te są mu niezbędne. Przepis ten dotyczy ogłaszania informacji lub dokumentów oraz zapewniania dostępu do informacji publicznej.

Z kolei w art. 207 Pr. tel. wprowadza dyskrejonalną władzę Prezesa UKE w zakresie ograniczenia stronom prawa wglądu do materiału dowodowego, jeżeli udostępnienie tego materiału może grozić ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa lub innych tajemnic prawnie chronionych. Wniosek o takie ograniczenie składa strona postępowania wraz z wersją dokumentu niezawierającą informacji objętych ograniczeniem, która następnie zostanie udostępniona stronom. Władza dyskrejonalna Prezesa UKE polega na weryfikacji rzeczywiście (faktycznie) istniejącej tajemnicy przedsiębiorstwa, która następuje w formie niezaskarżalnego postanowienia¹³³.

Ad F) Uprawnienie do polubownego rozstrzygnięcia sporów przez Prezesa UKE (art. 109 Pr. tel.). Zakresem swoim obejmuje on spory cywilnoprawne (sprawy z zakresu prawa cywilnego) między konsumentami a dostawcami publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych¹³⁴. Prezes UKE prowadzi postępowanie mediacyjne na wniosek konsumenta lub z urzędu, jeżeli wymaga tego ochrona interesu konsumenta (art. 190 ust. 2 Pr. tel.). W postępowaniu mediacyjnym Prezes UKE działa na podstawie przepisów k.p.a.¹³⁵, jednak nie ma on żadnych uprawnień do rozstrzygnięcia sporu w formach władczych¹³⁶.

W kwestii proceduralnej, odmiennie uregulowano postępowanie przed stałymi polubownymi sądami konsumenckimi¹³⁷ działającymi przy Prezesie UKE (art. 110 Pr. tel.). Tworzy się je na podstawie umów o zorganizowaniu takich sądów, zawieranych przez Prezesa UKE z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi konsumentów, przedsiębiorców telekomunikacyjnych lub operatorów pocztowych. Do właściwości takich sądów polubownych należą spory o: a) prawa majątkowe wynikłe z umów o świadczenie usług

¹³³ Zob. rozdział III pkt 2.1.

¹³⁴ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 655.

¹³⁵ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 432.

¹³⁶ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 657.

¹³⁷ Szczegółowo organizacje oraz działania stałych sądów polubownych uregulowano w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich przy Prezesie Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Dz. U. z 2004 r. Nr 281, poz. 2794).

telekomunikacyjnych, w tym o zapewnienie przyłączenia do publicznej sieci telekomunikacyjnej, zawartych pomiędzy konsumentami i przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi oraz b) o prawa majątkowe wynikłe z umów o świadczenie usług pocztowych. Wspomniana odmiennosc proceduralna polega na tym, że sądy te, w zakresie nieuregulowanym ustawą, stosują przepisy k.p.c., a nie k.p.a. (art. 110 ust. 5 Pr. tel.). Wynika to z charakteru spraw rozstrzyganych przed tymi sądami, są to bowiem sprawy cywilne *sensu stricto*.

Ad G) Na marginesie przedmiotowych rozważań warto wskazać na możliwość stosowania w postępowaniu przed Prezesem UKE, regulacji organizacji międzynarodowych (art. 3 ust. 3–4 Pr. tel.). Przepis ten stanowi, że dla zwiększenia efektywności telekomunikacji minister właściwy do spraw łączności może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić do stosowania wymagania i zalecenia międzynarodowe o charakterze specjalistycznym, w tym dotyczące bezpieczeństwa i prawidłowości telekomunikacji, gospodarowania numeracją, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi¹³⁸. Prawo telekomunikacyjne wymienia przykładowy spis organizacji międzynarodowych w tym zakresie: Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (ITU), Europejską Konferencję Administracji Pocztowych i Telekomunikacyjnych (CEPT), Europejski Komitet do spraw Normalizacji Elektrotechniki (CENELEC), Międzynarodową Komisję Elektrotechniczną (IEC) oraz Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI).

Autor pragnie zasignalizować, że omawiana tu regulacja z art. 3 prawa telekomunikacyjnego może budzić wątpliwości w świetle minimalnych wymagań dotyczących delegacji ustawowej z art. 92 ust. 1 Konstytucji, jednak rozważania w tym zakresie wykraczałyby poza ramy niniejszej pracy.

5. Współdziałanie Prezesa UKE z organami europejskimi i Prezesem UOKiK w podejmowaniu rozstrzygnięć

W ramach realizacji swoich zadań Prezes UKE jest zobligowany do współdziałania w podejmowaniu rozstrzygnięć z: KE, BEREC oraz Prezesem UOKiK. Owo współdziałanie kształtuje się odmiennie w relacjach z każdym z tych organów. Z interesującego nas punktu widzenia najistotniejszym z nich jest KE, która jako jedyna posiada uprawnienia władcze

¹³⁸ Przykładem takich aktów są rozporządzenia: Ministra Infrastruktury z dnia 5 grudnia 2008 r. w sprawie pozwoleń dla służby radiokomunikacyjnej amatorskiej (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1472); Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie świadectw operatora urządzeń radiowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 206, poz. 1290).

(nadrzędne) względem Prezesa UKE. Z kolei BEREC posiada niewładcze („miękkie”) środki oddziaływania na organ telekomunikacyjny, gdyż zasadniczo powołany został do harmonizowania rozstrzygnięć europejskich organów regulacyjnych. Jedynie współpraca z Prezesem UOKiK opiera się na klasycznym rozwiązaniu przewidzianym w przepisach o postępowaniu administracyjnym (art. 106 k.p.a.). Niemniej jednak, wszystkie te organy mają istotny wpływ na rozstrzyganie niektórych spraw przez Prezesa UKE.

5.1. Organy Unii Europejskiej

5.1.1. Komisja Europejska

Należy rozpocząć, że KE jest organem administracyjnym UE, który pełni jednocześnie funkcje: legislacyjną, administracyjną oraz polityczną¹³⁹. Najbardziej interesującą z punktu widzenia przedmiotowych rozważań jest funkcja administracyjna. W ramach tej funkcji KE uznaje się za główny (najważniejszy) organ administracyjny¹⁴⁰ UE oraz za tzw. strażniczkę traktatów europejskich (ang. *guardian of the Treaty*)¹⁴¹. To na niej spoczywa obowiązek kontroli przestrzegania prawa UE przez poszczególne państwa członkowskie. Z obowiązkiem tym wiąże się szczególne uprawnienie do wniesienia, po uprzednim upomnieniu, skargi do ETS na państwo członkowskie w sytuacji naruszania ciężących na nim zobowiązań (art. 258 TFUE). KE prowadziła wiele takich postępowań przeciwko państwom członkowskim za brak lub błędną implementację przepisów prawa unijnego w sektorze telekomunikacyjnym¹⁴².

¹³⁹ L. O. Blanco (red.), *European community competition procedure*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 159.

¹⁴⁰ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)* [w:] M. Seweryński, Z. Hajna (red.), *Studia prawno administracyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 75.

¹⁴¹ G. Sabathil, K. Joos, B. Keßler, *The European Commission: an essential guide to the institution, the procedures and the policies*, Kogan Page, Londyn 2008, s. 7; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 394; P. Larouche, M. de Visser, *The Triangular Relationship between the Commission, NRAs and National Courts Revisited*, „Communications & Strategies” 4th quarter 2006, nr 64, s. 129; M. Cini, *The European Commission: leadership, organisation, and culture in the EU administration*, Manchester University Press, Manchester 1996, s. 27 i n.

¹⁴² Np.: sprawa C-411/02 z 16.03.2004 r., zbiory orzecznictwa str. I-08155 (Austria); sprawa C-500/01 z 7.01.2004 r., zbiory orzecznictwa str. I-00583 (Hiszpania); sprawa C-97/01 z 12.06.2003 r., zbiory orzecznictwa str. I-05797 (Luksemburg); sprawa C-221/01 z 19.09.2002 r., zbiory orzecznictwa str. I-07835 (Belgia); sprawa C-146/00 z 6.12.2001 r.,

W sektorze łączności elektronicznej Komisję Europejską określa się jako organ nadrzędny nad krajowymi organami regulacyjnymi¹⁴³ lub jako „super regulatora”¹⁴⁴. Niewątpliwym jest, że KE można uznać za główny organ decyzyjny w tym sektorze¹⁴⁵ z możliwością szerokiego oddziaływania na krajowe organy regulacyjne¹⁴⁶. W związku z tym, wszystkie organy regulacyjne są zobowiązane do rozwoju rynku wewnętrznego poprzez współpracę z KE (BEREC oraz innymi krajowymi organami regulacyjnymi) tak, aby zapewnić jednolite stosowanie przepisów DR i dyrektyw szczegółowych we wszystkich państwach członkowskich. W tym celu krajowe organy regulacyjne są zobowiązane współpracować z Komisją i z BEREC przy określaniu rodzajów instrumentów i środków naprawczych, najodpowiedniejszych do zastosowania w określonych sytuacjach rynkowych (art. 7 ust. 2 DR).

W interesującym nas zakresie KE posiada instrumenty służące oddziaływaniu na Prezesa UKE i dotyczące: A) harmonizowania kierunków polityki regulacyjnej (art. 19 DR) oraz B) możliwości bezpośredniego wpływania na treść konkretnych decyzji (art. 19 i art. 19a Pr. tel. oraz art. 7 i art. 7a DR).

Ad A) Art. 19 DR stanowi, że w przypadku gdy KE stwierdzi, że rozbieżności we wdrażaniu przez krajowe organy regulacyjne zadań regulacyjnych mogą stwarzać przeszkody w tworzeniu rynku wewnętrznego, może ona wydać zalecenie lub decyzję.

Krajowe organy regulacyjne są zobowiązane, aby w jak największym stopniu uwzględniały wspomniane zalecenia przy wypełnianiu swoich zadań. Natomiast w przypadku, gdyby Prezes UKE postanowił nie stosować się do danego zalecenia, jest zobowiązany poinformować o tym KE, uzasadniając swoje stanowisko.

Jeżeli chodzi o treść decyzji KE, może ona dotyczyć jedynie określenia zharmonizowanego lub skoordynowanego podejścia w celu rozwiązania kwestii:

zbiory orzecznictwa str. I-09767 (Francja); sprawa C-396/99 z 16.10.2001 r., zbiory orzecznictwa str. I-07577 (Grecja); sprawa C-429/99 z 16.10.2001 r., zbiory orzecznictwa str. I-07605 (Portugalia); sprawa C-492/07, zbiory orzecznictwa I-00008 (Polska).

¹⁴³ I. Kawka, *Rola administracji europejskiej w regulowaniu sektorów infrastrukturalnych*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1(19), s. 110 oraz przywołana tam literatura oraz w: idem, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 395.

¹⁴⁴ J. Scherer, *Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket*, „Zeitschrift für Kommunikation & Recht” 2002, s. 281, cyt. za: S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty...*, s. 64.

¹⁴⁵ W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz, *Europejskie prawo...*, s. 276.

¹⁴⁶ I. Kawka, *Rola administracji...*, s. 110.

- a) niespójnego wdrażania przez krajowe organy regulacyjne ogólnych podejść regulacyjnych dotyczących regulacji rynków łączności elektronicznej przy zastosowaniu art. 15 i 16 DR, jeżeli tworzy to barierę dla rynku wewnętrznego; decyzje takie nie odnoszą się jednak do szczegółowych powiadomień wydawanych przez krajowe organy regulacyjne zgodnie z art. 7a DR (dotyczące procedury spójnego stosowania środków naprawczych, o czym dalej); w takim przypadku KE jest zobowiązana przedstawić projekt decyzji jedynie: co najmniej po dwóch latach od przyjęcia swojego zalecenia dotyczącego tej samej kwestii oraz przy uwzględnieniu w jak największym stopniu opinii BEREC w tej sprawie na temat przyjęcia takiej decyzji;
- b) numerowania, w tym zakresów numerów, przenoszenia numerów i identyfikatorów, systemów translacji numerów i adresów oraz dostępu do służb ratowniczych pod numerem 112 (art. 19 ust. 3 DR).

Ad B) Drugi z instrumentów ma niezwykle doniosły charakter. Źródłem omawianej regulacji są art. 7 ust. 3 i art. 7a DR. Rolę KE w tych postępowaniach określa się dwojako: z jednej strony, jako dodatkową instancję kontrolną decyzji organu regulacyjnego, z drugiej zaś – jako jedną ze „stron” postępowania, współdecydującą o treści rozstrzygnięcia.

W pierwszej kolejności odnieśmy się do art. 7 ust. 3 DR, który nadaje KE możliwość wniesienia, w formie decyzji, sprzeciwu (weta)¹⁴⁷ od niektórych rozstrzygnięć krajowego organu regulacyjnego, które wcześniej poddano procesowi konsolidacji (art. 6 DR). I tak, w przypadku zamiaru podjęcia przez krajowy organ regulacyjny środka (rozstrzygnięcia), który objęty jest zakresem:

- art. 15 DR (o procedurze definiowania rynku)¹⁴⁸,
- art. 16 DR (o procedurze analizy rynku),

¹⁴⁷ Zob. szerzej na temat procedury przed nowelizacją DR: K. Mojzesowicz, *Konsolidacja wewnętrznego rynku w zakresie łączności elektronicznej – procedury wspólnotowe art. 7 dyrektywy ramowej*, [w:] S. Piątek (red.) *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007, s. 199.

¹⁴⁸ Zob. szerzej w: Commission Recommendation of 11 February 2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services Official Journal L 114 , 08/05/2003 P. 0045–0049 (Zalecenie Komisji z 11 lutego 2003 r. w sprawie odnośnych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej Dz. Urz. WE L 114 z 8.05.2003 r., s. 45–49).

- art. 5 DD (o prawach i zakresach odpowiedzialności organów regulacyjnych w zakresie dostępu i wzajemnych połączeń) lub
- art. 8 DD (o nakładaniu, zmianie lub uchyleniu obowiązków regulacyjnych),

gdym środek ten może oddziaływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi wówczas organ zobowiązany jest udostępnić projekt planowanego środka KE, BEREC i krajowym organom regulacyjnym w innych państwach członkowskich, wraz z uzasadnieniem¹⁴⁹. Następnie, organy te mają możliwość przedstawienia swoich uwag w terminie jednego miesiąca (bez możliwości przedłużenia tego terminu).

Warto odnotować, że jeszcze przed wysłaniem projektu takiego środka istnieje możliwość nieformalnych konsultacji z KE¹⁵⁰. Celem takich konsultacji jest ustalenie, omówienie i wyjaśnienie kwestii związanych z projektem rozstrzygnięcia¹⁵¹.

Jednocześnie, jeżeli celem proponowanego środka jest:

- zdefiniowanie rynku, różnego od tych, które zdefiniowano w zaleceniu KE, zgodnie z art. 15 ust. 1 DR¹⁵² lub

¹⁴⁹ Odnotujmy, że przesłanki te rodzą problemy interpretacyjne powodujące, że niektóre krajowe organy regulacyjne nie wszczynają tej procedury. Przykładem może tu być sprawa, w której KE podjęła decyzję o skierowaniu do Polski wezwania do usunięcia uchybienia w związku z obawami, że Prezes UKE mógł nie dopełnić obowiązku konsultacji w sprawie opłat za hurtowe usługi szerokopasmowe. W dniu 12 kwietnia 2010 r. Prezes UKE przyjął decyzję ustalającą wysokość opłat za hurtowe usługi szerokopasmowe świadczone przez Telekomunikację Polską oraz zatwierdzającą sposób ich kalkulacji. Decyzją tą wprowadzono również zasady przeprowadzania testów zawężenia marży i zawężenia ceny, zgodnie z porozumieniem w sprawie niedyskryminacyjnego traktowania operatorów alternatywnych, zawartym pomiędzy Prezesem UKE a Telekomunikacją Polską S.A. w październiku 2009 r. W ten sposób elementy porozumienia sformalizowano w wiążącej prawnie decyzji. Projekt tej decyzji nie został jednak przedstawiony do konsultacji zainteresowanym podmiotom na szczeblu krajowym ani udostępniony Komisji (informacja za KE nr IP/10/804). Podobnie wszczęto postępowanie przeciwko Niemcom, ponieważ krajowy organ regulacyjny tego państwa – *Bundesnetzagentur* – nie powiadomił Komisji ani pozostałych krajowych organów regulacyjnych o środkach regulacyjnych określających wysokość stawek za zakończenie połączenia w sieci komórkowej ani o sposobie kalkulacji tych stawek (informacja za KE nr IP/09/1008).

¹⁵⁰ Commission Recommendation of 23 July 2003 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services 2003/561/EC, Official Journal L 190 , 30/07/2003 P. 0013–0018 (Zalecenia Komisji z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie notyfikacji, terminów oraz konsultacji przewidzianych w art. 7 dyrektywy ramowej 2002/21/EC, Dz. Urz. WE L 190 z 30.07.2003 r., s. 13–18).

¹⁵¹ K. Mojzesowicz, *Konsolidacja wewnętrzna...*, s. 202.

¹⁵² W procedurze określania i definiowania rynków przyjmowanie zaleceń w sprawie rynków produktów i usług przez KE.

- podjęcie decyzji o wskazaniu lub niewskazaniu przedsiębiorstwa jako posiadającego, samodzielnie albo łącznie z innymi, znaczącą pozycję rynkową (art. 16 ust. 3–5 DR);
równocześnie, jeżeli środek ten oddziaływałby na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, a KE poinformowała organ regulacyjny o swojej opinii, zgodnie z którą proponowany środek stanowiłby przeszkodę w funkcjonowaniu rynku jednolitego lub o swoich poważnych wątpliwościach co do zgodności tego środka z przepisami prawa wspólnotowego, wówczas proponowany środek nie może zostać przyjęty przez okres dwóch miesięcy (termin ten nie może być przedłużony); w takim przypadku, o swoich zastrzeżeniach KE informuje pozostałe krajowe organy regulacyjne; następnie, w terminie dwóch wspomnianych miesięcy, KE jest władna:
 - a) podjąć decyzję (sprzeciw), zgodnie z którą krajowy organ regulacyjny będzie musiał wycofać proponowany środek¹⁵³ lub
 - b) podjąć decyzję o wycofaniu zastrzeżeń związanych z proponowanym środkiem.

Przed wydaniem takiej decyzji, KE jest zobowiązana w *jak największym stopniu* uwzględnić opinię BEREC. Jeżeli KE przyjmie decyzję wymagającą od organu regulacyjnego wycofania proponowanego środka, organ ten jest zobowiązany zmienić lub wycofać proponowany środek najpóźniej w terminie 6 miesięcy. Gdy proponowany środek zostanie zmieniony, krajowy organ regulacyjny jest zobowiązany do powtórzenia opisaną tu procedurę.

Należy również wspomnieć o możliwości czasowego odstępstwa od opisaną tu procedurę. W wyjątkowych okolicznościach, w których organ regulacyjny uznałby, że zachodzi pilna potrzeba podjęcia działań w celu ochrony konkurencji i interesów użytkowników, ma możliwość odstępstwa od procedurę opisaną powyżej. W takiej sytuacji krajowy organ regulacyjny może niezwłocznie przyjąć proporcjonalne i tymczasowe środki. O przyjęciu tych środków należy zawiadomić KE, pozostałe krajowe organy regulacyjne i BEREC, wraz z odpowiednim uzasadnieniem (art. 7 ust. 9 DR).

Dyrektywą z 25.11.2009 r., zmieniającą pakiet dyrektyw nowego podejścia, dodano, obok możliwości wniesienia przez KE sprzeciwu (weta) do opisanych powyżej rozstrzygnięć organu regulacyjnego, postępowanie naprawcze

¹⁵³ O pierwszym prawie weta zastosowanym przez KE zob. szerzej: L. Di Mauro, A.G. Inotai, *Market analyses under the New Regulatory Framework for electronic communications: context and principles behind the Commission's first veto decision*, „Competition Policy Newsletter” 2004, nr 2(52), s. 52–55.

uregulowane w art. 7a DR. W pkt. 19 preambuły do tej dyrektywy wskazuje się, że mechanizm wspólnotowy, na mocy którego Komisja może żądać od krajowych organów regulacyjnych wycofania się z planowanych środków związanych z definiowaniem rynku i wyznaczaniem operatorów o znaczącej pozycji rynkowej, znacząco przyczynił się do wypracowania spójnego podejścia przy identyfikowaniu okoliczności, w których można stosować regulacje *ex ante* i tych, w których operatorzy podlegają takim regulacjom. Monitorowanie rynku przez Komisję, a w szczególności doświadczenia związane ze stosowaniem procedury z art. 7 DR wykazały, że niezgodności w stosowaniu środków naprawczych przez krajowe organy regulacyjne – nawet w podobnych warunkach rynkowych – mogłyby osłabiać rynek wewnętrzny łączności elektronicznej. Komisja może więc uczestniczyć w zapewnianiu wyższego stopnia spójności w stosowaniu środków naprawczych, przyjmując opinie w sprawie projektów środków proponowanych przez krajowe organy regulacyjne.

Postępowanie to, podobne co do celu z regulacją wniesienia sprzeciwu, przewiduje, że KE może w terminie miesiąca poinformować krajowy organ regulacyjny i BEREC o powodach uznania projektowanego środka, mającego na celu: nałożenie, zmianę lub wycofanie obowiązku nałożonego na operatora (na podstawie art. 16 DR w zw. z art. 5 i art. 9–13 DD oraz na podstawie art. 17 DUP), za stanowiący przeszkodę dla tworzenia jednolitego rynku lub co do zgodności tego środka z prawem UE. W takim przypadku, projektowany środek nie może być przyjęty przez trzy miesiące (następujące po zgłoszeniu dokonany przez KE). Natomiast w braku takiego zgłoszenia, organ regulacyjny może przyjąć projektowany środek, uwzględniając jednak uwagi KE (BEREC lub innego krajowego organu regulacyjnego). W terminie trzech miesięcy, o których tu mowa, KE, BEREC i organ regulacyjny są zobowiązane ściśle współpracować w celu określenia *najwłaściwszego i najskuteczniejszego środka*. BEREC winien wydać opinię na temat zgłoszenia KE, w którym musi wskazać, czy uważa, że projektowany środek powinien być zmieniony lub wycofany i przedstawiać w tym celu szczegółowe propozycje (opinię tę BEREC zobligowany jest uzasadnić i upublicznić).

Przed upływem trzymiesięcznego okresu, krajowy organ regulacyjny może:

- a) zmienić lub wycofać projektowany środek, uwzględniając w jak największym stopniu zgłoszenie Komisji oraz opinię i radę BEREC,
- b) utrzymać swój projektowany środek.

Natomiast, jeżeli BEREC nie podziela poważnych wątpliwości KE lub nie wyda opinii lub jeśli organ regulacyjny zmieni lub utrzyma swój projektowany środek, w ciągu jednego miesiąca od upływu trzymiesięcznego okresu, Komisja może:

- a) wydać zalecenie zobowiązujące organ regulacyjny do zmiany lub wycofania projektowanego środka, włącznie z przedstawieniem konkretnych propozycji w tym zakresie, i zawierające uzasadnienie wydania tego zalecenia, w szczególności jeżeli BEREC nie podziela poważnych wątpliwości Komisji;
- b) podjąć decyzję o wycofaniu zgłoszonych zastrzeżeń.

W ciągu jednego miesiąca od wydania przez KE zalecenia lub wycofania zastrzeżeń, organ regulacyjny winien zawiadomić KE i BEREC o przyjęciu ostatecznego środka. Natomiast, jeżeli organ regulacyjny postanawia nie zmieniać lub nie wycofywać projektowanego środka na podstawie zalecenia, musi przedstawić umotywowane uzasadnienie.

Implementacja do krajowego porządku prawnego opisywanych regulacji nastąpiła nowelizacją do prawa telekomunikacyjnego z 2012 r. i została ona umieszczona w rozdziale 4 zatytułowanym *Postępowanie konsolidacyjne* w art. 19 i art. 19a Pr. tel. W zasadniczej części regulacja jest zbieżna z DR. Niemniej jednak, warto się do niej szerzej odnieść, szczególnie że ma ona doniosłe znaczenie dla kwestii kontroli decyzji Prezesa UKE.

W pierwszej kolejności art. 19 ust. 1 Pr. tel. co do zasady obliguje Prezesa UKE do uwzględnienia w możliwie najszerszym zakresie przedstawionych, w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania projektu rozstrzygnięcia, opinii KE oraz BEREC lub organu regulacyjnego innego państwa. Podobnie, ustawodawca w art. 19 ust. 3 Pr. tel. zawarł nakaz, aby Prezes UKE uwzględniał w największym możliwie stopniu wytyczne KE w sprawie analizy rynku i ustalania znaczącej pozycji rynkowej oraz zalecenie KE w ich aktualnym brzmieniu. Odmowa ich stosowania obliguje Prezesa UKE do powiadamiania Komisji wraz z uzasadnieniem takiego stanowiska. Dodatkowo ustawodawca zobligował Prezesa UKE, aby wszystkie ostateczne rozstrzygnięcia podlegające postępowaniu konsolidacyjnemu doręczał KE i BEREC.

S. Piątek słusznie wskazuje, że obowiązek uwzględnienia w możliwie najszerszym zakresie omawianych stanowisk nie ma dla Prezesa UKE charakteru bezwzględny. Jednakże odstępianie od zastosowania się do stanowiska KE (BEREC oraz organu regulacyjnego innego państwa) może uzasadniać, zdaniem tego autora, jedynie: przeszkoda prawna, istotne okoliczności związane z realizacją interesu publicznego, potrzebami krajowego rynku telekomunikacyjnego lub uzasadnionego interesu stron¹⁵⁴.

¹⁵⁴ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 185.

Na marginesie tych rozważań uwagę zwraca wyrok TSUE w sprawie C-410/09 Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. przeciwko Prezes UKE z 12.05.2011 r.¹⁵⁵, w którym to Trybunał stwierdził, że omawiane wytyczne KE nie mają wiążącego charakteru w tym znaczeniu, że ich postanowienia nie nakładają na jednostki obowiązków ani nie przyznają im praw. Chodzi bowiem o zagadnienie czy omawiane wytyczne muszą być każdorazowo tłumaczone na właściwy język urzędowy UE (j. polski), aby mogły być skuteczne. W oparciu o przywołany judykat SN w wyroku z 7.07.2011 r.¹⁵⁶ stwierdził, że na wytyczne KE może powoływać się zarówno Prezes UKE w swoich rozstrzygnięciach, jak i sądy orzekające w sprawach z odwołania od jego decyzji, nawet mimo braku polskiej wersji językowej tego dokumentu.

Wpływ KE na treść rozstrzygnięć Prezesa UKE znacząco wzrasta w sprawach dotyczących: ustalenia znaczącej pozycji rynkowej oraz w zakresie zamiaru zdefiniowania rynku właściwego różnego od tych, które zdefiniowano w zaleceniu KE w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante*. W tych dwóch sprawach, jeżeli KE poinformuje Prezesa UKE o swojej opinii, że proponowane rozstrzygnięcie stanowi przeszkodę w funkcjonowaniu jednolitego rynku lub o swoich poważnych wątpliwościach, co do zgodności tego środka z przepisami prawa UE, Prezes UKE obligatoryjnie musi zawiesić takie postępowanie na okres 2 miesiące. Następnie, jeżeli w tym okresie KE wyda decyzję, w której wezwie do wycofania w całości lub w części projektu rozstrzygnięcia, Prezes UKE musi uwzględnić stanowisko KE poprzez: zmianę projektu rozstrzygnięcia lub fakultatywnie może umorzyć postępowanie w terminie 6 miesięcy od dnia wydania decyzji przez KE.

Konsekwencją zmiany projektu rozstrzygnięcia przez Prezesa UKE jest obowiązek na nowo (od początku) przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego (nowy projekt rozstrzygnięcia). Wyjątkiem jest zmiana jedynie uzasadnienia projektu rozstrzygnięcia.

Implementacja opisanego wcześniej art. 7a DR nastąpiła w art. 19a Pr. tel. Przepis ten również nadaje kompetencje do wpływania przez KE na rozstrzygnięcia Prezesa UKE, nie mają one jednak tak kategorycznego i władczego charakteru, jak te uregulowane w art. 19 Pr. tel.

Przepis ten dotyczy współdziałania w zakresie nakładania niektórych obowiązków regulacyjnych przez Prezesa UKE. Przewiduje on kompetencje KE do zawiadomienia, w terminie jednego miesiąca, Prezesa UKE

¹⁵⁵ Wyrok TSUE w sprawie C-410/09 Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. przeciwko Prezes UKE z 12.05.2011 r.

¹⁵⁶ Wyrok SN z 7.07.2011 r., III SK 16/09, OSNP 2012/15–16/210, LEX nr 1212877.

oraz BEREC, że projekt rozstrzygnięcia, które może mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, w zakresie nałożenia, zmiany lub uchylenia obowiązku regulacyjnego nałożonego na operatora¹⁵⁷ może stanowić przeszkodę do tworzenia jednolitego rynku lub że istnieją poważne wątpliwości co do zgodności tego rozstrzygnięcia z prawem UE. W przypadku zajęcia takiego stanowiska przez KE rozstrzygnięcie objęte tym zawiadomieniem nie może zostać przyjęte przez kolejne trzy miesiące, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia przez Prezesa UKE. Zaznaczymy, że ustawodawca zobowiązał organ regulacyjny do ścisłej współpracy z KE oraz z BEREC w celu określenia najwłaściwszego i najskuteczniejszego rozstrzygnięcia spełniającego cele regulacyjne (z art. 189 ust. 2 Pr. tel.), biorąc jednocześnie pod uwagę opinie uczestników rynku i konieczność zapewnienia rozwoju spójnej praktyki regulacyjnej. Tak sformułowany przepis należy poddać zasadniczej krytyce. W ocenie autora nie wnosi on niczego nowego do kwestii współdziałania organów UE z Prezesem UKE i jest on jedynie kopią z ust. 2 art. 7a DR. Inne są cele i funkcja dyrektywy, a inne ustawy ją implementującej. Wierne kopiowanie przepisów dyrektywy nie było chyba celem postawionym w art. 7a DR państwom członkowskim UE. Brak tego przepisu w prawie telekomunikacyjnym nie zmieniłby faktu, że w okresie opisanych trzech miesięcy Prezes UKE musiałby podjąć ostateczne rozstrzygnięcie w zakresie notyfikowanej decyzji w zakresie obowiązków regulacyjnych.

Podobnie jak w art. 7a DR, ustawodawca przewidział odmienne konsekwencje w zależności czy BEREC podzieli stanowisko KE wyrażone w zawiadomieniu, czy też nie. Jeżeli BEREC podzieli stanowisko KE, to Prezes UKE musi współpracować z BEREC w celu określenia najwłaściwszego i najskuteczniejszego rozstrzygnięcia. Przed upływem trzymiesięcznego terminu Prezes UKE może jedynie: zmienić lub wycofać projektowane rozstrzygnięcie, uwzględniając w jak największym stopniu zawiadomienie KE oraz opinię BEREC albo podtrzymać swoje projektowane rozstrzygnięcie.

Natomiast, w terminie jednego miesiąca od wydania przez KE zalecenia zawierającego zobowiązanie do zmiany lub wycofania projektowanego rozstrzygnięcia lub wycofania przez KE zastrzeżeń odnośnie do projektowanego rozstrzygnięcia, w przypadku gdy BEREC nie podzieli stanowiska KE, nie wydał opinii lub jeżeli Prezes UKE zmienił lub utrzymał projektowane rozstrzygnięcie, Prezes UKE powiadamia jedynie KE i BEREC o przyjęciu ostatecznego rozstrzygnięcia. Termin, o którym mowa w zdaniu poprzednim,

¹⁵⁷ Na podstawie art. 34 Pr. tel., art. 36–40 Pr. tel., art. 42 Pr. tel., art. 45 Pr. tel. lub art. 46 Pr. tel.

może być wydłużony przez Prezesa UKE w przypadku potrzeby przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego.

Analogicznie jak w regulacji z art. 19 Pr. tel., jeżeli Prezes UKE postanowi nie zmieniać lub nie wycofywać projektowanego rozstrzygnięcia pomimo negatywnego stanowiska wyrażonego przez KE w zaleceniu, musi przedstawić uzasadnienie takiego stanowiska. Ustawodawca przewidział również, że Prezes UKE może wycofać projektowane rozstrzygnięcie na każdym etapie swojego postępowania.

Jak już wspomniano, rolę KE w opisanych postępowaniach określa się dwójako: z jednej strony, jako dodatkową instancję kontrolną, z drugiej zaś – jako jedną ze „stron” postępowania współdecydującą o treści rozstrzygnięcia. W ocenie autora rozprawy, zachodzi istotna różnica pomiędzy kontrolą sprawowaną przez KE a kontrolą sprawowaną przez sąd krajowy. Komisja sprawuje ją wyprzedzająco (*ex ante*), w przeciwieństwie do kontroli sądowej sprawowanej następczo (*ex post*). Tak więc, skoro Sąd Pierwszej Instancji UE przesądził¹⁵⁸, że uwagi KE, zgłaszane w ramach postępowania z art. 7 DR, nie są aktami podlegającymi zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE (dawniej 230 TWE)¹⁵⁹, to należy uznać, że KE jest współdecydem rozstrzygnięć krajowych organów regulacyjnych¹⁶⁰. Natomiast tak ukształtowana decyzja organu regulacyjnego może podlegać kontroli przez właściwy sąd krajowy.

Jednocześnie należy wspomnieć, że mechanizm z art. 7 DR spotkał się z krytyką ze strony części doktryny¹⁶¹, która zarzuca mu głównie zbyt dużą rolę KE w postępowaniach przed krajowymi organami regulacyjnymi. Pomimo tego, KE rozwinęła swoje uprawnienia poprzez dodatkowy mechanizm z art. 7a DR¹⁶². Dlatego też podkreśla się, że instrumenty te nie powinny być przez KE nadużywane, a stosowanie samego prawa sprzeciwu (*weta*) z art. 7 DR powinno następować jedynie w sytuacjach poważnego naruszenia prawa UE¹⁶³.

Na marginesie tej części rozprawy należy wskazać na możliwość stosowania, przez KE w sektorze telekomunikacyjnym, także przepisów prawa

¹⁵⁸ Vodafone España i Vodafone Group v. Komisji, T-109/06 z 12.12.2007 r., Dz. Urz. WE C 51 z 23.02.2008, s. 42–42 oraz Base NV v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-295/06 z 22.02.2008 r., zbiory orzecznictwa TE, str. II-00028.

¹⁵⁹ K. Mojzesowicz, *Konsolidacja wewnętrznej...*, s. 205; I. Walden, *Telecommunications Law...*, s. 191.

¹⁶⁰ Odmienne: P. Larouche, M. de Visser, *The Triangular...*, s. 144.

¹⁶¹ I. Walden, *Telecommunications Law and...*, s. 191.

¹⁶² Zob. pkt. 19 preambuły do dyrektywy 2009/140/WE.

¹⁶³ P. Larouche, M. de Visser, *The Triangular...*, s. 131.

konkurencji¹⁶⁴. Reguły konkurencji mają zastosowanie i obowiązują we wszystkich sektorach gospodarki UE, nie wyłączając sektora telekomunikacyjnego¹⁶⁵. Choć prawo konkurencji oraz regulacja sektorowa często zachodzą na siebie, są to dwa różne rodzaje interwencji publicznej, które winny się nawzajem uzupełniać, a nie zastępować¹⁶⁶. Mają one bardzo często te same cele, które osiągane są za pomocą innych instrumentów prawnych¹⁶⁷. Należy przypomnieć, że zgodnie z pakietem dyrektyw nowego podejścia, specyficzna regulacja sektorowa ma jedynie charakter czasowy, docelowo winno stosować się ogólne reguły konkurencji¹⁶⁸ (od momentu uzyskania pełnej konkurencyjności na rynku telekomunikacyjnym). W tym kontekście toczy się obecnie w literaturze żywa dyskusja na temat czy regulacja sektorowa może być efektywnie zastąpiona przez ogólne reguły konkurencji¹⁶⁹. Rozważania w tym zakresie wykraczają jednak poza zakres niniejszej rozprawy.

¹⁶⁴ Chodzi tu o art. 101, 102 i 103 TFUE.

¹⁶⁵ R. Klotz, [w:] Ch. Koenig, A. Bartosch, J.-D. Braun, M. Romes (red.), *EC Competition and Telecommunication Law*, „International Competition Law Series”, vol. 6, 2009, s. 108; M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 120; B. Rzeszotarski, *Wpływ europejskiego modelu...*, s. 298; T. Skoczny, *Ocena konkurencyjności rynków* [w:] S. Piątek (red.) *Regulacja rynków...*, s. 211 i n.

¹⁶⁶ A. de Streel, *The Integration of Competition Law Principles in the New European Regulatory Framework for Electronic Communications*, „World Competition” 26 (3) 2003, s. 510; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 399.

¹⁶⁷ R. Klotz [w:] Ch. Koenig, A. Bartosch, J.-D. Braun, M. Romes, *EC Competition...*, s. 108.

¹⁶⁸ Wskazuje na to już sama treść art. 8 ust. 2 DR, który stanowi, że krajowe organy regulacyjne będą wspierać konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urzędzeń towarzyszących i usług. Podobnie w pkt. 5 preambuły do dyrektywy 2009/140/WE wskazano, że: Celem jest stopniowe zmniejszanie zakresu szczególnych regulacji sektorowych *ex ante* w miarę rozwoju konkurencji na rynku, aby doprowadzić do stanu, w którym łączność elektroniczna będzie podlegała wyłącznie prawu konkurencji. Zob. I. Walden, *Telecommunications Law...*, s. 441 i n.; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 397; B. Rzeszotarski, *Wpływ europejskiego modelu...*, s. 304; S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 20.

¹⁶⁹ Zob. szerzej: D. Geradin, M. Kerf, *Controlling Market...*, s. 353 i n.; Ch. Hocepied, A. de Streel, *The ambiguities of the European...*, s. 512 i n.; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 402; L.J. H.F. Garzaniti, *Telecommunications, Broadcasting and the Internet: EU Competition Law and Regulation*, 2nd edition, Thomson Sweet & Maxwell, London 2003, s. 547 i n.; M. Szydło, *Regulacja sektorowa a ogólne prawo antymonopolowe*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1(19), s. 239; P. Larouche, *What went wrong: the European perspective*, „TILEC Discussion Paper”, October 2003, s. 17 i n.; E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna nowa funkcja państwa? Rozważania na przykładzie regulacji sektora elektroenergetycznego Unii Europejskiej*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006, s. 183 i n.; M. Szydło, *Perspektywy zmian sys-*

Jako obrazowy przykład zastosowania przez Komisję ogólnych reguł konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym wskazuje¹⁷⁰ się sprawę *Deutsche Telekom*¹⁷¹. W sprawie tej niemiecki organ telekomunikacyjny zastosował, względem *Deutsche Telekom*, środki regulacyjne przewidziane w prawie telekomunikacyjnym, a dokładnie zatwierdził opłaty za dostęp do pętli lokalnej. Następnie KE, pod wpływem skarg, zastosowała środki przewidziane w prawie konkurencji (KE stwierdziła naruszenie ówczesnie obowiązującego art. 82 TWE). W trakcie postępowania *Deutsche Telekom* argumentował, że skoro już raz zastosowano względem niego reguły sektorowe (prawa telekomunikacyjnego), to nie można nadto stosować prawa konkurencji. Komisja nie zgodziła się z tym stanowiskiem i przyjęła, że interwencja regulatora telekomunikacyjnego okazała się nieskuteczna¹⁷².

5.1.2. Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)

Pierwszym nieformalnym forum wymiany doświadczeń pomiędzy organami telekomunikacyjnymi UE, stała się Grupa Niezależnych Regulatorów¹⁷³ (ang. *Independent Regulatory Group, IRG*)¹⁷⁴. Skupia ona szefów organów telekomunikacyjnych z państw członkowskich UE (bez przedstawicieli KE). Natomiast pierwszą formalną grupą współpracy pomiędzy organami telekomunikacyjnymi państw członkowskich była Europejska Grupa Regulatorów (ERG)¹⁷⁵. Miała ona być swoistym ogniwem pomiędzy KE a krajowymi organami regulacyjnymi, jak również miała za zadanie doradzać Komisji w sprawach telekomunikacyjnych. Formalnie ERG przestała

temu regulacji rynków telekomunikacyjnych, [w:] S. Piątek (red.) *Regulacja rynków...*, s. 379 i n.; R. Krüger, L. Di Mauro, *The Article 7 consultation mechanism: managing the consolidation of the internal market for electronic communications*, „Competition Policy Newsletter” 2003, nr 3, s. 35 i n.

¹⁷⁰ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 404; R. Klotz, [w:] Ch. Koenig, A. Bartosch, J.-D. Braun, M. Romes, *EC Competition...*, s. 109 i n.

¹⁷¹ Decyzja Komisji 20003/707/WE z 21 maja 2003 r. *Deutsche Telekom AG* (Dz. Urz. UE L 263/9 z 2003).

¹⁷² Zob. szerzej: R. Klotz, J. Fehrenbach, *Two Commission decisions on price abuse in the telecommunications sector*, „Competition Policy Newsletter” 2003, nr 3, s. 8–13.

¹⁷³ Więcej na stronie IRG pod adresem www.irg.eu.

¹⁷⁴ Przeglądu form współpracy krajowych organów regulacyjnych dokonują: M. Thatcher, D. Coen, *Reshaping European regulatory space: An evolutionary analysis*, „West European Politics” 2008, vol. 31, Issue 4, s. 806–836.

¹⁷⁵ Ustanowiona decyzją Komisji z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiająca Europejski Organ Nadzoru Sieci i Usług Łączności Elektronicznej (2002/627/WE), Dz. Urz. WE L 200 z 30.07.2002 r., s. 38–40.

istnieć z dniem 1 czerwca 2010 r.¹⁷⁶. Należy wskazać, że poprzedni model współpracy krajowych organów regulacyjnych z KE spotkał się z krytyką części doktryny¹⁷⁷.

W preambule do rozporządzenia 1211/2009 podkreślono, że BEREC powinien zastąpić ERG i funkcjonować jako „wyłączne forum współpracy krajowych organów regulacyjnych między sobą i z Komisją w ramach wykonywania pełnego zakresu swoich zadań z zakresu ram regulacyjnych UE” (pkt 6). Pozycja BEREC nie zmieniła się zasadniczo w stosunku do ERG¹⁷⁸, gdyż nie jest ona ani agencją wspólnotową, ani nie posiada osobowości prawnej, natomiast wykonuje swoje działania niezależnie, bezstronnie i przejrzysto¹⁷⁹ (art. 1 ust. 3 rozporządzenia 1211/2009).

Kluczowe dla niniejszej rozprawy są zadania BEREC. Zostały one określone w art. 3 rozporządzenia 1211/2009 i obejmują:

- a) wydawanie opinii w sprawie przygotowanych przez krajowe organy regulacyjne projektów środków dotyczących definicji rynku, wskazywania przedsiębiorstw o znaczącej pozycji rynkowej oraz stosowania środków naprawczych zgodnie z art. 7 i 7a DR; współpraca i współdziałanie z krajowymi organami regulacyjnymi zgodnie z art. 7 i 7a DR;
- b) wydawanie opinii dotyczących projektów zaleceń lub wytycznych w sprawie formy, treści i poziomu szczegółowości informacji, które mają być podawane w powiadomieniach zgodnie z art. 7b DR;
- c) konsultacje w związku z projektami zaleceń dotyczących rynków właściwych produktów i usług zgodnie z art. 15 DR;

¹⁷⁶ Decyzja Komisji z dnia 21 maja 2010 r. uchylająca decyzję 2002/627/WE ustanawiającą Europejski Organ Nadzoru Sieci i Usług Łączności Elektronicznej 2010/299/WE Dz. Urz. UE L 127 z 26.05.2010 r., s. 18.

¹⁷⁷ Zob. szerzej na temat problematyki związanej z pozycją ERG: S. Lavrijssen, L. Hancher, *Networks on Track: From European Regulatory Networks to European Regulatory „Network Agencies”*, „Legal Issues of Economic Integration” 2008, nr 1(34), s. 23–55.

¹⁷⁸ Ibidem, s. 36.

¹⁷⁹ Celem działania BEREC zgodnie z art. 3 rozporządzenia 1211/2009 jest rozwijanie i upowszechnianie wśród krajowych organów regulacyjnych najlepszych praktyk regulacyjnych, takich jak wspólne podejścia, metodologie i wytyczne w sprawie wdrażania ram regulacyjnych UE; udzielanie, na wniosek, pomocy krajowym organom regulacyjnym w kwestiach regulacyjnych; wydawanie opinii w sprawie projektów decyzji, zaleceń i wytycznych Komisji, sporządzanie sprawozdań i doradzanie, na uzasadniony wniosek Komisji lub z własnej inicjatywy oraz wydawanie opinii dla Parlamentu Europejskiego i Rady, na uzasadniony wniosek lub z własnej inicjatywy, we wszelkich kwestiach dotyczących łączności elektronicznej należących do zakresu jego kompetencji; wspieranie, na wniosek, Parlament Europejski, Rady i Komisji oraz krajowych organów regulacyjnych w stosunkach, dyskusjach i wymianie ze stronami trzecimi; oraz wspieranie Komisji oraz krajowych organów regulacyjnych w upowszechnianiu najlepszych rozwiązań regulacyjnych wśród stron trzecich.

- d) wydawanie opinii dotyczących projektów decyzji w sprawie określania rynków ponadpaństwowych zgodnie z art. 15 DR;
- e) udzielanie pomocy, na wniosek, krajowym organom regulacyjnym, w kontekście analizy rynku właściwego zgodnie z art. 16 DR;
- f) wydawanie opinii dotyczących projektów decyzji i zaleceń w sprawie harmonizacji zgodnie z art. 19 DR;
- g) konsultacje i wydawanie opinii dotyczących sporów transgranicznych, zgodnie z art. 21 DR;
- h) wydawanie opinii dotyczących projektów decyzji w sprawie zezwolenia lub odmowy zezwolenia na zastosowanie środków wyjątkowych przez krajowy organ regulacyjny zgodnie z art. 8 DD;
- i) konsultacje w sprawie projektów środków dotyczących skutecznego dostępu do numeru alarmowego „112” zgodnie z art. 26 DUP;
- j) konsultacje w sprawie projektów środków dotyczących skutecznego wdrażania zakresu numeracyjnego zaczynającego się na „116”, w szczególności specjalnej linii umożliwiającej zgłaszanie przypadków zaginięcia dzieci „116000”, zgodnie z art. 27a DUP;
- k) wspieranie KE w uaktualnianiu załącznika II do DD zgodnie z art. 9 DD;
- l) udzielanie, na wniosek, pomocy krajowym organom regulacyjnym w kwestiach dotyczących oszustw lub nadużycia zasobów numeracyjnych we Wspólnocie, w szczególności w odniesieniu do usług transgranicznych;
- m) wydawanie opinii mających na celu zapewnienie rozwoju wspólnych zasad i wymogów odnoszących się do dostawców transgranicznych usług dla przedsiębiorców;
- n) monitorowanie i składanie sprawozdań dotyczących sektora łączności elektronicznej oraz publikowanie rocznego sprawozdania w sprawie rozwoju sytuacji w tym sektorze.

Analogicznie jak w prawie UE, prawo telekomunikacyjne obliguje Prezesa UKE do współdziałania z BEREC. Autor na gruncie prawa krajowego dzieli ten obowiązek na:

- a) obowiązek doręczania przez Prezesa UKE projektów rozstrzygnięć lub podjętych rozstrzygnięć (art. 18 Pr. tel., art. 19 ust. 2 b Pr. tel., art. 19a ust. 5 Pr. tel., art. 20 ust. 2 Pr. tel., art. 63 ust. 2a Pr. tel., art. 192 ust. 2 pkt 18 Pr. tel.);
- b) obowiązek uwzględniania przez Prezesa UKE w możliwie najszerszym zakresie przedstawionych opinii (art. 19 ust. 1 Pr. tel., art. 19a ust. 4 Pr. tel., art. 25c pkt. 3 Pr. tel.);
- c) obowiązek ścisłej współpracy (art. 19a ust. 2–3 Pr. tel., art. 189 ust. 2 lit. d Pr. tel., art. 192 ust. 2 pkt. 17 Pr. tel.);

- d) możliwość występowania przez Prezesa UKE do BEREC z wnioskiem o konsultację w sprawie analizy wskazanego rynku i utrzymania, zmiany albo uchylecia obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorców telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą przed przeprowadzeniem analizy rynku (art. 25f Pr. tel.).

Jak można zauważyć, zadania BEREC ograniczają się do opiniowania, wydawania zaleceń, wytycznych czy konsultacji. Nie posiada on żadnych uprawnień władczych względem krajowych organów regulacyjnych czy też KE¹⁸⁰. Natomiast istotne jest, że organy regulacyjne mają obowiązek w *najwyższym stopniu* uwzględniać wszelkie opinie, zalecenia, wytyczne, rady lub najlepsze praktyki regulacyjne przyjęte przez BEREC. Oznacza to, że BEREC, konsultując odpowiednie decyzje, ma możliwość wpływania na kształt decyzji krajowych organów regulacyjnych¹⁸¹. Jednakże dopiero praktyka pokaże, w jakim stopniu i w jakim zakresie BEREC będzie miał wpływ na rozstrzygnięcia Prezesa UKE.

5.2. Prezes UOKiK

W literaturze wskazuje się, nie bez racji, że efektywność procesu regulacji rynku telekomunikacyjnego jest zależna również od współpracy organu regulacyjnego z organem antymonopolowym¹⁸². Wynika to z faktu, że jednym z zadań Prezesa UKE jest stosowanie reguł konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym. Na obowiązek współpracy obu tych organów wskazywał SN w uchwale z 7 grudnia 2005 r., w której celnie stwierdził, że „(...) każdy z tych organów może podejmować działania wyłącznie w zakresie przyznanych mu kompetencji, nie wkraczając w zakres kompetencji ustawowych drugiego organu, jednak ze względu na potrzebę harmonijnej i skoordynowanej realizacji celów w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów przez oba te organy, oba te organy zostały przez ustawodawcę zobowiązane do

¹⁸⁰ W pracach nad stworzeniem nowej agencji regulacyjnej w literaturze wskazywano na możliwość przyznania jej prawa sprzeciwu (weta) od niektórych decyzji organów regulacyjnych lub przyznania innych środków władczych. Spotkało się to ze sprzeciwem wielu państw członkowskich zob. R. Klotz, [w:] Ch. Koenig, A. Bartosch, J.-D. Braun, M. Romes, *EC Competition...*, s. 100; I. Kawka, *Rola administracji...*, s. 118–119.

¹⁸¹ S. Lavrijssen, L. Hancher, *Networks on Track...*, s. 40 i n.

¹⁸² B. Podlasek, *Współdziałanie Prezesa...*, s. 35.

wzajemnej współpracy przy sprawowaniu swych kompetencji”¹⁸³. W Polsce organem właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes UOKiK (art. 29 ust. 1 u.o.k.k.).

Na gruncie prawa polskiego, współdziałanie Prezesa UKE z Prezesem UOKiK można zasadniczo podzielić na: A) opiniowanie oraz B) ogólną współpracę.

Ad A) Należy rozpocząć, że opiniowanie ma „za zadanie przyczynić się do prawidłowego załatwienia sprawy przez inny organ, ale bez wkraczania we właściwość, zadania i kompetencje innego organu. Wyłączną odpowiedzialność za załatwienie sprawy ponosi organ, wydający decyzję określonej treści, mocą której załatwia tę sprawę (...)”¹⁸⁴. Art. 106 § 1 k.p.a. stanowi, że organ może wydać rozstrzygnięcie dopiero po uprzednim zasięgnięciu stanowiska właściwego organu, bez możliwości wydania takiego postanowienia *ex post*. Należy zgodzić się także ze zdaniem przywołanego wcześniej autora, że „art. 106 k.p.a. nie różnicuje czynności postępowania z uwagi na to, jakim terminem w prawie materialnym określono obowiązek współdziałania. Czy wobec tego będzie to wydanie decyzji w porozumieniu, za zgodą, czy po zasięgnięciu opinii, czy w uzgodnieniu, czy wreszcie po zasięgnięciu wiążącej opinii innego podmiotu, czynności podejmowane na podstawie art. 106 k.p.a. przez organ współdziałający powinny być takie same, a stanowisko tego organu musi być wyrażone w formie procesowej postanowienia, które nie jest niczym innym jak indywidualnym aktem administracyjnym”¹⁸⁵.

Jednym z najważniejszych zadań w ramach współdziałania przedmiotowych organów jest obowiązek Prezesa UOKiK opiniowania¹⁸⁶ projektów rozstrzygnięć Prezesa UKE w ramach postępowania konsultacyjnego¹⁸⁷ (art. 16 ust. 1 Pr. tel.). Jednocześnie, zasięgnięcia opinii Prezesa UOKiK, wymagają rozstrzygnięcia Prezesa UKE dotyczące:

¹⁸³ Uchwała SN z 7 grudnia 2005 r., III SZP 3/05, OSNP 2006 nr 7–8, poz. 124, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005/12/23.

¹⁸⁴ J. Borkowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” z 1997, nr 1, poz. 20.

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ Przed nowelizacją Pr. tel. z 24 kwietnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 85, poz. 716) współdziałanie organów określano terminem „w porozumieniu” co powodowało szereg wątpliwości interpretacyjnych, zob. I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 424–427;

¹⁸⁷ Szerzej na temat postępowania konsultacyjnego zobacz w pkt 1.2 lit. A tego rozdziału.

- a) określenia rynku właściwego oraz stwierdzenia, że na tym rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja¹⁸⁸ (art. 25c pkt. 1 Pr. tel. w zw. z art. 23 ust. 1 Pr. tel.) oraz
- b) projektu decyzji, która określa rynek właściwy, wyznacza przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej (lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą) i nakłada obowiązki regulacyjne (tudzież utrzymuje lub zmienia je) (art. 25c pkt. 1 Pr. tel. w zw. z art. 24 Pr. tel.).

Opinii w tych sprawach Prezes UKE zasięga w trybie art. 106 § 1 k.p.a. (art. 25c ust. 1 Pr. tel.)¹⁸⁹. W literaturze wprost wskazuje się, że ustalenia dotyczące konkurencyjności rynku stanowią domenę Prezesa UOKiK¹⁹⁰.

Kolejnym obowiązkowym obszarem współdziałania organów jest gospodarka częstotliwościami. W przypadku braku dostatecznych zasobów częstotliwości ustawodawca przewidział, że podmiot, dla którego zostanie dokonana rezerwacja częstotliwości, będzie wyłaniany w drodze: konkursu (w przypadku rezerwacji częstotliwości na cele rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych, Prezes UKE współdziała z Przewodniczącym KRRiT) lub przetargu w pozostałych przypadkach (art. 116 Pr. tel.). Zadaniem Prezesa UOKiK jest opiniowanie warunków zachowania konkurencji przy przetargach i konkursach na rezerwację częstotliwości (art. 118a ust. 4 Pr. tel. oraz art. 118d ust. 6 Pr. tel.). Podobną opinię Prezes UOKiK wydaje w przypadku zmiany przez Prezesa UKE podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości, dokonaną w drodze przetargu albo konkursu (art. 122 ust. 5 Pr. tel.).

Ad B) Przepisy nie precyzują terminu „współpraca” pomiędzy organami, choć pojawia się on w prawie telekomunikacyjnym parokrotnie (np. art. 176 ust. 2 pkt 3, art. 183 ust. 1 pkt 5, art. 192 ust. 1 pkt 13–17). W ocenie autora rozprawy, ustawodawca celowo posłużył się takim zwrotem, aby odróżnić go od formalnego współdziałania organów określonego w art. 106 k.p.a. Chodzi tu więc o wzajemne informowanie się w zakresie objętym właściwością tych organów, wymianą danych oraz konsultowanie się, które jednak nie przybiera formy współdziałania. I tak w art. 3 ust. 5 DR ogólnie wskazano, że krajowe organy regulacyjne oraz krajowe organy ds. ochrony konkurencji są zobowiązane do dostarczania sobie wzajemnie informacji

¹⁸⁸ Prezes UKE wydaje to rozstrzygnięcie w formie postanowienia art. 23 ust. 1 Pr. tel.

¹⁸⁹ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 215.

¹⁹⁰ Tak: M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 27.

niezbędnych do wdrażania postanowień dyrektyw z zakresu łączności elektronicznej (podobnie stanowi pkt. 35 preambuły do DR). Z kolei w prawie telekomunikacyjnym na Prezesa UKE nałożono obowiązek współpracy z Prezesem UOKiK w sprawach:

- a) przestrzegania praw podmiotów korzystających z usług pocztowych i telekomunikacyjnych,
- b) przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz
- c) antykonkurencyjnym koncentracjom operatorów pocztowych, przedsiębiorców telekomunikacyjnych i ich związków (art. 192 ust. 1 pkt 14 Pr. tel.).

Reasumując, współdziałanie i współpracę Prezesa UKE z Prezesem UOKiK w stosowaniu środków regulacyjnych uznać należy jako ważne, ponieważ celem ich stosowania jest poszerzanie konkurencji¹⁹¹. Można więc przyjąć, że Prezes UOKiK współkształtuje z Prezesem UKE dobór i zastosowanie środków regulacyjnych¹⁹². Jednocześnie podkreśla się, że granice interwencji na rynku telekomunikacyjnym obu organów nie są wyraźnie zarysowane¹⁹³, Prezes UOKiK jest bowiem władny dokonywać samodzielnej interwencji w rynek telekomunikacyjny. Problem ten stał się przedmiotem przywołanej na wstępie uchwały SN z 7 grudnia 2005 r., w której to sąd stwierdził, że „przedmiotem regulacji Prawa telekomunikacyjnego – 2000 (a obecnie: Prawa telekomunikacyjnego – 2004) jest problematyka prawna ochrony konkurencji, a więc regulacja prawna rynków telekomunikacyjnych, która ma na celu wspieranie równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych. Na gruncie systemu prawa polskiego, przepisy Prawa telekomunikacyjnego mają charakter regulacji ustawowej szczególnej (*lex specialis*) względem ogólnych zasad prawnych dotyczących problematyki ochrony konkurencji, które określone zostały przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (*lex generalis*)”¹⁹⁴.

¹⁹¹ S. Piątek, *Udział Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w regulowaniu rynków telekomunikacyjnych*, [w:] C. Banasiński (red.), *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, UOKiK, Warszawa 2005, s. 170 i n.

¹⁹² M. Chołodecki, *Sądowa kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w świetle ustawy Prawo telekomunikacyjne. Zarys problematyki*, [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Biuro Usługowo-Handlowe „PRINTER”, t. VI, Poznań 2010, s. 497.

¹⁹³ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 32.

¹⁹⁴ Zob. A. Wiewióra-Maj, *Najnowsze orzecznictwo w sprawach antymonopolowych i konsumenckich*, „Głosa” 2006, nr 2/82.

6. Podsumowanie

Polski ustawodawca jest konsekwentny w zakresie kształtu ustrojowego organów określanych (czy to dosłownie w ustawie, jak w przypadku Prezesów UKE i URE, czy pośrednio poprzez doktrynę, jak Prezesa UTK)¹⁹⁵ jako regulacyjne. Organy takie, podobnie zresztą jak Prezes UOKiK, są monokratycznymi, centralnymi organami administracji rządowej powoływanymi w szczególny sposób, które dodatkowo wyłączone są z hierarchicznego podporządkowania i nadzoru¹⁹⁶. Jednocześnie, co istotne z punktu widzenia przedmiotowych rozważań, organy te podlegają w zakresie swoich rozstrzygnięć (co najmniej w części) kontroli merytorycznej przez sądy powszechne. Oczywiście nie oznacza to, że organem posiadającym funkcje regulacyjne może być wyłącznie taki, który spełnia powyższe przesłanki, czego najlepszym przykładem są organy gminy będące regulatorem w sektorze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków¹⁹⁷. Dlatego też, na gruncie prawa krajowego, można mówić o organach regulacyjnych jako tych, którym ustawodawca powierzył zadania i funkcje regulacyjne, a nie tych, które posiadają określone cechy czy kształt ustrojowy. Co więcej, wydaje się, że kształt ustrojowy takich organów jest z punktu widzenia celów regulacji irrelevantny tak dalece, jak pozwala on na efektywną realizację ich zadań. Elementem koniecznym dla właściwego realizowania powierzonych organowi regulacyjnemu w sektorze telekomunikacyjnym zadań, jest jego prawna i faktyczna niezależność. Nie można jednak zasady tej dogmatyzować, ponieważ organy regulacyjne funkcjonują w określonym otoczeniu prawnym oraz prowadzą ożywioną współpracę z innymi organami¹⁹⁸.

Zdaniem autora rozprawy, przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza zadań i kompetencji Prezesa UKE implikuje jednoznaczny wniosek, że organ ten realizuje funkcje regulacyjne i jednocześnie jest to krajowy organ

¹⁹⁵ W literaturze do grupy organów regulacyjnych zalicza się dodatkowo: KRRiT, Szefa Urzędu Lotnictwa Cywilnego jak również Radę Polityki Pieniężnej Narodowego Banku Polskiego czy wreszcie Generalnego Inspektora Danych Osobowych. Tak: Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne...*, s. 19.

¹⁹⁶ Ibidem, s. 17–18.

¹⁹⁷ Zob. A. Treła, J. Bujny, *Gmina jako regulator w sektorze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego doprowadzenia ścieków – zarys problematyki* [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Biuro Usługowo-Handlowe „PRINTER”, t. VI, Poznań 2010, s. 478.

¹⁹⁸ Zob. P. Lissoń, *Funkcje administracji...*, s. 109 podobnie również: C. Spyrelli, *Regulating the regulators?...*, s. 31–33.

regulacyjny odpowiadający definicji z art. 2 lit. g DR¹⁹⁹. Również minister właściwy ds. łączności realizuje kompetencje regulacyjne poprzez możliwość wydawania, w drodze delegacji ustawowej, rozporządzeń wykonawczych do prawa telekomunikacyjnego.

W zakresie postępowania, autor rozprawy przyjmuje, że ze względu na treść art. 206 ust. 1 Pr. tel., który stanowi, że postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie k.p.a. ze zmianami wynikającymi z prawa telekomunikacyjnego – postępowanie to jest administracyjnym postępowaniem szczególnym, nieautonomicznym względem k.p.a., w ramach którego Prezes UKE rozstrzyga sprawy indywidualne z zakresu prawa telekomunikacyjnego. Jego szczególność oraz nieautonomiczność wynika z modyfikacji ogólnych norm wprowadzonych względem k.p.a.

W tym kontekście należy również odnieść się do dominującego poglądu panującego w nauce oraz judykaturze, który określa postępowanie przed Prezesem UKE jako postępowanie szczególne²⁰⁰ lub postępowanie hybrydowe²⁰¹. W szczególności, w odniesieniu do drugiego z określeń dokonuje się porównania z postępowaniem przed Prezesem UOKiK. Zdaniem autora rozprawy, taka teza nie jest w pełni uprawniona. Scharakteryzowanie postępowania w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji jako hybrydowego jest jedynie uprawnione w stosunku do spraw, w których sądową kontrolę sprawuje sąd powszechny (SOKiK). W przypadku tych spraw mamy do czynienia, w ramach pewnej całości, z dwoma etapami postępowania. Pierwsze toczy się w ramach postępowania administracyjnego przed Prezesem UKE (postępowanie ogólne) i prowadzi do rozstrzygnięcia sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Po zakończeniu stadium administracyjnego może zostać wszczęte, na podstawie odwołania, stadium

¹⁹⁹ Podobnie również SN w wyroku z 20.02.2008 r., III SK 23/07, LEX 452461 („Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 6, s. 96).

²⁰⁰ T. Skoczny, *Postępowanie antymonopolowe jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.

²⁰¹ Zob. m.in. Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4; M. Niziołek, S. Famirska, *Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji Prezesa UOKiK*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 4; K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego. Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007; wyrok TK z 2.07.2003 r., K 25/01; wyrok TK z 21.10.2008 r., SK 51/04; wyrok TK z 31.01.2005 r., SK 27/03; postanowienie SN z 5.10.2004 r., III SZP 1/04 (OSNP 2005 nr 8, poz. 118, Dz. Urz. UOKiK 2005/1/13); wyrok SOKiK z 21.05.2007 r., XVII AmT 42/06.

sądowe (postępowanie szczególne). Postępowanie przed sądem powszechnym stanowi drugi, odrębny etap postępowania hybrydowego i kończy się, co do zasady wydaniem wyroku²⁰². Celnie to ujął WSA w Warszawie, stwierdzając, że „przyjęta przez ustawodawcę w sprawach wymienionych w art. 206 ust. 2 upt. [Pr. tel. – przyp. M.Ch.] procedura ma charakter niejednorodny, tzw. hybrydowy i wyraża się załatwieniem jednej sprawy na drodze dwóch odrębnych, lecz związanych ze sobą rodzajów postępowań – administracyjnego i cywilnego, które nie są wobec siebie konkurencyjne, a każde z nich rozpoczyna się i kończy w określonym momencie”²⁰³. Oznacza to, że elementem przesądzającym o hybrydowym charakterze postępowania przed Prezesem UKE jest sądowa kontrola decyzji określonych w art. 206 ust. 2 i 2b Pr. tel. przez sąd powszechny²⁰⁴; *ergo* przymiotu takiego nie można odnieść do pozostałych spraw rozstrzyganych przez Prezesa UKE.

Swoistość postępowania przed Prezesem UKE objawia się również w charakterze współdziałania z innymi organami odpowiedzialnymi za ochronę konkurencji. Charakter tej współpracy celnie charakteryzuje K. Strzyckowski, który zauważa, że „sieć organów ochrony konkurencji i regulacji w aspekcie funkcjonalnym ma cechy struktury hierarchicznej z Komisją Europejską jako organem funkcjonalnie nadrzędnym (...). Funkcjonalna nadrzędność KE nad krajowymi organami ochrony konkurencji i regulacji tworzy multicyntyczną strukturę organów administracji ochrony konkurencji i regulacji (...)”²⁰⁵. W kontekście tematu rozprawy należy zauważyć, że pozycja Prezesa UKE w ramach współdziałania z KE, BEREC czy Prezesem UOKiK jest szczególna. Owocem takiego współdziałania organów jest rozstrzygnięcie przez Prezesa UKE sprawy w formie decyzji administracyjnej. To Prezes UKE przyjmuje odpowiedzialność za te rozstrzygnięcia, mimo że – jak w przypadku współdziałania z KE – decyzja taka jest mu niejako narzucana odgórnie. W konsekwencji w szeregu spraw regulacyjnych zadaniem sądu sprawującego kontrolę tego typu spraw będzie również zbadanie, z jednej strony, formalnych elementów współdziałania organów, z drugiej zaś – w przypadku sądu powszechnego (SOKiK), również odniesienie się do stanowiska wyrażonego przez organ współdziałający zgodnie z przepisami

²⁰² Uchwała NSA z 28.09.2009 r., II GPS 1/09 (dostępna w CBOSA).

²⁰³ Wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2009 r., VI SA/Wa 591/09 (dostępny w CBOSA).

²⁰⁴ Zob. wyrok TK z 2.07.2003 r., K 25/01, www.trybunal.gov.pl.

²⁰⁵ K. Strzyckowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2009, s. 46–47.

prawa UE. Sąd powszechny jest związany, podobnie jak organ regulacyjny, wytycznymi zawartymi w dyrektywach dotyczących charakteru opinii czy też decyzji organów europejskich, tj. KE i BEREC. Oznacza to, że jeżeli Prezes UKE ma obowiązek w jak największym stopniu uwzględnić opinie BEREC czy KE w zakresie konkretnego rozstrzygnięcia, to sąd powszechny również zobowiązany jest do uwzględnienia tego stanowiska w zawisłej przed nim sprawie.

Rozdział IV

Złatwianie spraw z zakresu prawa telekomunikacyjnego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w formie decyzji

1. Decyzja administracyjna jako podstawowa prawna forma działania Prezesa UKE

Różnorodność poszczególnych systemów prawnych państw członkowskich UE powoduje, że przepisy unijne nie przesądzają prawnej formy działań krajowych organów regulacyjnych w sektorze telekomunikacyjnym. Wydaje się, że taka kategoryzacja na poziomie wspólnotowym byłaby nie tylko niemożliwa, lecz także niewskazana. Na gruncie prawa krajowego jako zasadniczą prawną formę działań organu administracji gospodarczej, jakim jest Prezes UKE, przyjęto decyzję administracyjną jako środek właściwy publicznemu prawu gospodarczemu¹. Ustawodawca przewidział tę formę dla niemal wszystkich typów działań tego organu. Nie oznacza to jednak, że jest to jedyna prawna forma działania tego organu².

Zanim przejdziemy do pojęcia decyzji administracyjnej, należy na początku odnieść się do pojęcia prawnego środka działania. Doktryna pojęcie to rozumie jako „akt normatywny lub innego rodzaju czynność prawną, którą podejmuje uprawniony organ lub podmiot dla realizacji swoich kompetencji (uprawnień i obowiązków). Działania polegające na zastosowaniu środka prawnego polegają na wyrażaniu woli podmiotu stosującego dany środek w zakresie posiadanych uprawnień lub kompetencji i mają na celu wywołanie

¹ Wynika to z treści art. 104 § 1 k.p.a., I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 68–69.

² Zob. B. Popowska, *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009, s. 78 i n.

określonych skutków prawnych”³. Jak wskazano już wcześniej, ze względu na charakter oraz pozycję w strukturze aparatu administracji publicznej, Prezes UKE stosuje środki prawne z wykluczeniem aktów normatywnych.

1.1. Pojęcie decyzji administracyjnej

Wyprzedzając charakterystykę poszczególnych decyzji Prezesa UKE, niezbędnym jest przypomnienie, utrwalonych w literaturze i w orzecznictwie, teoretycznoprawnych poglądów na temat decyzji administracyjnej jako podstawowej prawnej formy działania organów administracji publicznej⁴, dodajmy, że formy, która gwarantuje jednostce ochronę interesu prawnego⁵.

W pierwszej kolejności należy podzielić pogląd T. Kiełkowskiego, który łączy pojęcie decyzji z pojęciem sprawy administracyjnej, zauważając, że ze sprawą administracyjną mamy do czynienia wówczas, gdy „prawo przedmiotowe przewiduje wydanie decyzji (...) oraz odwrotnie (...), decyzja to akt rozstrzygający sprawę administracyjną”⁶. Autor ten wskazuje, że pomiędzy „pojęciem decyzji a pojęciem sprawy administracyjnej istnieje nierozzerwalny związek – wszak to właśnie decyzja ma sprawę rozstrzygnąć co do istoty”⁷. Pogląd ten jest szczególnie doniosły w świetle dalszych rozważań nad charakterem prawnym niektórych spraw należących do kompetencji Prezesa UKE, w szczególności tych poddanych kognicji sądu powszechnego (SOKiK).

Decyzja administracyjna jest zawsze końcowym efektem działań administracji i, jak stanowi art. 104 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Inaczej mówiąc, decyzja administracyjna jest formą rozstrzygnięcia, w której organ „decyduje”, czyli formułuje normę indywidualną⁸. W art. 104 § 2 k.p.a. określono, że decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. T. Woś uważa, że pojęcie decyzji administracyjnej należy rozumieć jako „władczy, jednostronny przejaw woli organu administracji (...),

³ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, wyd. III, s. 112.

⁴ B. Popowska, *Decyzja i umowa...*, s. 80.

⁵ Zob. B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK, „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 20.

⁶ T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, s. 65.

⁷ Ibidem, s. 65.

⁸ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 129 i n.

rozstrzygający sprawę administracyjną, skierowany do oznaczonego indywidualnie adresata, z którym nie łączy go żadna zależność organizacyjna lub podległość służbowa, a podstawę rozstrzygnięcia stanowi powszechnie obowiązująca norma prawna”⁹. Podobnie B. Adamiak formułuje pojęcie decyzji jako czynności prawnej, która „jest oświadczeniem woli kompetentnego organu administracji publicznej, została podjęta w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego, w trybie, formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowana stronie w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego (nadanie, odmowa, ograniczenie, cofnięcie lub nadanie uprawnienia, zwolnienie, ograniczenie lub rozszerzenie obowiązku) bądź w sferze procesowej (umorzenie postępowania w sprawie)”¹⁰. Również judykatura formułuje podobną definicję, stwierdzając, że: „przez decyzję administracyjną (...) rozumie się kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli administrujących w państwie organów, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego (lub finansowego) o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej, w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne. (...). Decyzja jest zatem aktem władczym, wydanym przez organ upoważniony i przesądzająca – jako decyzja o charakterze deklaratywnym – o istnieniu stosunku prawnego w osnowie tej decyzji wymienionego”¹¹.

W kontekście przedmiotowej rozprawy, należy z afirmacją odnieść się również do stanowiska judykatury oraz doktryny, że formę decyzji administracyjnej przyjmują również inne czynności organów administracyjnych, nienazwane decyzją, a które ustalają w sposób władczy i jednostronny sprawę administracyjną¹². Tak więc to treść, a nie forma przesądza o tym czy dany akt

⁹ T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, No. 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław, s. 334.

¹⁰ B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 9.

¹¹ Wyrok SN z 3.04.2000 r., I CKN 582/98, LEX nr 50843.

¹² Wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981 r., SA 1163/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1982/9/169; Postanowienie NSA we Wrocławiu z 31.08.1984 r., SA/Wr 309/84, ONSA 1984/2/61; Wyrok SN z 18.10.1985 r., II CR 320/85, OSNC 1986/10/158; wyrok NSA w Warszawie z 21.02.1994 r., I SAB 54/93 „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995/11/222; wyrok NSA w Warszawie z 9.01.1995 r., I SA 2257/93, ONSA-OZ 1997/2/15; wyrok NSA w Warszawie z 3.08.2001 r., III SAB 34/01 (dostępny w CBOSA); wyrok WSA w Olsztynie z 13.12.2006 r., II SA/OI 119/06 (dostępny w CBOSA); wyrok WSA w Łodzi z 4.06.2008 r., III SA/Łd 54/08 (dostępny w CBOSA); wyrok WSA w Warszawie z 10.10.2008 r., IV SA/Wa 2109/07 (dostępny w CBOSA).

administracyjny jest decyzją administracyjną, czy nie. Samo użycie tej czy innej nazwy jest irrelevantne dla charakteru prawnego danego aktu¹³. Co więcej, nie zawsze pojęcie decyzji administracyjnej w jej klasycznym kształcie (przytoczonym powyżej) pokrywa się z pojęciem decyzji, używanym w normach materialnego publicznego prawa gospodarczego. W opinii K. Strzyczkowskiego forma decyzji administracyjnej jest coraz mniej użyteczna w publicznym prawie gospodarczym, gdyż sprawy gospodarcze mają o wiele bardziej złożony charakter¹⁴. Niemniej jednak C. Kosikowski wyróżnia, spośród decyzji, pojęcie administracyjnej decyzji gospodarczej. Autor ten, wyróżniając taką decyzję, wskazuje na zasadnicze elementy charakterystyczne, takie jak:

- a) materialna podstawa decyzji oparta jest na akcie ustawowym;
- b) adresaci decyzji posiadają szeroki zakres samodzielności działania,
- c) podmioty wydające decyzje są powiązane z adresatami stosunkami zależności organizacyjnej lub funkcjonalnej;
- d) procedura wydawania aktu oparta jest na kryteriach niesformalizowanych, uregulowanych szczególnymi rodzajami postępowań albo postępowaniem uregulowanym w k.p.a.;
- e) sformalizowanie (rygoryzm), co do treści decyzji;
- f) szczególna kontrola, której akty takie podlegają (w tym sądowa);
- g) celem wydania aktu jest pożądaný stan gospodarki lub konkretyzacja prawa i obowiązku podmiotu gospodarczego;
- h) determinantami podejmowania aktu są: z jednej strony, uwzględnianie potrzeb ogólnospołecznych, z drugiej zaś – indywidualne interesy podmiotów gospodarczych oraz
- i) skutkiem podjęcia aktu jest ustanowienie normy jednostkowej i konkretnej¹⁵.

Jak będzie to wykazane w dalszej części, wiele z wymienionych tu elementów charakteryzuje rozstrzygnięcia Prezesa UKE.

W tym miejscu warto wskazać na możliwy podział decyzji należących do Prezesa UKE, dokonany przez W. Hoffa ze względu na typy jego zadań, na: a) decyzje regulacyjne, b) decyzje o przeważającym charakterze administracyjno-prawnym oraz c) decyzje pomocnicze¹⁶. Spośród nich wydaje się, że szczególnego wyjaśnienia wymaga pojęcie „decyzji regulacyjnej”.

¹³ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 279.

¹⁴ K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2009, s. 197–198.

¹⁵ C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, s. 113.

¹⁶ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 262–264.

1.2. „Decyzja regulacyjna” jako szczególna forma działań Prezesa UKE

Szczególną formą administracyjnej decyzji gospodarczej, wymagającej szerszego omówienia, jest tzw. decyzja regulacyjna występująca w przepisach dotyczących sektorów infrastrukturalnych (telekomunikacyjnego, energetycznego czy kolejowego)¹⁷. Tego typu decyzje wiążą się nierozdzielnie z pojęciem regulacji jako takiej, która została scharakteryzowana w poprzednim rozdziale¹⁸. Prawodawstwo, tak krajowe, jak i wspólnotowe, nie zawiera definicji pojęcia „decyzji regulacyjnej”, jest to więc pojęcie ukształtowane przez doktrynę, a poszczególni autorzy różnie ją określają. I tak, T. Skoczny celnie wskazuje na jedną z najbardziej charakterystycznych cech „decyzji regulacyjnych” (z zakresu tzw. regulacji prokonkurencyjnej), jaką jest „aksjologiczne, terminologiczne i metodologiczne powiązanie” ze wspólnotowym i krajowym prawem ochrony konkurencji¹⁹. Autor ten wskazuje równocześnie na treść typowej sentencji „decyzji regulacyjnej”: „(1) stwierdzenie niewystępowania skutecznej konkurencji na rynku właściwym, (2) wyznaczenie przedsiębiorcy mającego znaczącą pozycję na tym rynku oraz (3) nałożenie na niego obowiązków regulacyjnych”²⁰. Z kolei I. Kawka, i ten pogląd autor rozprawy podziela, do „decyzji regulacyjnych” w sektorze telekomunikacyjnym zalicza wszystkie akty, które mogą wpływać na sytuację prawną przedsiębiorców telekomunikacyjnych²¹. Jeszcze dokładniej „decyzje regulacyjne” wyróżnia K. Kosmala, wskazując, że do tego typu należą te, które podlegają kognicji SOKiK²², z czym nie można się zgodzić. Literatura wydaje się być zgodna co do tego, że o regulacyjnym charakterze decyzji nie przesądza jej forma, lecz normatywne ukształtowanie związku z sytuacją na rynku (konkurencją), tj. przedmiotem i celem regulacji²³. Jak już wspomniano, nie każda decyzja Prezesa UKE jest „decyzją

¹⁷ T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwoju prawa administracji regulacyjnej w Polsce* [w:] H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, *Ius Publicum Europeum*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 118.

¹⁸ Zob. rozdział III pkt. 1.1.

¹⁹ T. Skoczny, *Ocena konkurencyjności rynków* [w:] S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007, s. 211–212.

²⁰ Ibidem, s. 223.

²¹ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 68.

²² K. Kosmala, *Procedura regulacji rynków telekomunikacyjnych* [w:] S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007, s. 195.

²³ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 266; idem, *Uznanie regulacyjne*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1(19), s. 73–74; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 68.

regulacyjną”, jednak większość działań regulacyjnych tego organu przyjmuje właśnie formę decyzji administracyjnej.

Na uwagę zasługuje zaproponowany przez W. Hoffa podział szeroko rozumianych środków regulacyjnych, przewidzianych w dyrektywach telekomunikacyjnych na:

- a) obowiązki regulacyjne w usługach detalicznych oparte na posiadaniu przez przedsiębiorstwo pozycji znaczącej oraz braku skutecznej konkurencji,
- b) decyzje dotyczące taryf,
- c) decyzje dotyczące dostępu do sieci,
- d) decyzje wskazujące przedsiębiorstwo zobowiązane do zapewnienia minimalnego zestawu łączy dzierżawionych,
- e) decyzje w sprawie usługi powszechnej i innych obowiązków publicznych,
- f) obowiązki publiczne typu „musisz się tego podjąć”,
- g) nakaz udzielenia „prawa drogi” oraz wspólnego korzystania z urządzeń,
- h) rozstrzyganie sporów pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi,
- i) decyzje nakazujące prowadzenie rachunkowości regulacyjnej,
- j) gospodarkę częstotliwościami,
- k) uprawnienia „porządkowe”,
- l) decyzje sankcjonujące, związane z niewywiązywaniem się z nałożonych obowiązków oraz
- m) decyzje dotyczące środków tymczasowych z art. 7 ust. 6 DR²⁴.

Reasumując powyższe stanowiska, należy przyjąć, że: „decyzja regulacyjna” Prezesa UKE jest aktem administracyjnym, najczęściej przyjmującym formę decyzji administracyjnej, wydanym zgodnie z przepisami k.p.a., którego materialną podstawą jest prawo telekomunikacyjne, a jego adresatem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny. Decyzja ta, ingerując w wolność przedsiębiorców telekomunikacyjnych, ma za cel urzeczywistnienie zasad uczciwej i nieskrępowanej konkurencji na rynku oraz zapewnienie użytkownikom dostępu do usług powszechnych. Jedną z głównych cech decyzji regulacyjnej jest oparcie jej na przesłankach obiektywnej analizy ekonomicznej rynków telekomunikacyjnych. Tak więc, najistotniejszą osobliwością decyzji regulacyjnej jest oparcie jej na elementach pozaprawnych (analizy ekonomicznej).

Na marginesie przedmiotowych rozważań warto odnotować stanowisko W. Hoffa, który proponuje wyróżnienie władczych form regulacji od decy-

²⁴ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 248–253.

zji administracyjnych, co miałyby na celu rozróżnienie pozycji ustrojowej organów regulacyjnych²⁵ od innych organów administracyjnych.

2. Sprawy poddane kontroli sądownoadministracyjnej

Co do zasady, kontrolę sądową rozstrzygnięć Prezesa UKE sprawują sądy administracyjne, a dokładnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, jako sąd pierwszej instancji²⁶. Wynika to z art. 206 ust. 1 Pr. tel., który stanowi, że postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie k.p.a. ze zmianami wynikającymi z prawa telekomunikacyjnego²⁷, a także z art. 3 § 2 p.p.s.a. Wyjątek stanowią jedynie sprawy enumeratywnie wymienione w art. 206 ust. 2 i 2b Pr. tel. (omówione w pkt 3 i 4 niniejszego rozdziału), które podlegają kontroli sądu powszechnego. W tej części rozprawy podjęta zostanie próba scharakteryzowania poszczególnych decyzji należących do właściwości Prezesa UKE. Wydaje się to konieczne w celu wykazania czy przyjęta przez ustawodawcę dwutorowość, w zakresie kontroli sądowej spraw należących do właściwości Prezesa UKE, znajduje swoje odzwierciedlenie w tradycyjnych podziałach na sprawy cywilne i administracyjne, a także czy sprawy kwalifikowane jako regulacyjne należą w całości do kognicji jednego z sądów.

W niniejszym rozdziale scharakteryzowano następujące sprawy należące do właściwości Prezesa UKE:

- 1) mające charakter regulacyjny („decyzje regulacyjne”), dotyczące:
 - a) ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 9 ust. 2 Pr. tel., art. 33 ust. 3 Pr. tel., art. 16 ust. 2 Pr. tel. oraz art. 207 Pr. tel.);
 - b) okresowego zawieszenia lub ograniczenia realizacji uprawnień abo-nenta (z art. 69–72 Pr. tel., art. 74 ust. 2 Pr. tel.);
 - c) świadczenia usługi powszechnej (art. 81–103 Pr. tel.);
 - d) gospodarowania częstotliwościami (art. 111–125 Pr. tel.);
 - e) gospodarowania numeracją (art. 126–127 oraz art. 129–131 Pr. tel.);
 - f) dostępu do udogodnień towarzyszących (art. 134, 136 Pr. tel.);
- 2) pozostałe sprawy mające charakter ogólnoadministracyjny, dotyczące:
 - a) okresowego zawieszenia lub ograniczenia realizacji obowiązku, zrealizowania połączenia do numeru niegeograficznego na terytorium RP (art. 79 ust. 2 Pr. tel.);

²⁵ Ibidem, s. 52.

²⁶ Art. 13 § 2 p.p.s.a.

²⁷ Wyrok NSA z 11.05.2010 r., II GSK 586/09 (dostępny w CBOSA).

- b) pozwoleń na używanie urządzeń radiowych (art. 143–151 Pr. tel.);
- c) okresowego wprowadzenia usługi blokady połączeń przychodzących od abonenta lub użytkownika, stosującego eliminację prezentacji identyfikacji linii wywołującej (art. 171 ust. 12 Pr. tel.);
- d) obowiązki związane ze stanami szczególnych zagrożeń (art. 176–182 Pr. tel.);
- e) kontroli (art. 202–205 Pr. tel.).

2.1. Sprawy należące do właściwości Prezesa UKE mające charakter regulacyjny (decyzje regulacyjne)

2.1.1. Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy)

Podstawowym terminem, charakteryzującym omawiane tu sprawy jest pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa, od którego wypada rozpocząć tę część rozważań. Z uwagi na fakt, że prawo telekomunikacyjne nie definiuje pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa, niezbędnym jest ustalenie jego treści na podstawie innych aktów normatywnych. I tak, w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁸, która określa tajemnicę przedsiębiorstwa jako: nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności (art. 11 ust. 4)²⁹. Podobną definicję zawiera ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów³⁰ określa tajemnicę przedsiębiorstwa jako: nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne oraz organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności (art. 27 ust. 1). M. Sieradzka celnie przyjmuje, że tajemnicą przedsiębiorstwa są „ pewne wiadomości utrzymane w sekrecie z woli przedsiębiorcy, które zapewniają przedsiębiorstwu przez to, że nie są znane konkurencji, pewne ułatwienia i korzyści we współzawodnictwie”³¹.

²⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

²⁹ Zauważmy, że art. 4 pkt 17 u.o.k.k. wprost odsyła do art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przyjmując ją jako definicję legalną. Zob. również wyrok SOKiK z 1.01.2008 r., XVII AMZ 12/08.

³⁰ Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2275 z późn. zm.

³¹ M. Sieradzka, *Prawnokarne aspekty naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, Wrocław 2006, t. XIX.

Z kolei A. Piskorz-Ryń wskazuje dodatkowo na pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy, którym przepisy prawa telekomunikacyjnego się nie posługują. W doktrynie za tajemnicę przedsiębiorcy (w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej) można uznać informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich w poufności. Na podstawie powyższych rozważań wydaje się, iż zakres pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa i tajemnicy przedsiębiorcy w dużym stopniu się pokrywają. Z tym tylko zastrzeżeniem, że tajemnica przedsiębiorcy może być w pewnych przypadkach rozumiana szerzej³².

W prawie europejskim, a dokładniej ujmując w preambule do DR, wskazano ogólnie, że informacja uznana za niejawną przez krajowy organ regulacyjny, zgodnie z zasadami prawa unijnego i krajowego o tajemnicy przedsiębiorcy, może być jedynie ujawniona Komisji i innym krajowym organom regulacyjnym, jeżeli takie ujawnienie jest niezbędne dla stosowania przepisów dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych. Ujawniona informacja powinna ograniczać się do tego, co jest właściwe i proporcjonalne do celów takiego ujawnienia. Jednocześnie prawo telekomunikacyjne dostosowuje polskie prawo do wymogów Dyrektywy 2002/58/WE dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej³³. Dyrektywa ta wymaga od państw członkowskich zapewnienia osobom fizycznym praw i wolności w zakresie przetwarzania danych osobowych, w szczególności prawa do prywatności.

Uzyskiwanie danych i informacji od przedsiębiorców telekomunikacyjnych jest niezbędne dla prawidłowego wykonywania zadań nałożonych na Prezesa UKE. W związku z tym, przepisy (art. 6–9 Pr. tel.) nakładają na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek udzielania informacji żądanych przez Prezesa UKE³⁴. Na uwagę zasługuje orzeczenie WSA w Warszawie z 27.04.2009 r., w którym celnie wskazano, że „Prezes UKE, wzywając przedsiębiorcę telekomunikacyjnego do udostępnienia pewnych danych, zobowiązany jest bezwzględnie do wskazania konkretnego celu, w jakim żądane informacje zostaną wykorzystane. W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, iż cel ten musi – po pierwsze: mieścić się w zakresie celów ustawowych

³² A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 190.

³³ Dyrektywa 2002/58/WE parlamentu europejskiego i rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dalej jako dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz. Urz. WE L 201, 31.07.2002 str. 0037–0047).

³⁴ Postanowienie NSA z 27.10.2010 r., II GSK 1192/10 (dostępne w CBOSA).

działania organu regulacyjnego, a – po drugie: musi być rzeczywisty, a nie pozorny”³⁵. Tak więc, żądanie uzyskania informacji musi mieć zawsze określony i uzasadniony cel; inaczej ujmując, uprawnienie organu regulacyjnego nie może mieć charakteru bezwzględnego w tym zakresie.

W przepisach prawa telekomunikacyjnego istnieją zasadniczo dwa uregulowania w omawianym zakresie. Pierwsze z nich dotyczy sytuacji, w której przedsiębiorca telekomunikacyjny może zastrzec informacje, dokumenty lub ich części zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa, dostarczane na żądanie Prezesa UKE lub na podstawie przepisów ustawy (art. 9 ust. 1 Pr. tel.)³⁶. Zastrzeżenie to nie ma jednak charakteru bezwzględnego, podlega bowiem kontroli ze strony Prezesa UKE, który może uchylić takie zastrzeżenie, w drodze decyzji, jeżeli uzna, że dane te są mu niezbędne (jest to realizacja przytoczonych wytycznych DR).

Jak się wydaje, uchylenie tajemnicy przedsiębiorstwa może nastąpić jedynie w dwóch sytuacjach: z jednej strony, kiedy tajemnica przedsiębiorstwa będzie przedstawiała wyraźnie mniejsze znaczenie niż korzyści płynące z jej ujawnienia lub jeżeli organ uzna, że informacje zastrzeżone przez przedsiębiorcę obiektywnie nie stanowią tajemnicy przedsiębiorstwa³⁷. Należy zgodzić się ze stanowiskiem NSA, który stwierdził, że „zastrzeżenie jest trwale związane z celem, dla którego nastąpiło przekazanie danych. W związku z tym Prezes UKE, wydając decyzję na podstawie art. 9 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, ma obowiązek wykazania, że cel, dla którego zamierza uchylić zastrzeżenie, jest tożsamy z celem żądania przekazania danych oraz, że uchylenie zastrzeżenia jest niezbędne dla realizacji celu określonego w wezwaniu do przekazania danych”³⁸. Niemniej jednak decyzja ta charakteryzuje się tu bardzo szerokim uznaniem administracyjnym, gdyż organ każdorazowo musi dokonać oceny *niezbędności* danych. Podobną w skutkach jest regulacja dotycząca postępowania konsultacyjnego, która stanowi, że uczestnicy tego postępowania mają prawo zastrzec część swojego stanowiska, które następnie nie podlega ogłoszeniu (art. 16 ust. 2 Pr. tel.). Zasadnicza różnica polega na niemożności uchylenia tego zastrzeżenia, co

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2009 r., VI SA/Wa 2004/08 (dostępny w CBOSA).

³⁶ Zob. również o ochronie tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie prawa ochrony konkurencji w: R. Stankiewicz, M. Pawełczyk, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu antymonopolowym*. Pobrano z: <http://www.e-radcaprawny.org/eshop,1,2,2,25,szczegoly,0,0,1,2.html>.

³⁷ WSA w Warszawie w wyroku z 6.03.2009 r., VI SA/Wa 1980/08 (dostępny w CBOSA), stwierdził, że wykorzystywanie informacji zastrzeżonych, jako tajemnica przedsiębiorstwa w innych celach jest naruszeniem prawa.

³⁸ Wyrok NSA z 10.08.2010 r., II GSK 749/09 (dostępny w CBOSA).

wyduje się być niekonsekwencją ustawodawcy, która w dodatku nie wydaje się być uzasadniona.

Równocześnie prawo telekomunikacyjne zawiera regulację, która przewiduje, że w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy Prezes UKE, w drodze postanowienia, może ograniczyć pozostałym stronom postępowania prawo wglądu do materiału dowodowego, jeżeli udostępnienie tego materiału grozi ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa lub innych tajemnic prawnie chronionych (art. 207 ust. 1 Pr. tel.)³⁹. M. Rogalski jest zdania, że chodzi tu o postępowania, które prowadzone są w oparciu o przepisy prawa telekomunikacyjnego jedynie z udziałem stron oraz „w szczególności dotyczy to postępowań w sprawie wydania decyzji i postanowień w trybie k.p.a.”⁴⁰. Dodajmy, że NSA stanął na stanowisku, że postanowienie wydane na podstawie art. 207 Pr. tel. podlega kontroli sądowoadministracyjnej (w oparciu o art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.)⁴¹.

Należy zauważyć, że art. 207 Pr. tel. posiada szerszy zakres przedmiotowy, gdyż odnosi się do *tajemnicy przedsiębiorstwa* oraz *innych tajemnic prawnie chronionych*, natomiast regulacja z art. 9 Pr. tel. odnosi się jedynie do *tajemnicy przedsiębiorstwa*. M. Rogalski utrzymuje, że oba wymienione przepisy mają zastosowanie do różnych etapów postępowania, i tak art. 9 ma zastosowanie jedynie do postępowań kontrolnych, a z kolei art. 207 będzie miał zastosowanie do postępowania jurysdykcyjnego⁴², choć absolutne rozgraniczenie stosowania obu przepisów wydaje się w praktyce niezwykle trudne⁴³. Zauważmy, że pierwsza regulacja dotyczy uchylecia zastrzeżonej przed przedsiębiorcą tajemnicy przedsiębiorstwa, czyli jej ujawnienia, natomiast druga z nich dotyczy ograniczenia dostępu stron do materiału dowodowego, czyli służy zachowaniu tajemnicy. Należy przyjąć za S. Piątkiem, że art. 16 ust. 2 oraz art. 207 Pr. tel. stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 9 Pr. tel. i wyłączają jego stosowanie⁴⁴. Oba przepisy różnią się również w zakresie formy rozstrzygnięcia, co wynika z różnego ich zastosowania jako rozstrzygnięcia, co do istoty sprawy przy ujawnianiu (upublicznieniu)

³⁹ Podobne rozwiązanie przyjęto w art. 69 ust. 1 u.o.k.k., który stanowi, że: Prezes UOKiK, na wniosek lub z urzędu, może, w drodze postanowienia, w niezbędnym zakresie ograniczyć prawo wglądu do materiału dowodowego załączonego do akt sprawy, jeżeli udostępnienie tego materiału groziłoby ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów.

⁴⁰ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 114–115.

⁴¹ Postanowienie NSA z 14.09.2010 r., II GSK 700/09 (dostępne w CBOSA).

⁴² M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 115.

⁴³ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 140.

⁴⁴ Ibidem, s. 139.

tajemnicy przedsiębiorstwa oraz jako postanowienie wпадkowe⁴⁵ w ramach toczącego się postępowania jurysdykcyjnego. W ocenie autora rozprawy, nie można jednak różnicować wagi czy też skutków obu regulacji.

Ostatnim zagadnieniem, w omawianym zakresie, jest uprawnienie Prezesa UKE do wyrażenia zgody, na wniosek strony umowy o dostępie telekomunikacyjnym, aby niektóre postanowienia tejże umowy były wyłączone z obowiązku jawności, a co za tym idzie, ich udostępniania (art. 33 ust. 3 Pr. tel.). Prezes UKE jest związany zakresem wniosku, jednak bada jego zasadność pod kątem celów ustawy i celów regulacji⁴⁶. Należy podzielić pogląd, że wyłączenie jawności, o której tu mowa, nie może dotyczyć całości umowy⁴⁷, nie może bowiem obejmować rozliczeń z tytułu dostępu telekomunikacyjnego (art. 33 ust. 3 Pr. tel.). Przyjmuje się bowiem, że co do zasady umowy o dostępie telekomunikacyjnym są jawne. Omawiany przepis nie określa jednak formy prawnej zgody Prezesa UKE, co może nastroczać pewnych trudności proceduralnych⁴⁸. Jak się wydaje, należy posiłkowo stosować tu rozwiązanie z art. 9 Pr. tel., zgodnie z którym uchylenie tajemnicy przedsiębiorcy następuje w formie decyzji administracyjnej⁴⁹.

2.1.2. Okresowe zawieszenie lub ograniczenie realizacji uprawnień abonenta (art. 69–72 Pr. tel.)

Prawo telekomunikacyjne przewiduje możliwość zawieszenia realizacji lub ograniczenia zakresu realizacji uprawnień abonenta, o których mowa w art. 69 do art. 72, tj. dotyczących zapewnienia możliwości zmiany przydzielonego numeru, jeżeli jego korzystanie jest uciążliwe, przeniesienia numeru do innej lokalizacji, przeniesienia numeru do innej sieci oraz wyboru dostawcy usług⁵⁰ (art. 74 ust. 2 Pr. tel.). Zawieszenia lub ograniczenia może dokonać Prezes UKE na wniosek dostawcy usług telekomunikacyjnych będący stroną umowy,

⁴⁵ WSA w Warszawie w wyroku z 28.10.2005 r., IV Sa/Wa 1010/05 (dostępny w CBOSA), słusznie wskazał, że: „rzeczą organu administracji publicznej jest zweryfikować postępowanie strony tak, aby mogły być zrealizowane podstawowe zasady postępowania wyrażone w art. 8 i 10 k.p.a., a udział organizacji społecznej, także strony postępowania nie był fikcją”.

⁴⁶ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 275–276.

⁴⁷ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 288.

⁴⁸ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2010, s. 240.

⁴⁹ Za takim rozwiązaniem opowiadają się również: S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 276; M. Rogalski (red.) *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 288.

⁵⁰ Warunki korzystania z tych uprawnień zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie warunków korzystania z uprawnień w publicznych sieciach telefonicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 97, poz. 810).

w której przydzielany jest abonentowi numer z planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telekomunikacyjnych lub operatora umożliwiającego odbieranie połączeń za pomocą tego numeru. Wniosek taki może zostać uwzględniony jedynie ze względu na brak technicznych możliwości sieci wnioskodawcy, które nie pozwalają na realizację uprawnienia w całości lub części⁵¹. Elementem koniecznym takiej decyzji administracyjnej Prezesa UKE, ponad ogólne wymogi określone w art. 107 k.p.a., jest określenie harmonogramu przystosowania sieci do realizacji uprawnienia objętego wnioskiem (art. 74 ust. 2 Pr. tel.). W orzecznictwie sądów administracyjnych celnie wskazuje się, że „sformułowanie *może w drodze decyzji (...) zawiesić realizację lub ograniczyć zakres realizacji określonego uprawnienia (...)* oznacza, że zawieszenie to lub ograniczenie na podstawie tego przepisu ma charakter fakultatywny i pozostawione zostało tzw. uznaniu administracyjnemu”, zawieszenie zaś tego uprawnienia winno traktować się jako okoliczność wyjątkową⁵². Elementem wspomnianej uznaniowości decyzji jest również „wyznaczanie czasu, na jaki uprawnienia abonentów zostaną zawieszane oraz dostosowanym do tego czasu określeniu harmonogramu przystosowania sieci wnioskodawcy do realizacji wskazanych uprawnień”⁵³. Sama decyzja musi określać konkretną datę takiego zawieszenia lub ograniczenia, natomiast samo jej zakończenie nie może być uzależnione od przyszłych działań operatora lub ich efektów⁵⁴.

Odnotujmy, że jedno z uprawnień, które może zostać zawieszane lub ograniczone, z art. 72 ust. 1 Pr. tel., może być równocześnie jednym z obowiązków regulacyjnych (art. 72 ust. 3 Pr. tel.). Warto podkreślić, że prawo telekomunikacyjne nie wprowadza formalnego zakazu zawieszenia lub ograniczenia przedmiotowego uprawnienia, jeżeli stało się ono jednym z obowiązków regulacyjnych danego operatora telekomunikacyjnego.

2.1.3. Okresowe zawieszenie lub ograniczenie realizacji obowiązku połączenia do numeru nieograniczonego na terytorium RP

Dyrektywa o usłudze powszechnej zobowiązuje, aby państwa członkowskie zapewniły – w przypadku, gdy jest to technicznie i ekonomicznie wykonalne oraz z wyjątkiem sytuacji, gdy wywołujący abonent postanowił ze względów handlowych ograniczyć dostęp stron wywołujących z poszcze-

⁵¹ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 539.

⁵² Wyrok WSA w Warszawie z 16.11.2006 r., VI SA/Wa 1702/06 (dostępny w CBOSA); wyrok NSA z 6.06.2006 r., II GSK 48/06 (dostępny w CBOSA) podobnie wyrok WSA w Warszawie z 4.10.2005 r., VI SA/Wa 781/05 (dostępny w CBOSA).

⁵³ Wyrok NSA z 11.07.2006 r., II GSK 57/06 (dostępny w CBOSA).

⁵⁴ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 538.

gólnych obszarów geograficznych – aby użytkownicy końcowi mieli możliwość dostępu do: usług wykorzystujących numery niegeograficzne⁵⁵ oraz możliwość korzystania z takich usług (art. 28 DUP). Polskie prawo realizuje ten obowiązek poprzez art. 79 Pr. tel., który stanowi, że operator publicznej sieci telekomunikacyjnej, w której świadczone są publicznie dostępne usługi telefoniczne, musi zapewnić użytkownikom końcowym swojej sieci oraz użytkownikom końcowym z innych państw członkowskich, w przypadku gdy jest to technicznie i ekonomicznie wykonalne, możliwość dostępu: w UE do usług wykorzystujących numery niegeograficzne oraz możliwość korzystania z takich usług oraz do wszystkich numerów w UE, w tym numerów uwzględnionych w krajowych planach numeracji, numerów należących do przestrzeni numerowej telefonii europejskiej (ETNS⁵⁶) i do powszechnej międzynarodowej sieci bezpłatnych numerów telefonicznych (UIFN⁵⁷), niezależnie od technologii i urządzeń wykorzystywanych przez operatora (art. 79 ust. 1 Pr. tel.). Wyjątkiem są przypadki, gdy wywołujący abonent ograniczył połączenia przychodzące od użytkowników końcowych zlokalizowanych w poszczególnych obszarach geograficznych (art. 79 ust. 2 Pr. tel.).

Prezes UKE posiada kompetencję do zawieszenia realizacji lub ograniczenia zakresu realizacji opisanego obowiązku (art. 79 ust. 3 Pr. tel.). Decyzję taką wydaje się na wniosek operatora publicznej sieci telekomunikacyjnej, w której świadczone są publicznie dostępne usługi telefoniczne na czas określony. Podstawą rozstrzygnięcia Prezesa UKE mogą być wyłącznie względy techniczne lub ekonomiczne, jeżeli wnioskodawca nie ma zdolności realizacji tego obowiązku w całości lub w części. Wobec tymczasowości przedmiotowej decyzji, jej obligatoryjną częścią – ponad ogólne wymogi określone w art. 107 k.p.a. – jest określenie harmonogramu przystosowania sieci wnioskodawcy do realizacji obowiązku objętego wnioskiem. Przedmiotem postępowania Prezesa UKE przed wydaniem decyzji będzie zatem ocena warunków technicznych lub ekonomicznych wnioskodawcy. Redakcja gramatyczna przywołanego przepisu wyklucza inną podstawę faktyczną wydania decyzji o zwieszeniu lub ograniczeniu realizacji połączenia do numeru niegeograficznego, jak tylko przesłanki techniczne lub ekonomiczne. To na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania, że nie spełnia on jednej lub

⁵⁵ Zgodnie z definicją legalna zawartą w Pr. tel., numerem niegeograficznym jest numer ustalony w planie numeracji krajowej, który nie zawiera ciągu cyfr określającego wskaźnik obszaru geograficznego, w szczególności numer zakończenia ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej, numer, do którego połączenia są bezpłatne albo o podwyższonej opłacie (art. 2 ust. 23 Pr. tel.).

⁵⁶ European Telephony Numbering Space.

⁵⁷ Universal International Freephone Number.

obu przesłanek. Jednak pomimo tego wydaje się, że w zakresie szerokiego uznania administracyjnego Prezesa UKE pozostaje ocena, jakie to przesłanki techniczne, a tym bardziej ekonomiczne muszą nastąpić, aby można było zawiesić lub ograniczyć omawiany obowiązek. M. Rogalski słusznie wskazuje, że przesłanki o charakterze ekonomicznym to takie sytuacje, w których operator nie jest w stanie w całości lub w części zapewnić tej usługi z powodów finansowych⁵⁸.

2.1.4. Świadczenie usługi powszechnej

Instytucja usługi powszechnej jest częścią szerszej instytucji prawa UE, jaką są usługi w ogólnym interesie gospodarczym (ang. *services in general economic interest*, niem. *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*)⁵⁹. Podobnie, jak usługi w ogólnym interesie gospodarczym, również usługa powszechna charakteryzuje się następującymi cechami, tj.: komercyjnym charakterem oraz realizacją konkretnej misji służby publicznej⁶⁰. U podstaw tej instytucji leży przekonanie, że obywatele winni mieć dostęp do usług związanych z interesem publicznym w odpowiedniej jakości i po odpowiedniej cenie⁶¹. I tak, w Karcie praw podstawowych UE⁶² podkreśla się, że Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36)⁶³.

Na gruncie prawodawstwa telekomunikacyjnego swoją aktualność zachowuje pogląd KE wyrażony w Zielonej Księdze z 9.02.1988 r. o rozwoju wspólnego rynku wyposażenia i usług telekomunikacyjnych⁶⁴. W dokumencie tym Komisja stwierdziła, że europejską politykę telekomunikacyjną charakteryzuje podwójny cel: maksimum efektywności przy zapewnieniu realizacji interesu publicznego⁶⁵. Pogląd ten został podtrzymany w Białej Księdze

⁵⁸ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 557.

⁵⁹ Zob. Report to the Laeken European Council – Services of General Interest, COM (2001) 598.

⁶⁰ M. Szydło, *Usługa powszechna w telekomunikacji jako instytucja prawa Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Sądowy” 2006, R. 16, nr 5, s. 119.

⁶¹ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 182.

⁶² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

⁶³ Podobnie reguluje to art. 14 TFUE.

⁶⁴ Towards a competitive Community-wide telecommunications market in 1992: implementing the Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment : state of discussions and proposals by the Commission; COM (88) 48 final.

⁶⁵ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 338.

o usługach użyteczności publicznej⁶⁶ z 2004 r. Tak więc, usługa powszechna jest jednym z najistotniejszych elementów prawa telekomunikacyjnego, stanowi bowiem o gwarancji dostępu obywateli do podstawowych usług telekomunikacyjnych. Obowiązek zapewnienia dostępu do tej usługi powierzono państwom członkowskim za pomocą działań regulacyjnych⁶⁷. Działania te określa się jako regulację prospołeczną lub prosocjalną (ang. *social regulation, economic regulation*) obok tzw. regulacji prokonkurencyjnej (ang. *regulation for competition*)⁶⁸.

Doktryna, jako źródło telekomunikacyjnej usługi powszechnej w Polsce, wskazuje art. 32 oraz art. 54 Konstytucji⁶⁹. Drugi z przywołanych przepisów Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Prawo telekomunikacyjne usługę powszechną definiuje jako zestaw usług telekomunikacyjnych⁷⁰, wraz z udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych, świadczonych z wykorzystaniem dowolnej technologii, z zachowaniem dobrej jakości i po przystępnej cenie, które powinny być dostępne na terytorium RP⁷¹ (art. 81 ust. 1 Pr. tel.)⁷². Do zestawu tych usług zalicza ono:

- a) przyłączenie zakończenia sieci w stałej lokalizacji umożliwiające komunikację głosową, faksową i przesyłanie danych, w tym funkcjonalny dostęp do sieci Internet, którego prędkość umożliwia korzystanie z aplikacji używanych powszechnie w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, w szczególności korzystanie z poczty elektronicznej lub aplikacji umożliwiających dokonywanie płatności;
- b) utrzymanie łącza abonenckiego z zakończeniem sieci w gotowości do realizacji połączeń telefonicznych krajowych i międzynarodowych;

⁶⁶ Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej; COM (2004) 374.

⁶⁷ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 559; T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi*, [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, TNOiK i Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 234 i n.

⁶⁸ T. Skoczny, *Stan i tendencje...*, s. 150.

⁶⁹ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 377–378.

⁷⁰ Zgodnie z definicją legalną usługa telekomunikacyjna to usługa polegająca głównie na przekazywaniu sygnałów w sieci telekomunikacyjnej (art. 2 pkt 48 Pr. tel.).

⁷¹ Preambuła DUP w pkt 4 zawiera podobne określenie usługi powszechnej wskazując, że: „Zapewnienie usługi powszechnej (to znaczy zapewnienie wszystkim użytkownikom końcowym określonego minimalnego zestawu usług po przystępnej cenie).

⁷² Szczegółowe wymagania w dotyczące świadczenia usługi powszechnej określono w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usługi powszechnej oraz wymagań dotyczących świadczenia usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu dla jednostek uprawnionych (Dz. U. z 2005 r. Nr 68, poz. 592 z póź. zm.)

- c) połączenia telefoniczne krajowe i międzynarodowe;
- d) ogólnokrajową informację o numerach telefonicznych, dostępną również dla użytkowników aparatów publicznych lub innych punktów dostępowych umożliwiających komunikację głosową;
- e) udostępnianie ogólnokrajowego spisu abonentów;
- f) świadczenie usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych⁷³ lub innych punktów dostępowych umożliwiających komunikację głosową.

W art. 4 DPU zobowiązano państwa członkowskie do wskazania co najmniej jednego przedsiębiorstwa, które będzie realizowało wszystkie uzasadnione wnioski o stacjonarne przyłączenie do publicznej sieci łączności. W prawie telekomunikacyjnym przewidziano dwa (opcjonalne) tryby wyznaczenia przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego do świadczenia usługi powszechnej albo poszczególnych usług wchodzących w jej skład⁷⁴. Prezes UKE wyznacza przedsiębiorcę telekomunikacyjnego po przeprowadzeniu konkursu⁷⁵ spośród złożonych ofert (art. 82 ust. 4 Pr. tel.), a w przypadku braku ofert wyznacza konkretnego przedsiębiorcę (art. 83 Pr. tel.). Obligatoryjnym trybem wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do świadczenia usługi powszechnej albo poszczególnych usług wchodzących w jej skład jest pierwszy z trybów, tj. konkurs⁷⁶.

Do konkursu na przedsiębiorcę wyznaczonego na obszarze wskazanym przez Prezesa UKE może przystąpić każdy przedsiębiorca telekomunika-

⁷³ Świadczenie usług za pomocą aparatów publicznych jest ważnym elementem usługi powszechnej. Pr. tel. aparat telefoniczny definiuje, jako: publicznie dostępny telefon, w którym połączenie opłacane jest automatycznie, w szczególności za pomocą monety, żetonu, karty telefonicznej lub karty płatniczej (art. 2 ust. 2 Pr. tel.).

⁷⁴ Do świadczenia usługi powszechnej na terenie całej Polski (tj. na obszarze wszystkich 49 stref numeracyjnych) została wyznaczona Telekomunikacja Polska S.A. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej podjął takie decyzje 5 maja 2006 r.

⁷⁵ Szczegóły na temat przeprowadzania konkursu zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 1 czerwca 2005 r. w sprawie konkursu na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej albo poszczególnych usług wchodzących w jej skład (Dz. U. z 2005 r. Nr. 103, poz. 867).

⁷⁶ Tezę tę zdaje się potwierdzać uzasadnienie do projektu Pr. tel., w której wskazano, że „Przewidziany jest mechanizm wyłaniania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej w drodze konkursu”. (...) „W przypadku, gdy do konkursu nie przystąpi żaden przedsiębiorca telekomunikacyjny, Prezes URTiP wyznacza dostawcę publicznie dostępnych usług telefonicznych w stacjonarnej sieci telefonicznej posiadającego pozycję znaczącą na rynku detalicznym na określonym przez Prezesa URTiP obszarze do świadczenia pełnego zakresu usługi powszechnej lub poszczególnych usług wchodzących w skład usługi powszechnej nie świadczonych jeszcze na terenie tego obszaru”. Nr druku 2637 (IV kadencja).

cyjny. Prezes UKE wyznacza, w drodze decyzji, przedsiębiorcę telekomunikacyjnego do świadczenia usługi powszechnej, której świadczenie było przedmiotem konkursu, który w konkursie zaoferował najniższy prognozowany koszt netto świadczenia tej usługi, biorąc pod uwagę zdolność ekonomiczną i techniczną tego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do świadczenia tej usługi (art. 82 ust. 4 Pr. tel.). Gramatyczne brzmienie przepisu wskazuje, że nawet złożenie jednej oferty w konkursie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, która spełnia wymagania, powoduje obowiązek wyznaczenia tego przedsiębiorcy, albowiem art. 83 Pr. tel. stanowi, że kolejny wariant wyznaczenia przedsiębiorcy stosuje się jedynie „w przypadku braku ofert”⁷⁷.

Ponadto, konkurs ogłasza się każdorazowo w przypadku, gdy: wyniki oceny oraz konsultacji o dostępności, jakości świadczenia i przystępności cenowej usług wykazały, że którakolwiek z usług nie jest dostępna lub świadczona z zachowaniem dobrej jakości i po przystępnej cenie (art. 82 ust. 1 Pr. tel.), przedsiębiorca wyznaczony zaprzestaje wówczas świadczenia usługi powszechnej z przyczyn nieleżących po jego stronie (art. 102 Pr. tel.) albo z powodu decyzji Prezesa UKE z art. 85 Pr. tel. (np. zakończenie okresu świadczenia usługi powszechnej). Konkurs w tym ostatnim przypadku przeprowadza się niezależnie od sposobu wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Należy wskazać, że wspomniany tryb z art. 102 Pr. tel. przewiduje, że przedsiębiorca wyznaczony, który z przyczyn nieleżących po jego stronie nie może dalej świadczyć usługi powszechnej, informuje Prezesa UKE o zamiarze zaprzestania świadczenia tej usługi, a także o działaniach prowadzących do zachowania ciągłości jej świadczenia. Natomiast przedsiębiorca wyznaczony nie może zaprzestać świadczenia usługi powszechnej do czasu przejęcia jej świadczenia przez innego przedsiębiorcę wyznaczonego.

Warto jednocześnie podkreślić, że pomimo zbieżności co do nazwy z konkursem, o którym mowa w art. 116 i 118 Pr. tel. (konkurs dotyczący rezerwacji częstotliwości na cele rozprowadzenia programów radiofonicznych lub telewizyjnych), są to dwa oddzielne i różne od siebie tryby poprzedzające wydanie przez Prezesa UKE decyzji administracyjnej. W prawie telekomunikacyjnym nie określono stosunku postępowania konkursowego do ogólnego postępowania administracyjnego⁷⁸.

W przypadku braku ofert, Prezes UKE wyznacza przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, zobowiązując go do świadczenia usługi powszechnej lub poszczególnych usług wchodzących w jej skład, biorąc przy tym pod uwagę zdolność ekonomiczną i techniczną tego przedsiębiorcy do świadczenia tej

⁷⁷ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 575.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 572.

usługi na danym obszarze, potrzebę wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych oraz zapewnienie dostępności tych usług (art. 83 Pr. tel.).

Prezes UKE zobowiązany jest, przy obu opisanych trybach, do wydania decyzji, w której określi co najmniej:

- a) usługę, do której świadczenia jest wyznaczony przedsiębiorca oraz wymagania dotyczące świadczenia tej usługi;
- b) obszar, na którym ma być świadczona usługa;
- c) termin rozpoczęcia świadczenia usługi;
- d) okres świadczenia usługi;
- e) obowiązki przedsiębiorcy wyznaczonego dotyczące zakresu, formy, terminu i miejsca publikacji informacji dotyczących świadczenia usługi (art. 85 ust. 1 Pr. tel.).

Dodatkowo Prezes UKE w decyzji, wyznaczającej przedsiębiorcę do świadczenia usługi powszechnej w wyniku przeprowadzonego konkursu, określa zaoferowany przez wyznaczonego przedsiębiorcę prognozowany koszt netto świadczenia usługi, której świadczenie było przedmiotem konkursu (art. 85 ust. 1a Pr. tel.).

Nie ma jasności czy powyższe treści (elementy) muszą stanowić odrębną (samodzielną) decyzję administracyjną, czy mogą być częścią decyzji o wyznaczeniu przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, o której mowa w art. 82 ust. 4 lub art. 83 Pr. tel. Wydaje się w tym przypadku, że właściwe byłoby wydanie samodzielnej decyzji administracyjnej. Przemawia za tym konieczność przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego (art. 85 ust. 2 Pr. tel.)⁷⁹. Za takim stanowiskiem przemawia również treść art. 91 ust. 2 Pr. tel., który wyraźnie stanowi, że Prezes UKE *może w decyzji*, o której mowa w art. 82 ust. 4 lub art. 83 ust. 2 Pr. tel. dodatkowo nałożyć obowiązki w postaci: stosowania ujednoczonych taryf świadczenia usługi, do której świadczenia został wyznaczony, na obszarze świadczenia tej usługi lub stosowania określonych przez Prezesa UKE maksymalnych cen połączeń w przypadku usługi ogólnokrajowej informacji o numerach telefonicznych, dostępną również dla użytkowników aparatów publicznych lub innych punktów dostępowych umożliwiających komunikację głosową oraz świadczenie usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych lub innych punktów dostępowych umożliwiających komunikację głosową lub zapewnienia specjalnego pakietu

⁷⁹ Odmienne K. Kawalek [w:] A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 586–587 oraz S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 580.

cenowego. Natomiast części te nie wymagają przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego przez Prezesa UKE.

W tej kategorii spraw Prezes UKE jest uprawniony do rozstrzygania, w formie decyzji administracyjnej, następujących zagadnień związanych ze świadczeniem usługi powszechnej:

- a) ustalenia dla każdego przedsiębiorcy wyznaczonego do świadczenia usługi wchodzącej w skład usługi powszechnej polegającej na świadczeniu usługi telefonicznej za pomocą aparatów publicznych lub innych punktów dostępowych umożliwiających komunikację głosową, minimalną liczbę aparatów publicznych lub innych punktów dostępowych umożliwiających komunikację głosową, w tym liczbę tych aparatów przystosowanych dla osób niepełnosprawnych, jakie powinny być dostępne na obszarze, na którym dany przedsiębiorca wyznaczony ma świadczyć tę usługę, biorąc pod uwagę stan telefonizacji oraz uzasadnione potrzeby mieszkańców na tym obszarze (art. 88 Pr. tel.)⁸⁰;
- b) wniesienia sprzeciwu do projektu (lub jego części) cennika w zakresie specjalnego pakietu cenowego i podstawowego pakietu cenowego oraz regulaminu świadczenia usługi powszechnej albo poszczególnych usług wchodzących w jej skład lub ich zmiany (art. 91a Pr. tel.);
- c) ustalenia dopłaty do kosztów świadczenia usługi powszechnej⁸¹ (art. 95 ust. 2 i 2a Pr. tel.)⁸². Przepis ten jest konsekwencją DUP. Zgodnie z tą dyrektywą w przypadku, gdy krajowe organy regulacyjne uznają, że świadczenie usługi powszechnej może stanowić niesprawiedliwe obciążenie przedsiębiorstw wyznaczonych do świadczenia usługi powszechnej, obliczają one koszty netto świadczenia tej usługi (art. 12. Ust 1 DUP). W przypadku, gdy na podstawie kalkulacji kosztu netto, krajowe organy regulacyjne stwierdzą, iż na danym przedsiębiorstwie spoczywają niesprawiedliwe obciążenia, państwa członkowskie, w odpowiedzi na wniosek

⁸⁰ Interesujące, że nowelizacja z 2012 r. usunęła uprawnienie Prezes UKE do odstąpienia od nakładania tego obowiązku na części lub całości terytorium kraju, jeżeli w postępowaniu konsultacyjnym z zainteresowanymi podmiotami stwierdziłby, że liczba istniejących aparatów publicznych lub łączów abonenckich jest wystarczająca dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców.

⁸¹ Obecnie przed Prezesem UKE toczą się cztery postępowania administracyjne o przyznanie dopłaty do kosztu netto za lata 2006–2009. Ponadto W dniu 30 czerwca 2010 r. Telekomunikacja Polska S.A. wystąpiła z wnioskiem o przyznanie dopłaty 236.166.485,33 zł do kosztu netto świadczenia usługi powszechnej w 2009 r. Informacja za: www.uke.gov.pl.

⁸² Szczegółowo kwestie dopłat reguluje rozporządzenie ministra transportu i budownictwa z 15 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu obliczenia kosztu usługi wchodzącej w skład telekomunikacyjnej usługi powszechnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 255, poz. 2141).

wyznaczonego przedsiębiorstwa, decydują: wprowadzić mechanizm kompensowania temu przedsiębiorstwu określonego kosztu netto na przejrzystych warunkach z funduszy publicznych. Albo podzielić koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej pomiędzy dostawców sieci i usług łączności elektronicznej (art. 13 DUP).

Prawo telekomunikacyjne przewiduje, że przedsiębiorcy świadczącemu usługi powszechne (bez względu na tryb jego wyznaczenia) przysługuje dopłata do kosztów świadczonych przez niego usług. Różnica w zakresie dopłaty zależy od tego czy przedsiębiorca świadczy ją w wyniku wyznaczenia (art. 83 Pr. tel.), czy został wyznaczony po przeprowadzeniu konkursu (art. 82 ust. 4 Pr. tel.). Odpowiednio, w zakresie wyznaczenia dopłatę ustala Prezes UKE w wysokości kosztu netto świadczenia usługi. Koszt netto świadczenia usługi powszechnej dotyczy tylko kosztów, których przedsiębiorca wyznaczony nie poniósłby, gdyby nie miał obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Ustawa wskazuje na następujące elementy, które należy uwzględnić przy kalkulacji kosztu netto: a) koszty bezpośrednio związane ze świadczeniem usługi powszechnej; b) przychody ze świadczenia usługi powszechnej oraz c) korzyści pośrednie związane ze świadczeniem usługi powszechnej. Wskazówki te są nader ogólne, jednak dokładny sposób kalkulacji kosztu netto został uregulowany w odrębnym rozporządzeniu⁸³.

Z kolei w przypadku wyznaczenia przedsiębiorcy po przeprowadzeniu konkursu, dopłata nie może być wyższa niż zaoferowany w konkursie prognozowany koszt netto świadczenia usługi, do świadczenia której ten przedsiębiorca został wyznaczony.

Na koniec warto wskazać, że to na organie regulacyjnym ciąży ostateczny obowiązek ustalenia, w jakim stopniu przedsiębiorcy wyznaczonemu przysługuje dopłata za świadczenie usługi powszechnej. NSA w wyroku z 5.08.2009 r. podkreślił, że „co do zasady rekompensowanie wyznaczonemu przedsiębiorcy kosztów świadczonych przez niego usług wchodzących w skład usługi powszechnej (w przypadku ich nierentowności) – zadania niewątpliwie ważnego z punktu widzenia interesu publicznego, to ocena oczekiwań wnioskodawcy w zakresie żądanej dopłaty (w tym co do weryfikacji obliczonego przez przedsiębiorcę wyznaczonego kosztu netto) musi być przeprowadzona z wszelką starannością w dążeniu do poznania rzeczywistego stanu rzeczy w realiach konkretnej sprawy”.

⁸³ Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z 15 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu obliczania kosztu netto usługi wchodzącej w skład telekomunikacyjnej usługi powszechnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 255, poz. 2141).

- (...) Prezes UKE, chcąc przeprowadzić weryfikację obliczonego przez przedsiębiorcę kosztu netto, winien dążyć do poznania prawdziwego stanu rzeczy (poznania prawdy obiektywnej), realizując wymóg zawarty w art. 7 k.p.a.”⁸⁴. Bez wątpienia jest to zadanie niezwykle trudne już tylko z powodu obowiązku uwzględnienia przez Prezesa UKE korzyści pośrednich związane ze świadczeniem usługi powszechnej art. 95 ust. 3 pkt 3 Pr. tel.) w przypadku wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego;
- d) przyznania bądź odmowy przyznania kwoty dopłaty do kosztu netto świadczenia usługi powszechnej. Przedsiębiorca wyznaczony może złożyć Prezesowi UKE wniosek o dopłatę w terminie 6 miesięcy od zakończenia roku kalendarzowego, w którym, zdaniem tego przedsiębiorcy, wystąpił koszt netto. Przedsiębiorca wyznaczony zobowiązany jest przedstawić Prezesowi UKE obliczoną wysokość kosztu netto, a także rachunki lub inne dokumenty zawierające dane lub informacje służące za podstawę obliczenia tego kosztu. Do przeprowadzenia analizy tej dokumentacji Prezes UKE w ramach postępowania administracyjnego powołuje obligatoryjnie biegłego rewidenta. Prezes UKE, w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku, weryfikuje koszt netto i w zależności od wyników tej weryfikacji przyznaje bądź odmawia jej przyznania. Jak wskazał NSA w wyroku z 5.08.2009 r., notabene pierwszym w tego typu sprawie, „iż ustawodawca nałożył na rozstrzygający w sprawach danego rodzaju organ (Prezesa UKE) wymóg przeprowadzenia weryfikacji kosztu netto (art. 96 ust. 3 Pr. tel.) i dopiero wyniki jej przeprowadzenia mogą – w myśl powołanego przepisu – decydować o istnieniu materialnoprawnej podstawy do orzekania o przyznaniu ustalonej kwoty dopłaty netto lub odmowie jej przyznania”⁸⁵;
- e) ustalenia przedsiębiorców telekomunikacyjnych⁸⁶ obowiązanych do pokrycia dopłaty i wysokości ich udziału w dopłacie dla przedsiębiorcy telekomunikacyjnego świadczącego usługę powszechną. Kwota dopłaty podlega administracyjnej egzekucji należności pieniężnych (art. 98 Pr. tel.). W postępowaniu tym można wyróżnić niejako dwa etapy. W pierwszym Prezes UKE ustala jednolity wskaźnik procentowego udziału każdego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego obowiązanego do udziału w pokryciu dopłaty, biorąc pod uwagę wysokość dopłaty, która podlega pokryciu.

⁸⁴ Wyrok NSA z 5.08.2009 r., II GSK 1042/08 (dostępny w CBOSA).

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Zgodnie z art. 97 Pr. tel. przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi zobowiązanymi do udziału w dopłacie są ci, których przychód z działalności telekomunikacyjnej w roku kalendarzowym, za który przysługuje dopłata do usługi powszechnej, przekroczył 4 miliony złotych.

Wysokość udziału danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w pokryciu dopłaty, nie wyższa niż 1% jego przychodów, ustalana jest proporcjonalnie do wysokości przychodów tego przedsiębiorcy w danym roku kalendarzowym, uzyskanych z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej (art. 98 ust. 2 Pr. tel.). Drugim etapem jest nałożenie zobowiązania do pokrycia dopłaty w formie indywidualnej decyzji administracyjnej, której to nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności;

f) wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, który obsługuje największą liczbę łączy abonenckich na terytorium kraju do świadczenia wszystkim użytkownikom publicznych sieci telefonicznych, w tym użytkownikom aparatów publicznych, usługi ogólnokrajowego spisu abonentów i usługi ogólnokrajowej informacji o numerach telefonicznych (art. 103 ust. 2 i 2a Pr. tel.).

2.1.5. Gospodarowanie częstotliwościami

Kompetencje Prezesa UKE w zakresie gospodarowania częstotliwościami są bardzo rozbudowane. Jednak w pierwszej kolejności należy odnieść się do samego terminu gospodarowanie częstotliwościami. Ustawodawca posługuje się również terminami gospodarka częstotliwościami (art. 112 ust. 4 pkt 1 Pr. tel.) oraz gospodarka zasobami częstotliwości (art. 111 ust. 3 Pr. tel.), wydaje się jednak, że wszystkie one mają takie samo znaczenie. Tak więc, gospodarowanie częstotliwościami odnosi się do zagadnień z zakresu zarządzania widmem. Najogólniej ujmując, jego podstawowym celem jest „zapewnienie warunków do tego, aby nie dochodziło do wzajemnego zakłócania się różnych transmisji radiowych”⁸⁷.

Jak już wspomniano wcześniej, przydział częstotliwości w prawie UE reguluje w głównej mierze DZ. I tak, art. 5 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mają obowiązek ułatwiać korzystanie z częstotliwości radiowych na podstawie ogólnych zezwoleń⁸⁸. W razie potrzeby, państwa członkowskie mogą przyznać indywidualne prawa jedynie w celu: uniknięcia szkodliwych zakłóceń, zapewnienia jakości technicznej usługi, zagwarantowania efektywnego wykorzystania widma lub realizacji innych

⁸⁷ S. Żmudzin, G. Barej [w:] M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 558.

⁸⁸ Zgodnie z definicją legalną ogólne zezwolenie oznacza: ramy prawne określone przez państwo członkowskie zapewniające prawo świadczenia dostępu do sieci oraz usług łączności elektronicznej oraz określające szczególne obowiązki sektorowe, jakie mogą mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich lub poszczególnych rodzajów sieci i usług łączności elektronicznej, zgodnie z DZ (art. 2 ust. 2 DZ).

celów leżących w interesie ogólnym określonych przez państwa członkowskie zgodnie z prawem europejskim. Zgodnie z przywołaną dyrektywą, to krajowe organy regulacyjne powinny odpowiadać za wydawanie indywidualnych decyzji przyznających przedsiębiorstwom telekomunikacyjnym uprawnienia do korzystania z częstotliwości⁸⁹.

W związku z powyższym, w Polsce uprawnienia do ustalania planów gospodarowania częstotliwości oraz zmiany tych planów powierzono Prezesowi UKE. Wykonuje je z inicjatywy własnej lub na wniosek organu, na rzecz którego jest dokonywana rezerwacja częstotliwości oraz przy współpracy z tym organem (art. 112 ust. 1 Pr. tel.). Natomiast, w odniesieniu do częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania programów radiofonicznych i telewizyjnych, Prezes UKE ustala plany zagospodarowania częstotliwości oraz dokonuje zmiany tych planów w uzgodnieniu z Przewodniczącym KRRiT na jego wniosek lub z własnej inicjatywy (art. 112 ust. 2 Pr. tel.). Plany te mają za cel konkretyzację ustaleń Krajowej Tablicy Przeznaczenia Częstotliwości⁹⁰ w niektórych zakresach częstotliwości⁹¹.

Istotne z punktu widzenia rozważań pracy jest to, że plan zagospodarowania częstotliwości przygotowywany jest w formie zarządzenia Prezesa UKE, do którego załącznikiem jest plan⁹². Na tym tle pojawiają się wątpliwości co do charakteru prawnego tych planów, a w konsekwencji również możliwości ich sądowej kontroli. I tak, S. Piątek uważa, że ów plan nie ma charakteru ani aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym, ani decyzji administracyjnej. Jednocześnie, autor ten uważa, że jest to inny akt administracyjny w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż wchodzi w zakres administracji publicznej i nie ma charakteru cywilnego⁹³. Natomiast według I. Kawki, nie istnieje możliwość sądowej kontroli planów, a to z powodu braku przesłanki z art. 3 § 2 p.p.s.a. autorka dopuszcza, i ten pogląd należy uznać za

⁸⁹ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 275.

⁹⁰ Przeznaczenie dla poszczególnych służb radiokomunikacyjnych częstotliwości lub zakresów częstotliwości oraz ich użytkowanie zostało określone w Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości. Częstotliwości te mogą być użytkowane jako: 1) cywilne; 2) rządowe; 3) cywilnorządowe (art. 111 ust. 1 i 2 Pr. tel.). Krajowa Tablica Przeznaczeń Częstotliwości została określona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości (Dz. U. z 2005 r. Nr 134, poz. 1127 z późn. zm.).

⁹¹ M. Rogalski, *Zmiany w prawie telekomunikacyjnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, art. 118.

⁹² Ibidem, art. 118. Tak np. Zarządzenie nr 6 Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie plany zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 5925–6425 MHz wraz z załącznikiem. Pobrano z: http://www.uke.gov.pl/_gALLERY/25/92/25927/Plan_5925_6425_MHz.pdf.

⁹³ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 674.

trafny, że plan może podlegać kontroli sądu administracyjnego w wyniku badania decyzji wydanej na podstawie planu⁹⁴. Czyli chodzi tu o następczą kontrolę rozstrzygnięcia wydanego w oparciu o plan. Podobne stanowisko zajął NSA, twierdząc, że „zarządzenie Prezesa URTiP wprowadzające plan zagospodarowania częstotliwości nie jest aktem wewnętrznym w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP, skierowanym do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi. Plan zagospodarowania częstotliwości nie jest także aktem normatywnym prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ nie spełnia wymagań określonych w art. 87 i 92 Konstytucji. Można go zaliczyć do grupy swoistych źródeł prawa administracyjnego, jakimi są akty planowania, które wyznaczają zamierzenia administracji publicznej i stanowią jedną z materialnych (treściowych) przesłanek aktów wydawanych przez organy administracyjne”⁹⁵.

Kolejną kompetencją Prezes UKE w omawianym obszarze jest rezerwacja częstotliwości⁹⁶, jej zmiana lub cofnięcie (art. 114 ust. 2 Pr. tel.)⁹⁷. Zgodnie z ustawą rezerwacja częstotliwości lub zasobów orbitalnych, określa częstotliwości lub zasoby orbitalne, które w okresie rezerwacji pozostają w dyspozycji podmiotu, na rzecz którego dokonano rezerwacji, przeniesiono uprawnienia

⁹⁴ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 293–294.

⁹⁵ Wyrok NSA z 25.05.2006 r. II GSK 43/06 (dostępny w CBOSA) podobnie zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.11.2006 r. VI SA/Wa 1708/06 (LEX 302549 oraz CBOSA) „Plan zagospodarowania częstotliwości, o którym mowa w art. 112 ust. 4 [...], nie jest aktem normatywnym prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ nie spełnia wymagań określonych w art. 87 i 92 Konstytucji. Można go zaliczyć do grupy swoistych źródeł prawa administracyjnego, jaką są akty planowania, które wyznaczają zamierzenia administracji publicznej i stanowią jedną z materialnych (treściowych) przesłanek aktów wydawanych przez organy administracyjne. Skutki planu zagospodarowania częstotliwości nie zamykają się w ramach organizacyjnych administracji rządowej. W szczególności, postanowienia planu są brane pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących rezerwacji częstotliwości (art. 114 ust. 3 pkt 2 Pr. tel.) oraz pozwoleń radiowych (art. 148 ust. 1 pkt 2 lit. b pr. tel.)”.

⁹⁶ Odmowa udzielenia rezerwacji częstotliwości następuje w przypadku, gdy: a) wnioskodawca nie jest w stanie wywiązać się z warunków związanych z wykorzystaniem częstotliwości lub zasobów orbitalnych; b) zachodzą okoliczności prowadzące do zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego; c) powodowałoby to naruszenie umów międzynarodowych, których RP jest stroną; d) zachodzi konieczność przeprowadzenia przetargu, aukcji albo konkursu, a wniosek o rezerwację częstotliwości złożony został przed ogłoszeniem przetargu, aukcji albo konkursu; e) w przetargu, aukcji albo konkursie podmiot nie został wyłoniony jako ten, dla którego zostanie dokonana rezerwacja częstotliwości (art. 123 ust. 6 Pr. tel.).

⁹⁷ Również w zakresie rezerwacji częstotliwości na cele rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych, Prezes UKE dokonuje, zmienia lub cofa je w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT.

do częstotliwości lub uprawnienia do dysponowania częstotliwościami na cele związane z uzyskiwaniem pozwoleń radiowych (art. 114 ust. 1 Pr. tel.). Przypomnijmy⁹⁸, że w przypadku braku dostatecznych zasobów częstotliwości podmiot, dla którego zostanie dokonana rezerwacja częstotliwości jest wyłaniany w drodze:

- a) konkursu, w przypadku rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania w sposób cyfrowy lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych,
- b) aukcji albo
- c) przetargu pozostałych przypadkach (art. 116 ust. 1 Pr. tel.)⁹⁹.

Procedura przetargowa, aukcyjna oraz konkursowa wymaga w pierwszej kolejności przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego w tej sprawie (art. 118 ust. 1 Pr. tel.). Następnie rozpatrywanie ofert w przetargu, aukcji albo konkursie odbywa się obligatoryjnie w dwóch etapach (art. 118a ust. 5 Pr. tel.). Poprzez lakoniczne ograniczenie się do określenia, że badanie ofert odbywa się w dwóch etapach ustawodawca pozostawił Prezesowi UKE sprecyzowanie na czym polegać mają te poszczególne etapy.

W zależności od zastosowanego trybu ustawodawca wprowadził różne kryteria oceny ofert przez Prezesa UKE. I tak, kryteriami, którymi kieruje się organ w rozstrzygnięciu przetargu, są:

- a) zachowanie warunków konkurencji,
- b) wysokość kwoty zadeklarowanej przez uczestnika przetargu oraz

⁹⁸ Szerzej na temat samego postępowania przetargowego zob. w rozdziale III pkt 4.2. lit. B.

⁹⁹ Procedura ustalenia zasobów deficytowych została określona w art. 116 ust. 2, 3, 4 i 12 Pr. tel. Procedura ta polega na tym, że Prezes UKE w pierwszej kolejności ogłasza na stronie podmiotowej BIP UKE informację o zajętych zasobach częstotliwości oraz aktualizuje ją nie rzadziej niż raz w miesiącu. Następnie, w przypadku wpłynięcia wniosku o rezerwację częstotliwości, która nie została ujęta w informacji Prezes UKE ogłasza na stronie podmiotowej BIP UKE informację o dostępności częstotliwości i wyznacza zainteresowanym podmiotom termin 14 dni na zgłoszenie zainteresowania rezerwacją częstotliwości oraz informuje o tym wnioskodawcę. Ustawodawca określił, że jeżeli w terminie wyznaczonym przez Prezesa UKE zgłoszone zostanie na piśmie lub drogą elektroniczną zainteresowanie przekraczające dostępne zasoby częstotliwości, oznacza to brak dostatecznych zasobów częstotliwości. Jednak zgłoszenie zainteresowania rezerwacją częstotliwości nie wymaga złożenia wniosku o rezerwację częstotliwości – wniosek nie ma charakteru wiążącego. Ważne jest, że Prezes UKE posiada inicjatywę do ogłoszenia przetargu, aukcji albo konkursu na rezerwację częstotliwości w przypadku posiadania wiedzy o zainteresowaniu dostępnymi zasobami częstotliwości, które przekracza dostępne zasoby częstotliwości. Tak więc, przetarg, aukcja i konkurs jest postępowaniem wszczętym tak na wniosek, jak i z urzędu.

c) inne obiektywne kryteria, jeżeli zostały zamieszczone w dokumentacji przetargowej (art. 118a ust. 1 Pr. tel.).

Wyboru najistotniejszego kryterium oceny ofert w przetargu dokonuje Prezes UKE spośród kryteriów, o których mowa wyżej, mając na uwadze cele regulacyjne i stan konkurencji na rynku (art. 118a ust. 2 Pr. tel.). W przypadku oceny ofert w konkursie, kryteriami wyboru są zachowanie warunków konkurencji oraz obiektywne kryteria, jeżeli zostały zamieszczone w dokumentacji (art. 118a ust. 3 Pr. tel.). Odmiennie rozwiązanie przyjęto przy ocenie ofert w ramach aukcji, gdzie podstawowym kryterium jest wysokość kwoty zadeklarowanej przez uczestnika aukcji. Dodajmy, że w sprawie zachowania warunków konkurencji, Prezes UKE został zobligowany do zasięgania opinii Prezesa UOKiK w tym zakresie (art. 118a ust. 4 Pr. tel.).

Wspólnymi kryteriami do wyłonienia podmiotu do rezerwacji częstotliwości w drodze przetargu, aukcji albo konkursu jest ten, który: spełnił warunki uczestnictwa w przetargu, aukcji albo konkursie, osiągnął minimum kwalifikacyjne, jeżeli zostało określone w dokumentacji na liście¹⁰⁰, zajął najwyższą pozycję bądź też – w przypadku, kiedy przetarg, aukcja albo konkurs dotyczy więcej niż jednej rezerwacji częstotliwości – pozycję nie niższą niż liczba rezerwacji częstotliwości, których przetarg, aukcja albo konkurs dotyczy. W przypadku:

- a) rezygnacji z rezerwacji częstotliwości przed jej dokonaniem na rzecz podmiotu wyłonionego;
- b) niezłożenia wniosku w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników;
- c) wystąpienia po stronie podmiotu wyłonionego okoliczności, że nie jest on w stanie wywiązać się z warunków związanych z wykorzystaniem częstotliwości lub zasobów orbitalnych (art. 123 ust. 6 pkt 1 Pr. tel.);
- d) wystąpienia okoliczności prowadzących do zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 123 ust. 6 pkt 2 w zw. z art. 123 ust. 1 pkt 3 Pr. tel.).

podmiotem wyłonionym staje się uczestnik przetargu, aukcji albo konkursu zajmujący kolejną pozycję na liście i spełniający warunki (art. 118b Pr. tel.).

¹⁰⁰ Chodzi tu o listę z art. 118c ust. 1 Pr. tel. który stanowi, że wyniki przetargu, aukcji albo konkursu ogłasza się w siedzibie oraz na stronie podmiotowej BIP UKE, w formie listy uczestników przetargu, aukcji albo konkursu, którzy spełnili warunki uczestnictwa oraz osiągnęli minimum kwalifikacyjne, jeżeli zostało określone w dokumentacji, uszeregowanych w kolejności według malejącej liczby uzyskanych punktów. Jeżeli przedmiotem przetargu, aukcji albo konkursu były różne zakresy częstotliwości, Prezes UKE sporządza odrębną listę wyników przetargu, aukcji albo konkursu dla każdego z zakresu częstotliwości.

Następnym zagadnieniem z tego działu należącym do kompetencji Prezesa UKE jest uznanie w drodze decyzji, że przetarg, aukcja lub konkurs zostały nierozstrzygnięte (art. 118e ust. 1 Pr. tel.). Decyzje takie organ wydaje w sytuacji, jeżeli żaden z uczestników nie spełnił warunków uczestnictwa w przetargu, aukcji albo konkursie bądź nie osiągnął minimum kwalifikacyjnego, jeżeli zostało określone w dokumentacji oraz w przypadku, gdy nie ma innych uczestników. W przypadku przetargu, aukcji albo konkursu, które dotyczyły różnych rezerwacji częstotliwości, uznanie przetargu, konkursu lub aukcji za nierozstrzygnięte odnosi się tylko do rezerwacji częstotliwości, dla której na liście nie ma innych uczestników (art. 118e ust. 1 Pr. tel.). Ponadto, przetarg, aukcja albo konkurs uznaje się za nierozstrzygnięte, jeżeli w terminie wskazanym w dokumentacji do przetargu, aukcji albo konkursu nie przystąpił żaden podmiot (art. 118e ust. 2 Pr. tel.).

Ustawodawca oddzielnie uregulował kwestie związane z unieważnieniem przetargu, aukcji lub konkursu. Prezes UKE z urzędu lub na wniosek uczestnika przetargu, aukcji albo konkursu, złożony w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia wyników przetargu, aukcji albo konkursu, unieważnia przetarg, aukcję albo konkurs, jeżeli zostały rażąco naruszone przepisy prawa lub interesy uczestników przetargu, aukcji albo konkursu (art. 118d ust. 1 Pr. tel.). Unieważnienia tego organ dokonuje w drodze decyzji administracyjnej – odmiennie od pozostałych czynności. Po unieważnieniu przetargu, aukcji albo konkursu, jeżeli jest możliwe usunięcie w ten sposób naruszeń przepisów prawa lub interesów uczestników przetargu, aukcji albo konkursu, które stanowiły przyczynę unieważnienia przetargu, aukcji albo konkursu, Prezes UKE przeprowadza czynności niezbędne do usunięcia tych naruszeń (art. 118d ust. 4 Pr. tel.). Jednocześnie zmiana wyników przetargu, aukcji albo konkursu będąca konsekwencją unieważnienia przetargu, aukcji albo konkursu stanowi podstawę wznowienia postępowania w sprawie rezerwacji częstotliwości dokonanej po przeprowadzeniu tego przetargu, aukcji albo konkursu (art. 118d ust. 7 Pr. tel.). Uczestnikowi przetargu, aukcji albo konkursu od decyzji w sprawie unieważnienia przetargu, aukcji albo konkursu przysługuje wniosek do Prezesa UKE o ponowne rozpatrzenie sprawy, a po wyczerpaniu tego trybu – skarga do sądu administracyjnego jako jedyny tryb kontroli tego rozstrzygnięcia (art. 118d ust. 2 Pr. tel.).

Odmiennie od opisanej procedury uregulowano kwestię rezerwacji na dalszy okres dla podmiotu, który już taką rezerwację posiada – dotychczasowego użytkownika. Prezes UKE dokonuje rezerwacji częstotliwości na kolejny okres na wniosek podmiotu, który w czasie wykorzystywania przedmiotowych częstotliwości nie naruszył rażąco warunków wykorzystywania częstotliwości określonych w ustawie, przepisach wykonawczych i decyzji

o rezerwacji częstotliwości, a w przypadku nadawcy – także jeżeli posiada koncesję na kolejny okres, po przeprowadzeniu postępowania konsultacyjnego w tej sprawie. W tym przepisie najistotniejszym wyznacznikiem odmowy rezerwacji na dalszy okres wydaje się wskazanie w zakresie rażącego naruszenia warunków. Jak wskazuje S. Piątek wystąpienie naruszeń skutkujących następnie odmową rezerwacji na dalszy okres powinno zostać potwierdzone w postaci: pokontrolnego zalecenia usunięcia nieprawidłowości, decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości, decyzji nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę lub innego aktu¹⁰¹. W zakresie uznania administracyjnego (regulacyjnego) Prezesa UKE pozostaje czy dotychczasowe naruszenia podmiotu wykorzystującego częstotliwości miały charakter rażący. Postępowania kontrolne w zakresie wykorzystania częstotliwości nie stopniują dostrzeżonych naruszeń, tak więc całość dotychczasowego wykorzystania rezerwacji będzie musiał być każdorazowo badany w ramach tego postępowania. Przy udzielaniu rezerwacji częstotliwości na kolejny okres Prezes UKE nie przeprowadza postępowania selekcyjnego, tj. przetargu, aukcji ani konkursu (art. 116 ust. 8 Pr. tel.).

Odmowa rezerwacji częstotliwości na kolejny okres następuje w drodze decyzji administracyjnej Prezesa UKE wydanej w porozumieniu z Prezesem UOKiK, jeżeli przemawia za tym: potrzeba zapewnienia równoważnej i skutecznej konkurencji lub istotnego zwiększenia efektywności wykorzystania częstotliwości, w szczególności w przypadku, gdy dokonanie rezerwacji częstotliwości na kolejny okres mogłoby doprowadzić do nadmiernego skupienia częstotliwości przez dany podmiot lub grupę kapitałową, w której znajduje się dany podmiot. Jak można zauważyć wymienione przesłanki nie mają charakteru ostrego i pozostają w zakresie uznania administracyjnego (regulacyjnego) Prezesa UKE. W przypadku wydania decyzji o odmowie rezerwacji częstotliwości na kolejny okres przeprowadza się normalne postępowanie przetargowe, aukcję lub konkurs (art. 116 ust. 9 Pr. tel.).

Warto odnotować, że postępowania przetargowe, konkursowe albo aukcja są odrębne od postępowania w sprawie rezerwacji częstotliwości (art. 116 ust. 7 Pr. tel.). Do przetargu, aukcji oraz konkursu nie stosuje się przepisów k.p.a.¹⁰². W tym kontekście należy podzielić stanowisko NSA, że „Skoro postępowanie przetargowe – wszczynane w przypadku braku dostatecznych zasobów częstotliwości – służyć ma wyłonieniu podmiotów, dla których rezerwacja częstotliwości zostanie dokonana w drodze decyzji [...], pełni ono służebną rolę wobec postępowania w przedmiocie rezerwacji często-

¹⁰¹ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 720.

¹⁰² Ibidem, s. 719; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 300–301.

tliwości; w tym rozumieniu niewątpliwie jest funkcjonalnie ściśle związane z postępowaniem rezerwacyjnym¹⁰³.

Uczestnikowi przetargu, aukcji albo konkursu przysługuje wyłącznie wniosek do Prezesa UKE o ponowne rozpatrzenie sprawy, a po wyczerpaniu tego trybu – skarga do sądu administracyjnego (art. 118d ust. 2 i 3 Pr. tel.). Oznacza to, że uczestnikom przetargu, aukcji albo konkursu nie przysługują inne środki kontroli przewidziane w k.p.a.

Następnie, należy wskazać na uprawnienia Prezesa UKE w zakresie: 1) przeniesienia uprawnień z częstotliwości oraz 2) dzierżawy lub przekazania użytkowania częstotliwości. Co istotne sprawy te mają charakter cywilnoprawny, dotyczą one bowiem umowy pomiędzy dwoma równymi pomiotami – posiadającym rezerwację i nabywającym lub przyjmującym rezerwację – jednak dla jej skuteczności niezbędna jest zgoda Prezesa UKE. Z wyłączeniem rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania programów radiofonicznych lub telewizyjnych w sposób analogowy, Prezes UKE dokonuje zmiany podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości, jeżeli podmiot dysponujący rezerwacją: 1) złoży wniosek¹⁰⁴ o zmianę podmiotu dysponującego rezerwacją, w którym wskaże podmiot, który będzie dysponował rezerwacją w wyniku tej zmiany, 2) podmiot wskazany we wniosku wyrazi zgodę na przejęcie uprawnień i obowiązków wynikających ze zmiany podmiotu dysponującego rezerwacją oraz 3) podmiot wskazany we wniosku spełnia wymagania określone w Pr. tel. (art. 122 ust. 1 Pr. tel.).

W interesującym nas zakresie Prezes UKE może odmówić zgody na zmianę podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości, jeżeli:

- a) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, iż wnioskowana zmiana nie przyczyni się do osiągnięcia celów ustawowych określonych w art. 1 ust. 2 Pr. tel.;
- b) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, iż podmiot, który został wskazany we wniosku nie wywiąże się z obowiązków wynikających z rezerwacji częstotliwości, w tym zobowiązań podjętych w ramach przetargu, aukcji lub konkursu;

¹⁰³ Wyrok NSA z 5.07.2007 r., II GSK 68/07 (LEX 368217 oraz CBOSA).

¹⁰⁴ Wniosek dotyczący części zakresu częstotliwości lub pozycji orbitalnych objętych rezerwacją lub części obszaru, na którym mogą być wykorzystywane częstotliwości, powinien również określać: zakres częstotliwości lub pozycji orbitalnych, którymi dysponował będzie podmiot wskazany we wniosku; obszar, zgodnie z administracyjnym podziałem kraju, na którym będą mogły być wykorzystywane częstotliwości przez podmiot wskazany we wniosku; propozycję podziału innych uprawnień oraz obowiązków wynikających z rezerwacji, w tym zobowiązań podmiotu podjętych w ramach przetargu, aukcji albo konkursu, odpowiednio do zakresu częstotliwości lub pozycji orbitalnych objętych rezerwacją lub obszaru, na którym będą mogły być wykorzystywane częstotliwości przez podmiot wskazany we wniosku (art. 122 ust. 2 Pr. tel.).

- c) propozycja podziału uprawnień oraz obowiązków wynikających z rezerwacji częstotliwości, w tym zobowiązań podjętych w ramach przetargu, aukcji lub konkursu nie odpowiada zakresowi częstotliwości lub pozycji orbitalnych objętych rezerwacją lub obszarowi, na którym mają być wykorzystywane częstotliwości przez podmiot wskazany we wniosku (art. 122 ust. 3 Pr. tel.).

W ocenie S. Piątka wymieniony katalog przesłanek negatywnych ma charakter na tyle ogólny, że daje Prezesowi UKE szeroki zakres uznania administracyjnego (regulacyjnego)¹⁰⁵. Należy w pełni podzielić to stanowisko, dodając, że cały zakres uprawnień organu regulacyjnego w zakresie gospodarowania częstotliwościami ma charakter dalece uznaniowy. Co dodatkowo potwierdza, że mamy do czynienia z decyzjami regulacyjnymi Prezesa UKE.

W zależności od trybu selekcyjnego Prezes UKE zobowiązany jest współdziałać z: Prezesem UOKiK w przypadku zmiany podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości dokonaną w drodze przetargu, aukcji albo konkursu. Prezes UKE zobowiązany jest zasięgnąć jego opinii w sprawie zachowania warunków konkurencji (art. 122 ust 5 Pr. tel.). Z kolei w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT Prezes UKE podejmuje decyzję w sprawie zmiany podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości na cele rozpowszechniania w sposób cyfrowy lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych (art. 122 ust. 6 Pr. tel.).

Ponadto, podmiot dysponujący rezerwacją częstotliwości może częstotliwości objęte rezerwacją wydzierżawić lub przekazać do użytkowania na podstawie innego tytułu prawnego (umowy) na rzecz odrębnego podmiotu. Podmiot, na rzecz którego dokonano rezerwacji częstotliwości zawiadamia¹⁰⁶ Prezesa UKE, a w przypadku częstotliwości przeznaczonych na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych – także Przewodniczącego KRRiT, o wydzierżawieniu częstotliwości lub przekazaniu ich do użytkowania nie później niż w terminie

¹⁰⁵ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 764.

¹⁰⁶ W zawiadomieniu określa się podmiot, na rzecz którego wydzierżawiono lub któremu przekazano do użytkowania częstotliwości objęte rezerwacją, jego adres lub siedzibę oraz okres, na jaki umowa została zawarta. Jeżeli umowa dotyczy udostępnienia części zakresu częstotliwości objętych rezerwacją lub części obszaru, na którym mogą być wykorzystywane częstotliwości, zawiadomienie powinno również określać: zakres częstotliwości, którymi będzie dysponował podmiot wskazany w zawiadomieniu lub obszar, na którym będą mogły być wykorzystywane częstotliwości przez podmiot wskazany w zawiadomieniu (art. 122¹ ust 3 Pr. tel.).

14 dni od dnia zawarcia umowy. Interesująca nas kompetencja Prezesa UKE do zmiany warunków wykorzystywania częstotliwości lub zakazu ich wykorzystywania przez podmiot, może nastąpić w przypadku: 1) zaistnienia okoliczności, w postaci zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego; 2) częstotliwości objęte rezerwacją są wykorzystywane w sposób nieefektywny; 3) gdy wykorzystywanie tych częstotliwości przez ten podmiot mogłoby doprowadzić do zakłócenia konkurencji, w szczególności poprzez nadmierne skupienie częstotliwości przez dany podmiot lub przez grupę kapitałową¹⁰⁷. W przypadku częstotliwości przeznaczonych na potrzeby rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych, Prezes UKE wydaje decyzję w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT w trybie art. 106 k.p.a. (art. 122¹ ust. 6 Pr. tel.).

Zauważmy, że w przypadku zawarcia przez podmioty umowy w zakresie użytkowania częstotliwości decyzja administracyjna Prezesa UKE uniemożliwia jej wykonywanie (realizację) zgodnie z wolą stron lub ingeruje w jej treść poprzez zmianę warunków wykorzystania częstotliwości. Uprawnienia Prezesa UKE w omawianym zakresie ingerują w stosunki cywilnoprawne przedsiębiorców, co jest charakterystyczne dla opisanej na wstępie decyzji regulacyjnej Prezesa UKE.

Ostatnią kompetencją Prezesa UKE z omawianego zakresu gospodarowania częstotliwościami jest cofnięcie rezerwacji, tj. uchylenie dotychczasowej decyzji udzielającej rezerwacji¹⁰⁸. Już na wstępie należy zaznaczyć, że opisane przepisy modyfikują ogólne normy postępowania administracyjnego w zakresie uchylenia i zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych. Nie mają one jednak charakteru derogacyjnego, ale stanowią uzupełniające – dodatkowe uprawnienie organu względem decyzji ostatecznych, na mocy których strony nabyły określone uprawnienia. Stąd też konieczność odnotowania, że opisywane tu normy mogłaby równocześnie stanowić część rozdziału III pkt. 4.2. dotyczącą elementów modyfikujących reguły zawarte w k.p.a. Jednakże dla większej przejrzystości autor zdecydował się na umieszczenie w tej części pracy.

Rezerwacja częstotliwości może zostać zmieniona lub cofnięta, w drodze decyzji Prezesa UKE, w przypadku:

- a) stwierdzenia, że używanie urządzenia radiowego zgodnie z rezerwacją powoduje szkodliwe zakłócenia lub szkodliwe zaburzenia elektromagnetyczne;

¹⁰⁷ W tym zakresie Prezes UKE zasięga opinii Prezesa UOKiK.

¹⁰⁸ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 777.

- b) zmiany w Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości przeznaczenia częstotliwości objętych rezerwacją;
- c) wystąpienia okoliczności prowadzących do zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- d) nierozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości objętych rezerwacją w terminie z przyczyn leżących po stronie podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości;
- e) zaprzestania wykorzystywania częstotliwości przez co najmniej 6 miesięcy, z przyczyn leżących po stronie podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości;
- f) wystąpienia powtarzających się naruszeń warunków wykorzystania częstotliwości lub obowiązku wnoszenia opłat za częstotliwości;
- g) niewywiązywania się z zobowiązań z przyczyn leżących po stronie podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości;
- h) częstotliwości objęte rezerwacją są wykorzystywane w sposób nieefektywny (art. 123 ust 1 Pr. tel.).

Ponadto, Prezes UKE może zmienić rezerwację w zakresie:

- d) warunków wykorzystywania częstotliwości¹⁰⁹, również jeżeli praca urządzenia radiowego jest zakłócana przez inne urządzenia lub sieci telekomunikacyjne (art. 123 ust 2 Pr. tel.);
- e) jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe dotrzymanie terminów w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (Dz. U. Nr 153, poz. 903; art. 123 ust. 2a Pr. tel.);
- f) proporcjonalnych i niedyskryminujących ograniczeń sposobu wykorzystywania częstotliwości objętych rezerwacją (art. 115 ust. 2 pkt 5 Pr. tel.)¹¹⁰, jeżeli nie zachodzi konieczność utrzymywania tych ograniczeń, w szczególności gdy wynika to z cyklicznego przeglądu konieczności stosowania w decyzjach w sprawie rezerwacji częstotliwości ograniczeń, o których mowa w art. 115 ust. 2 pkt 5 Pr. tel. (art. 123 ust. 2b Pr. tel.).

Podobnie jak we wcześniejszych kompetencjach, zmiana warunków wykorzystania lub cofnięcia rezerwacji częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub

¹⁰⁹ O których mowa w art. 146 Pr. tel.

¹¹⁰ Mogące polegać na określeniu rodzaju a) sieci radiowych lub rodzaju technik dostępu radiowego, które mogą być używane z wykorzystaniem tych częstotliwości, z zastrzeżeniem art. 115¹ ust. 1 Pr. tel.; b) usługi telekomunikacyjnej, która powinna być świadczona z wykorzystaniem tych częstotliwości, z zastrzeżeniem art. 115¹ ust. 2 Pr. tel. oraz c) usługi telekomunikacyjnej objętej zakazem świadczenia z wykorzystaniem tych częstotliwości, z zastrzeżeniem art. 115¹ ust. 3 Pr. tel.

telewizyjnych wymaga porozumienia z Przewodniczącym KRRiT (art. 123 ust. 3 Pr. tel.).

2.1.6. Gospodarowanie numeracją

Pojęcie numeracji można określić jako zestaw cyfr, które służą w sieci telekomunikacyjnej do zestawienia połączeń w celu zapewnienia dostępu do wybranych zakończeń sieci lub usług telekomunikacyjnych¹¹¹. W DR uregulowano, że na krajowych organach regulacyjnych ciąży obowiązek kontroli przyznawania praw do wykorzystania krajowych zasobów numeracyjnych oraz zarządzania krajowym planem numeracyjnym. Ponadto organy te zostały zobligowane do ustanowienia obiektywnych, jawnych i niedyskryminacyjnych procedur przyznawania praw do wykorzystania krajowych zasobów numeracyjnych (art. 10 ust. 1 DR). W związku z tym przydzielanie numeracji, zgodnie z planami numeracji krajowej dla sieci publicznych, należy do obowiązków Prezes UKE (art. 126 ust. 1 Pr. tel.). Natomiast plan numeracji krajowej fakultatywnie może ustalać minister właściwy ds. łączności w drodze rozporządzenia¹¹². W tym przypadku ustawodawca, odmiennie niż w gospodarce częstotliwościami, tworzenie planów numeracji powierzył Ministrowi Łączności, a tylko przydział numeracji powierzono Prezesowi UKE. Rozwiązanie takie należy poddać krytyce, stanowi bowiem niekonsekwencję ustawodawcy w porównaniu z zasadami gospodarki częstotliwościami, nadto wskazuje na rozdzielanie spraw tego typu pomiędzy dwa organy¹¹³.

Prezes UKE przydziela numerację¹¹⁴, o przydział której wpłynął więcej niż jeden wniosek po przeprowadzeniu postępowania konsultacyjnego, a jeżeli w tym postępowaniu stwierdzono taką konieczność (opcjonalnie), również w drodze przetargu¹¹⁵ (art. 126 ust. 3 Pr. tel.). W przypadku przetargu na przydział numeracji, decydującym kryterium oceny ofert jest wysokość kwoty zadeklarowanej przez podmiot wnioskujący o dokonanie

¹¹¹ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 791.

¹¹² Plan numeracji krajowej określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 czerwca 2011 r. w sprawie planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 131, poz. 765 z późn. zm.).

¹¹³ Podobnie I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 306.

¹¹⁴ Szczegółowy precyzuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących gospodarowania numeracją w publicznych sieciach telefonicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 129, poz. 1082 z późn. zm.).

¹¹⁵ Do przetargu stosuje się odpowiednio przepisy o przetargu na rezerwację częstotliwości, tj. art. 118 ust. 1, 2 i 4, art. 118c ust. 1 oraz art. 118d ust. 1 i 5 Pr. tel. Zob. też rozdział 3.1.

przydziału numeracji. Warto podkreślić, że prowadzenie gospodarki numeracją przez Prezesa UKE, powinno odbywać się w taki sposób, aby zawsze były dostępne odpowiednie ich zasoby¹¹⁶. Konsekwentnie, Prezes UKE może cofnąć przydział numeracji albo zmienić jej zakres. Przesłanki cofnięcia przydziału numeracji lub zmiany jego zakresu zostały enumeratywnie wymienione w art. 126 ust. 10 Pr. tel. Jednocześnie ustawa określa, że decyzja o cofnięciu przydziału numeracji albo o zmianie jego zakresu nie może powodować naruszenia ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych przez podmiot, któremu udzielono przydziału i może być podjęta po bezskutecznym wezwaniu podmiotu do usunięcia przyczyny nieprawidłowości w przypadkach, o których mowa.

Do przydziału, odmowy przydziału lub cofania przydziału znaków identyfikujących abonenta oraz do ich udostępniania lub odmowy udostępnienia stosuje się odpowiednio wyżej opisaną procedurę (art. 130 w zw. z art. 126 Pr. tel.)

Prawo telekomunikacyjne przewiduje również, że podmiot, który uzyskał przydział numeracji, jest obowiązany zawiadomić pisemnie abonentów, którzy udostępniili swoje dane¹¹⁷, o planowanej zmianie ich indywidualnych numerów oraz o ich nowych numerach, na co najmniej 90 dni przed terminem wprowadzenia zmiany. Skrócenie tego okresu wymaga zgody Prezesa UKE (art. 131 ust. 3 Pr. tel.). Jak się wydaje, przedmiotowa „zgoda” jest w istocie decyzją administracyjną Prezesa UKE¹¹⁸.

2.1.7. Zapewnienie dostępu do udogodnień towarzyszących

Udogodnienie towarzyszące, zgodnie z definicją legalną, to usługi towarzyszące, infrastruktura fizyczna oraz inne urządzenia lub elementy związane z siecią telekomunikacyjną lub usługami telekomunikacyjnymi, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług lub które mogą służyć do tego celu, i obejmują między innymi budynki lub wejścia do budynków, okablowanie budynków, anteny, wieże

¹¹⁶ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 791.

¹¹⁷ Zgodnie z art. 60a ust. 1a Pr. tel. chodzi o dane, takie jak: w przypadku abonenta będącego osobą fizyczną: a) imię i nazwisko; b) numer ewidencyjny PESEL, a w przypadku osoby nieposiadającej numeru ewidencyjnego PESEL – nazwę i numer dokumentu stwierdzającego tożsamość; c) adres korespondencyjny; 2) w przypadku abonenta niebędącego osobą fizyczną: a) nazwę; b) numer identyfikacyjny REGON lub NIP, o ile został nadany, lub numer w rejestrze przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej lub innym właściwym rejestrze prowadzonym w państwie członkowskim; c) siedzibę i adres korespondencyjny.

¹¹⁸ Podobnie S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 817.

i inne konstrukcje nośne, kanały, przewody, maszty, studzienki i szafki (art. 2 pkt 44 Pr. tel.). Dodatkowo, w tym kontekście istotna jest również definicja legalna usługi towarzyszącej, która rozumiana jest jako usługi związane z siecią lub usługami telekomunikacyjnymi, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług, lub które mogą służyć do tego celu, i obejmują między innymi systemy translacji numerów lub systemy o równoważnych funkcjach, systemy dostępu warunkowego i elektroniczne przewodniki po programach, jak również inne usługi, takie jak usługi identyfikacji, lokalizacji oraz sygnalizowania obecności (art. 2 pkt 44a Pr. tel.). Podobne definicje legalne zawiera również DR¹¹⁹.

Zasadą jest, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni dostarczający systemy dostępu warunkowego winni oferować nadawcom, na równych i niedyskryminujących warunkach, usługi techniczne umożliwiające odbiór cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych za pomocą dekoderów zainstalowanych w sieciach lub u abonentów (art. 133 ust. 1 Pr. tel.). W związku z tym przedsiębiorcy obowiązani są do prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla tej działalności. W interesującym nas zakresie, Prezes UKE może, po przeprowadzeniu analizy rynku (zgodnie z art. 21 Pr. tel.) i stwierdzeniu, że na analizowanym rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja (art. 23 ust. 1 Pr. tel.), znieść w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, nieposiadającego znaczącej pozycji na rynku dostarczania systemów dostępu warunkowego, obowiązek zapewnienia dostępu do tego udogodnienia (art. 134 w zw. z art. 133 ust. 1 Pr. tel.). Zniesienie tego obowiązku może nastąpić po przeprowadzeniu postępowania konsultacyjnego i konsolidacyjnego. Należy podkreślić, że obowiązek ten nie jest, w rozumieniu prawa telekomunikacyjnego, obowiązkiem regulacyjnym; dlatego też jego zniesienie nie jest automatyczne po stwierdzeniu konkurencyjności rynku dostarczania systemów dostępu warunkowego. Decyzja ta pozostaje w sferze uznania Prezesa UKE. Chodź, jak można zauważyć, jej zniesienie następuje

¹¹⁹ Urządzenia towarzyszące oznaczają takie usługi towarzyszące, infrastrukturę fizyczną oraz inne urządzenia lub elementy związane z siecią łączności elektronicznej lub usługami łączności elektronicznej, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług lub które mogą służyć do tego celu, i obejmują między innymi budynki lub wejścia do budynków, okablowanie budynków, anteny, wieże i inne konstrukcje nośne, kanały, przewody, maszty, studzienki i szafki (art. 2 lit. e DR). Usługi towarzyszące oznaczają takie usługi związane z siecią lub usługami łączności elektronicznej, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług, lub które mogą służyć do tego celu, i obejmują między innymi systemy translacji numerów lub systemy o równoważnych funkcjach, systemy dostępu warunkowego i elektroniczne przewodniki po programach, jak również inne usługi, takie jak usługi identyfikacji, lokalizacji oraz sygnalizowania obecności (art. 2 lit. ea DR).

w podobnym trybie co zniesienie obowiązków regulacyjnych. Podkreślmy, że wspomniane postanowienie z art. 23 ust. 1 Pr. tel., które umożliwia zniesienie tego obowiązku, podlega kontroli sądu powszechnego (SOKiK).

W ramach omawianego tu zagadnienia, Prezes UKE jest uprawniony, w drodze decyzji, do nałożenia na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązku zapewnienia dostępu do udogodnień towarzyszących: a) interfejsu programu aplikacyjnego, b) elektronicznego przewodnika po programach w celu zapewnienia użytkownikom końcowym dostępu do usług cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych (art. 136 ust. 1 Pr. tel.). Przy wydaniu przedmiotowej decyzji, Prezes UKE zobowiązany jest kierować się zasadą równości i niedyskryminacji. Do wydania przedmiotowej decyzji niezbędnym jest przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego i konsolidacyjnego (art. 136 ust. 1 Pr. tel.).

2.1.8. Usługi blokady połączeń przychodzących

Omawiana tu kompetencja Prezesa UKE jest realizacją normy z art. 8 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. Przepis ten stanowi, że w sytuacji, gdy oferowane jest wyświetlanie identyfikacji rozmów przychodzących, dostawca usług musi zaoferować użytkownikowi wybierającemu – w sposób prosty i wolny od opłat – zablokowanie wyświetlania identyfikacji rozmów przychodzących przy poszczególnych połączeniach telefonicznych. Jednocześnie, dyrektywa określa, że abonent wybierający musi mieć taką możliwość w odniesieniu do każdej linii (art. 8 ust. 1). Realizacją tego przepisu w prawie telekomunikacyjnym jest art. 171 ust. 1, który stanowi, że operator publicznej sieci telekomunikacyjnej, w której świadczone są publicznie dostępne usługi telefoniczne zapewnia użytkownikom końcowym możliwość prezentacji identyfikacji zakończenia sieci, z którego inicjowane jest połączenie, przed dokonaniem połączenia¹²⁰. W interesującym nas zakresie Prezes UKE, na uzasadniony wniosek operatora może, w drodze decyzji,

¹²⁰ W tym zakresie dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych świadczonych w publicznej sieci telekomunikacyjnej umożliwiającej prezentację identyfikacji linii wywołującej jest obowiązany zapewnić, za pomocą prostych środków: 1) użytkownikowi wywołującemu – możliwość jednorazowego wyeliminowania prezentacji identyfikacji linii wywołującej u użytkownika wywoływane podczas wywołania i połączenia; 2) abonentowi wywołującemu – możliwość stałego wyeliminowania prezentacji identyfikacji linii wywołującej u użytkownika wywoływane podczas wywołania i połączenia, u operatora, do którego sieci jest przyłączony abonent będący stroną umowy z dostawcą usług; 3) abonentowi wywołwanemu – możliwość eliminacji dla połączeń przychodzących prezentacji identyfikacji linii wywołującej, a jeżeli taka prezentacja jest dostępna przed rozpoczęciem połączenia przychodzącego, także możliwość blokady połączeń przychodzących od abo-

ustalić okres przejściowy na wprowadzenie usługi blokady połączeń przychodzących od abonenta lub użytkownika, stosującego eliminację prezentacji identyfikacji linii wywołującej (art. 171 ust. 12 Pr. tel.). O wprowadzeniu okresu przejściowego Prezes UKE zobowiązany jest powiadomić: Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu i Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

W odróżnieniu do pozostałych rozstrzygnięć nasuwa się wniosek, że omawiane uprawnienie Prezesa UKE zostało określone zbyt ogólnikowo. Do tego stopnia, że nie sprecyzowano nawet ogólnych podstaw wydania przedmiotowej decyzji (np. z przyczyn technicznych) ani czasu, na jaki może zostać ona wydana. Sytuację taką należy poddać krytyce, gdyż wykracza ono poza ramy przyjmowanego w prawie administracyjnym uznania administracyjnego.

2.2. Sprawy należące do właściwości Prezesa UKE mające charakter ogólnoadministracyjny

2.2.1. Sprawy pozwoleń na używanie urządzeń radiowych

W preambule do dyrektywy nr 1999/5/WE z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie urządzeń radiowych i końcowych urządzeń telekomunikacyjnych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności (dalej jako dyrektywa 1999/5/WE)¹²¹ wskazano, że urządzenia radiowe stanowią ważną część rynku telekomunikacyjnego, który jest również ważnym elementem gospodarki Wspólnoty (pkt 1 Preambuły).

Samo używanie niektórych urządzeń radiowych¹²² (definiowane przez prawo telekomunikacyjne jako urządzenia telekomunikacyjne umożliwia-

nenta lub użytkownika stosującego eliminację prezentacji identyfikacji linii wywołującej (art. 171 ust. 2 Pr. tel.).

¹²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1999/5/WE z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie urządzeń radiowych i końcowych urządzeń telekomunikacyjnych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności (Dz. Urz. UE L 91 z 7.4.1999, str. 10.).

¹²² Art. 144 Pr. tel. posiada katalog urządzeń radiowych, które nie wymagają uzyskania pozwolenia radiowego. Są to przede wszystkim urządzenia radiowe przeznaczone wyłącznie do odbioru oraz nie wymaga pozwolenia używania urządzenia radiowego nadawczego lub nadawczo-odbiorczego: 1) używanego przez zagraniczny statek powietrzny, morski lub statek żeglugi śródlądowej, zgodnie z międzynarodowymi przepisami radiokomunikacyjnymi, jeżeli urządzenie zostało dopuszczone do używania przez właściwy organ; 2) używanego, zgodnie z przepisami międzynarodowymi, w służbie amatorskiej przez cudzoziemca oraz obywatela polskiego stale rezydującego za granicą podczas pobytu na terytorium RP,

jące komunikowanie się za pomocą emisji lub odbioru fal radiowych art. 2 pkt. 45)¹²³ wymaga posiadania pozwolenia radiowego, którego udziela Prezes UKE w formie decyzji administracyjnej¹²⁴ (art. 143 ust. 1 i 2 Pr. tel.). W zakresie cofnięcia, zmiany lub odmowy wydania pozwolenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące gospodarowania częstotliwościami (tj. art. 122, 123 i 124 Pr. tel.).

Dodatkowo, ustawa przewiduje w tym zakresie kompetencje Prezesa UKE w sprawach: 1) czasowego dopuszczenia do używania urządzenia radio-

jeżeli jednorazowo pobyt taki nie jest dłuższy niż 90 dni; 3) końcowego: a) dołączanego do zakończenia sieci telekomunikacyjnej, z wyłączeniem urządzeń stosowanych w służbie lotniczej, morskiej lub żeglugi śródlądowej; b) służącego do utrzymywania łączności z przebywającym krótkookresowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub znajdującym się na nim w tranzycie, zagranicznym pojazdem, statkiem powietrznym, morskim lub statkiem żeglugi śródlądowej, przytwierdzonego w sposób trwały do tego pojazdu lub statku, wykorzystującego międzynarodowo uzgodnione zakresy częstotliwości; 4) wykorzystującego zakresy częstotliwości zarezerwowane na rzecz podmiotu uprawnionego do dysponowania częstotliwością, o ile rezerwacja częstotliwości przewiduje zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia i określa warunki wykorzystywania częstotliwości; 5) telekomunikacyjne urządzenia końcowe i urządzenia radiowe, wobec których państwa członkowskie nie stosują ograniczeń w zakresie wprowadzania ich do obrotu lub oddawania do użytku, stanowią urządzenia klasy 1 (art. 144 ust. 2–3 Pr. tel.). Ponadto, na zasadzie delegacji ustawowej z art. 144 ust. 3 Pr. tel. Minister Transportu w rozporządzeniu z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie urządzeń radiowych nadawczych lub nadawczo-odbiorczych, które mogą być używane bez pozwolenia radiowego (Dz. U. z 2007 r. Nr 138, poz. 972 z późn. zm.) dodatkowo rozszerzył ustawowy katalog urządzeń radiowych. Jest to wypełnienie zaleceń dyrektywy 1999/5/WE, w której wskazano, że sprzęt radiowy i końcowe urządzenia telekomunikacyjne, których parametry spełniają zasadnicze wymogi, powinny być dopuszczone do obrotu bez żadnych ograniczeń (pkt 32 Preambuły).

¹²³ Dyrektywa 1999/5/WE posługuje się terminem „sprzęt radiowy i definiuje go jako: dowolny produkt lub jego znaczący element umożliwiający przekazywanie informacji za pośrednictwem wysyłanych i/lub odbieranych fal radiowych, wykorzystujący widmo przeznaczone do łączności radiowej na ziemi lub w przestrzeni kosmicznej (art. 2 lit. c).

¹²⁴ Pozwolenie Prezesa UKE (decyzja) oprócz elementów koniecznych decyzji administracyjnej z art. 107 k.p.a. powinna określać: 1) uprawniony podmiot oraz jego siedzibę i adres; 2) rodzaj, wyróżnik typu oraz nazwę producenta urządzeń radiowych, których dotyczy pozwolenie; 3) warunki wykorzystywania częstotliwości; 4) warunki używania urządzenia, w szczególności rodzaj służby radiokomunikacyjnej lub sieci telekomunikacyjnej, w której urządzenie może być wykorzystywane; 5) okres ważności; 6) termin rozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości, jednak nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia wydania pozwolenia. Dodatkowo, Prezes UKE w pozwoleniu może: 1) określić warunki używania urządzenia i obowiązki użytkownika w sytuacjach szczególnych zagrożeń; 2) zawierać przydział sygnałów identyfikacyjnych lub znaków wywoławczych; 3) zobowiązać podmiot do informowania o przerwach w wykorzystywaniu częstotliwości trwających powyżej 14 dni, z wyłączeniem pozwoleń w służbie radiokomunikacyjnej amatorskiej (art. 145 Pr. tel.).

wego w celu zapewnienia okazjonalnego przekazu informacji na okres nieprzekraczający 30 dni (art. 144a Pr. tel.); 2) czasowego używania urządzenia radiowego nadawczego lub nadawczo-odbiorczego w celu przeprowadzenia badań, testów lub eksperymentów, związanych z wprowadzaniem nowych technologii, pod warunkiem przedstawienia celu oraz harmonogramu prowadzenia tych badań, testów lub eksperymentów (art. 144b Pr. tel.) oraz 3) zgodę na używanie urządzenia radiowego nadawczego lub nadawczo-odbiorczego służącego do komunikacji w systemie naziemnym lub satelitarnym, przez misje dyplomatyczne, urzędy konsularne, zagraniczne misje specjalne oraz przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych, korzystające z przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów i zwyczajów międzynarodowych mające swe siedziby na terytorium RP (art. 148b Pr. tel.).

Pierwsza z wymienionych decyzji, dotycząca czasowego dopuszczenia do używania urządzenia radiowego w celu zapewnienia okazjonalnego przekazu informacji, wydawana jest na okres nieprzekraczający 30 dni¹²⁵. Ustawodawca bardzo ogólnie określił kryteria wydania tej decyzji, wskazując jedynie, że Prezes UKE winien kierować się obiektywnymi, przejrzystymi, niedyskryminacyjnymi i proporcjonalnymi kryteriami (art. 144a ust. 3 Pr. tel.). Zakres uznania administracyjnego organu regulacyjnego w niniejszej sprawie został określony bardzo szeroko. Oznacza to, że Prezes UKE każdorazowo będzie zobowiązany do sprecyzowania kryteriów, którymi kierował się, rozstrzygając daną sprawę. Podobnie zresztą odmowa wydania decyzji albo cofnięcie decyzji mogą nastąpić, jeżeli: 1) używanie urządzenia radiowego zagraża obronności, bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, 2) narusza umowę międzynarodową, którą RP jest stroną lub 3) używanie urządzenia radiowego zakłóca pracę urzędów

¹²⁵ W zakresie formalny jeżeli częstotliwości są przeznaczone do użytkowania jako rządowe, Prezes UKE wydaje decyzję, po uzyskaniu zgody Ministra Obrony Narodowej. Minister Obrony Narodowej wyraża zgodę w formie postanowienia, na które stronie nie przysługuje zażalenie, w terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych od dnia wpływu wniosku do Ministra Obrony Narodowej. Niewydanie postanowienia w terminie, o którym mowa w zdaniu poprzednim, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wydania decyzji (art. 144a ust. 2 Pr. tel.). Ustawodawca dopuścił możliwość złożenia wniosku o wydanie tej decyzji w formie elektronicznej. Co interesujące, dokumenty obligatoryjnie dołączane do wniosku w postaci: 1) odpisu z rejestru przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej lub innego właściwego rejestru prowadzonego w państwie pochodzenia, chyba że dany podmiot jest wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej; 2) potwierdzenia spełnienia przez urządzenie zasadniczych wymagań; 3) pełnomocnictwa – jeżeli strona działa poprzez pełnomocnika; 4) dowodu uiszczenia opłaty za prawo do wykorzystywania częstotliwości mogą być złożone w języku angielskim. Oznacza to, że przepisu art. 33 § 2 i 3 oraz art. 76a § 2 k.p.a. nie stosuje się. (art. 144 ust. 6 Pr. tel.).

lub sieci telekomunikacyjnych (art. 144a ust. 9 Pr. tel. w zw. z art. 123 ust 7 pkt. 1–3 Pr. tel.). Przesłanki odmowy wydania omawianej decyzji, szczególnie określone w pkt. 1, zostały również określone bardzo lakonicznie, pozostawiając organowi szeroki zakres uznania.

Decyzja z opisywanego zakresu, prócz elementów koniecznych z art. 107 k.p.a. musi zawierać: 1) rodzaj, wyróżnik typu oraz nazwę producenta urządzenia radiowego, którego dotyczy decyzja; 2) uprawniony podmiot oraz jego siedzibę i adres; 3) warunki wykorzystania częstotliwości; 4) warunki używania urządzenia radiowego, w szczególności rodzaj służby, w której jest wykorzystywane urządzenie; 5) okres obowiązywania decyzji oraz 6) termin rozpoczęcia wykorzystania częstotliwości (art. 144a ust 8 Pr. tel.).

Druga z przywołanych decyzji dotycząca czasowego używania urządzenia radiowego nadawczego lub nadawczo-odbiorczego w celu przeprowadzenia badań, testów lub eksperymentów, związanych z wprowadzaniem nowych technologii może zostać wydana jedynie pod warunkiem przedstawienia celu oraz harmonogramu prowadzenia tych badań, testów lub eksperymentów przez wnioskodawcę (art. 144b ust. 1 Pr. tel.)¹²⁶. Przesłanki wydania oraz odmowy wydania decyzji są zbieżne z kryteriami opisanymi wyżej jednak opisywane zezwolenie nie może być wydane na okres dłuższy niż rok.

Trzecia z decyzji dotyczy zgody na używanie urządzenia radiowego nadawczego lub nadawczo-odbiorczego służącego do komunikacji w systemie naziemnym lub satelitarnym, przez misje dyplomatyczne, urzędy konsularne, zagraniczne misje specjalne oraz przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych, mające swe siedziby na terytorium RP (art. 148b Pr. tel.). Intersujące jest, że wniosek o wydanie zgody składany jest do Prezesa UKE, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, co jest ewenementem w całym prawie telekomunikacyjnym. Prezes UKE wydaje, w drodze decyzji, zgodę na używanie urządzenia radiowego nadawczego lub nadawczo-odbiorczego, jeżeli urządzenie to będzie pracować bez zakłóceń oraz nie będzie powodować szkodliwych zakłóceń w pracy innych urządzeń. W decyzji Prezes UKE zobowiązany jest określić warunki wykorzystywania urządzenia radiowego. W przypadku stwierdzenia możliwości wystąpienia takich zakłóceń, Prezes UKE nie wydaje zgody oraz informuje wnioskodawcę o konieczności zmiany wniosku ze wskazaniem zakresu tych zmian (art. 148b ust. 4 Pr. tel.).

¹²⁶ Decyzje dotyczące używania urządzeń radiowych służących do rozprowadzania lub rozpowszechniania programów radiofonicznych lub telewizyjnych, Prezes UKE wydaje w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT (art. 144b ust. 2 Pr. tel.).

2.2.2. Nakładanie obowiązków związanych ze stanami szczególnych zagrożeń

Bez wątplenia, przedsiębiorcy telekomunikacyjni posiadają w gospodarce szczególny status, ich celem jest bowiem szeroko pojęte przekazywanie informacji. Dlatego też na tych przedsiębiorców, podobnie jak na innych rynkach infrastrukturalnych, nakłada się szczególne obowiązki względem państwa. Warto dodać, że tego typu obowiązki występowały od samego początku istnienia regulacji telekomunikacyjnych w Polsce¹²⁷.

Obecnie, przedsiębiorcy telekomunikacyjni są obowiązani do wykonywania zadań i obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 179 ust. 1 Pr. tel.). Autor obowiązki te podzielił na trzy zasadnicze kategorie. Dotyczą one:

- a) sytuacji przyszłych, obejmujących planowanie na wypadek sytuacji szczególnych zagrożeń, tj. sytuacji kryzysowych, stanów nadzwyczajnych¹²⁸, bezpośrednich zagrożeń dla infrastruktury przedsiębiorcy (art. 176a Pr. tel.);

¹²⁷ W ustawie z 2000 r. zagadnienie to było określone w art. 1 ust. 2 pkt 5, oraz w rozdziale 4 zatytułowanym „Sytuacje szczególnych zagrożeń” (ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne; Dz. U. z 2000 r. Nr 73, poz. 852). W ustawie z 1990 r. o łączności w art. 4 ust. 2 (ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności; Dz. U. z 1990 r. Nr 86, poz. 504). W ustawie z 1984 r. o łączności w art. 18 (ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności; Dz. U. z 1984 r. Nr 54, poz. 275). Podobny przepis przewidywała również ustawa z 1967 r. o łączności w art. 33 ust. 2, który nadawał uprawnienie Radzie Ministrów do wstrzymania lub ograniczenia wykonywania usług Przedsiębiorstwa Państwowego „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” na czas określony na całym obszarze Państwa lub na jego części i to w drodze rozporządzenia ze względu na interes Państwa (ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o łączności; Dz. U. z 1961 r. Nr 8, poz. 48). Natomiast dekret o łączności z 1955 r. już w swojej preambule stanowił, że „Sprawne działanie środków łączności (...) przyczynia się do wzmocnienia gospodarczej i obronnej siły Państwa” oraz ponadto w art. 7 i art. 46 (dekret z dnia 11 marca 1955 r.; Dz. U. z 1955 r. Nr 12, poz. 71). Podobne przepisy posiadała również ustawa z 1924 r., która w art. 26 stanowiła, że „W razie powodzi, zasp śnieżnych lub innych szczególnych trudności w przebyciu dróg publicznych zarząd poczt i telegrafów ma prawo używać dróg prywatnych” (ustawa z 3 czerwca 1924 r. o poczcie telegrafii i telefonii; Dz. U. z 1924 r. Nr 58, poz. 584). Jednocześnie, już od 1920 r. obowiązywała specjalna ustawa o pocztach, radiotelegrafach, telegrafach i telefonach w czasie wojny. Określała ona w art. 1, że w czasie wojny lub grożącego Państwu niebezpieczeństwa wojny wszystkie radiotelegrafy, telegrafy i telefony „podporządkowują się interesom obrony Państwa”. Ustawa ta odnosiła się tak do państwowych, jak i prywatnych sieci, przedsiębiorców i posiadaczy telefonów (ustawa z dnia 18 grudnia 1921 r.; Dz. U. z 1921 r., Nr 7 poz. 36). Akt ten zastąpiła podobna ustawa z 30 marca 1939 r. o komunikacjach w służbie obrony Państwa. Obowiązywała on do roku 1967 (Dz. U. z 1939 r. Nr 29, poz. 195).

¹²⁸ Stan nadzwyczajny jest następstwem wystąpienia stanu szczególnego zagrożenia i wprowadza się go, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Stan nadzwyczajny przybiera postać określoną w art. 228 ust. 1 Konstytucji, jako: stan wojenny (określony

- b) podejmowania działań w sytuacji wystąpienia szczególnych zagrożeń (art. 177, 178 Pr. tel.);
- c) zapobiegania popełnianiu przestępstw oraz pomocy w ich wykrywaniu, tzw. prewencja kryminalna (art. 179 ust. 2–10, art. 180 Pr. tel.)¹²⁹.

Prezes UKE, w ramach wspomnianych obowiązków, posiada kompetencje do podejmowania decyzji administracyjnych w sprawach:

- a) nałożenia obowiązków w sytuacji wystąpienia szczególnego zagrożenia, polegających na:
 - i) utrzymaniu ciągłości lub odtwarzania (z uwzględnieniem pierwszeństwa dla właściwych podmiotów i służb):
 - 1) dostarczania sieci telekomunikacyjnej;
 - 2) świadczenia usług telekomunikacyjnych;
 - ii) ograniczeniu niektórych, publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych;

w ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasad jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301)), stan wyjątkowy (określony w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985)) lub stan klęski żywiołowej (określony w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558)). Wprowadza się go jedynie w oparciu o ustawę w drodze rozporządzenia. I tak: stan wojenny może wprowadzić na części albo na całym terytorium państwa Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów w razie: zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (do tej definicji ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP wprowadza dodatkowo określenie *spowodowanego działaniami terrorystycznymi*) (art. 229 Konstytucji). Stan wyjątkowy może wprowadzić na części albo na całym terytorium państwa Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230 ust.1 Konstytucji). Natomiast stan klęski żywiołowej ma prawo wprowadzić RM na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, na części albo na całym terytorium państwa w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia (art. 232 Konstytucji). Przedłużenie stanu klęski żywiołowej możliwe jest jedynie za zgodą Sejmu. Wszystkie wymienione powyżej stany muszą odpowiadać sytuacji, która zaistniała w państwie i w oparciu o ocenę tej sytuacji można je wprowadzać. Jednocześnie, podjęte działania powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

¹²⁹ M. Chołodecki, *Dopuszczalny zakres ograniczeń wolności gospodarczej a obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zarys problematyki* [w:] W. Szwardler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, materiały Zjazdu Katedr PPG, 20–22 września, Toruń 2009, s. 36.

- iii) ograniczeniu zakresu lub obszaru eksploatacji sieci telekomunikacyjnych i urządzeń telekomunikacyjnych, używania urządzeń radiowych (z wyłączeniem urządzeń używanych przez podmioty, o których mowa w art. 4 Pr. tel.);
- iv) nakazaniu nieodpłatnego świadczenia, w określonym zakresie, publicznie dostępnych usług telefonicznych z aparatów publicznych.

Prezes UKE, nakładając powyższe obowiązki, winien kierować się rozmiarem zagrożenia i potrzebą ograniczenia jego skutków, z zachowaniem zasady minimalizowania negatywnych skutków nałożonych obowiązków dla ciągłości świadczenia usług i dla działalności gospodarczej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego; decyzji takiej organ nadaje rygor natychmiastowej wykonalności (art. 178 ust. 1 Pr. tel.); co interesujące, prawo telekomunikacyjne przewiduje, że decyzja Prezesa UKE może być ogłoszona ustnie przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, bez uzasadnienia, w całości lub części, jeżeli wymagają tego względy obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 178 ust. 2 pkt 2 Pr. tel.);

b) zawieszenia w całości lub w części obowiązku zapewnienia warunków dostępu i utrwalania, jeżeli jest to uzasadnione obiektywnymi i niezależnymi od przedsiębiorcy telekomunikacyjnego technicznymi lub organizacyjnymi przyczynami uniemożliwiającymi dalsze ich wykonywanie jednocześnie po uzyskaniu zgody uprawnionych do tego podmiotów, w terminie określonym w art. 106 § 3 k.p.a.; obowiązek ten Prezes UKE może zawiesić na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 179 ust. 6 Pr. tel.); odroczenie tego obowiązku jest jednak wyjątkiem od przyjętej zasady i nie może być interpretowany rozszerzająco; autor rozprawy podziela pogląd WSA w Warszawie, który w judykacie z 8.05.2008 r. wskazał, że „Decyzja w tym względzie winna zaś uwzględniać przede wszystkim to, iż na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym spoczywa obowiązek wykonania tych zadań i obowiązków, a odroczenie terminu ich wykonywania, jako okoliczność wyjątkową”¹³⁰; w związku z tym na Prezesie UKE ciąży obowiązek zbadania i oceny czy zachodzą warunki udzielenia odroczenia z powodu wystąpienia niezależnych trudności organizacyjnych, technicznych lub finansowych.

Na marginesie warto dodać, że w literaturze wskazuje się, iż pomimo objęcia przedmiotowymi obowiązkami wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych, z przyczyn naturalnych odnosić się one będą tylko do największych podmiotów na rynku.

¹³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 8.05.2008 r., VI SA/Wa 378/08 (dostępny w CBOSA).

2.2.3. Sprawy z zakresu nadzoru

Zgodnie z przepisami prawa telekomunikacyjnego, Prezes UKE uprawniony jest do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, gospodarki częstotliwościami lub spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej. Ponadto, jest on uprawniony do kontroli znajdującej się w obrocie lub oddanej do użytku aparatury, w tym telekomunikacyjnych urządzeń końcowych i urządzeń radiowych (art. 199 ust. 1 i 2 Pr. tel.).

W tej grupie spraw Prezes UKE jest władny wydać następujące decyzje:

- a) zakazujące podmiotowi kontrolowanemu wykonywania działalności telekomunikacyjnej, a ponadto nakazujące zmienić lub cofnąć rezerwację częstotliwości, zasobów orbitalnych lub przydział numeracji; decyzja taka może być podjęta przez Prezesa UKE, jeżeli nieprawidłowości występowały w przeszłości i mają poważny charakter, a podmiot kontrolowany nie zastosował się do decyzji nakazującej usunięcie wskazanych nieprawidłowości (art. 201 ust. 3 Pr. tel.);
- b) nakazujące podmiotowi kontrolowanemu podjęcie działań zmierzających do usunięcia zagrożenia, jeżeli podmiot ten narusza nałożone na niego obowiązki w ten sposób, że powoduje to:
 - i) bezpośrednie i poważne zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego;
 - ii) zagrożenie wywołania poważnej szkody w majątku użytkowników lub innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
 - iii) zagrożenie wywołania poważnych utrudnień w funkcjonowaniu sieci telekomunikacyjnych lub usług telekomunikacyjnych;należy podkreślić, że we wskazanym zakresie, niezależnie od podjętych działań, o których mowa powyżej, Prezes UKE zobowiązany jest wszcząć procedurę, o której mowa w art. 201 Pr. tel. (art. 202 Pr. tel.);
- c) nakazujące wstrzymanie używania lub zaprzestanie obsługiwanego urządzenia radiowego przez osobę nieuprawnioną w przypadku stwierdzenia używania urządzenia radiowego bez wymaganego pozwolenia lub obsługiwanego tego urządzenia przez osobę nieuprawnioną; decyzja ta może zawierać postanowienie o zabezpieczeniu urządzenia radiowego przed dalszym używaniem lub obsługą albo o przejściu urządzenia do depozytu (art. 203 Pr. tel.) oraz
- d) w przypadku stwierdzenia, że urządzenie w rozumieniu przepisów o kompatybilności elektromagnetycznej, wytwarzające pole elektromagnetyczne, powoduje zakłócenie pracy innego urządzenia spełniającego zasadnicze

wymagania w rozumieniu przepisów ustawy o kompatybilności elektromagnetycznej¹³¹, Prezes UKE może wydać decyzję o:

- i) czasowym wstrzymaniu używania urządzenia wytwarzającego zaburzenia elektromagnetyczne;
- ii) zmianie sposobu używania urządzenia;
- iii) zastosowaniu środków technicznych prowadzących do eliminacji zakłócenia, na koszt podmiotu, któremu wydano decyzję;
- iv) czasowym zajęciu urządzenia w celu przeprowadzenia badań niezbędnych do ustalenia przyczyn zakłóceń; Prezes UKE może uzależnić wydanie czasowo zajętego urządzenia od zgody jego użytkownika na usunięcie, na jego koszt, przyczyn powodujących niezgodność urządzenia z zasadniczymi wymaganiami, w szczególności przyczyn zakłóceń (art. 204 Pr. tel.).

Wszystkim powyższym decyzjom Prezes UKE nadaje z urzędu rygor natychmiastowej wykonalności.

Dalszą część rozważań należy rozpocząć od wyjaśnienia terminów kontroli oraz nadzoru. Przez kontrolę, w doktrynie prawa administracyjnego, rozumie się „sprawdzanie prawidłowości określonych zjawisk czy działań, ich analizowanie i ocenę, ustalanie wyników pokontrolnych i wysuwanie odpowiednich wniosków”¹³². Z kolei istotę pojęcia nadzoru gospodarczego oddaje m.in. definicja K. Strzyczkowskiego, który określa ją jako „ingencyjną działalność państwa podejmowaną w interesie publicznym wobec działalności podmiotów gospodarczych (uczestników rynku), samodzielnych (autonomicznych), działających na własne ryzyko i odpowiedzialność przedsiębiorców, zasadniczo w przestrzeni wyznaczonej przez wolności i prawa podmiotowe w obrocie gospodarczym”¹³³. Najczęściej nadzór nastawiony jest na weryfikację działań przedsiębiorców pod względem prawnym (kryterium legalności)¹³⁴. Jak można zauważyć pojęcia te nie są ze sobą tożsame. W literaturze wyraźnie rozróżnia się je, wskazując, że: „o ile kontrola ma w zasadzie na celu wskazanie podmiotowi kontrolowanemu dostrzeżonych nieprawidłowości przy pozostawieniu mu względnej swobody w wyborze sposobów ich usunięcia, o tyle nadzór obejmuje nie tylko ocenę badanego stanu faktycznego, ale również działania bezpośrednio zmierzające do ewen-

¹³¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o kompatybilności elektromagnetycznej, Dz. U. z 2007 r. Nr 82, poz. 556.

¹³² T. Bigo, F. Longchamp, *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze” 1963, nr 4, s. 51.

¹³³ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 160 oraz przywołana tam literatura.

¹³⁴ *Ibidem*, s. 162.

tualnej zmiany tego stanu”¹³⁵. Przyjmuje się, że kontrola jest elementem nadzoru, inaczej mówiąc, kontrola zawiera się w nadzorze, wobec tego to nadzór ma szerszy zakres niż kontrola.

W ocenie autora rozprawy, opisane na wstępie decyzje Prezesa UKE mają charakter nadzorczy, a nie jak określono je w ustawie – kontrolny. Wskazują na to konkretne działania, które musi podjąć dany podmiot w celu usunięcia dostrzeżonych nieprawidłowości.

3. Sprawy regulacyjne należące do kognicji sądu powszechnego (SOKiK)

Kognicja sądów powszechnych (SOKiK) została enumeratywnie określona w art. 206 ust. 2 Pr. tel. Obejmuje ona decyzje o:

- a) ustaleniu znaczącej pozycji rynkowej;
- b) nałożeniu, zniesieniu, zmianie lub uchyleniu obowiązków regulacyjnych;
- c) nakazaniu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości po przeprowadzeniu kontroli;
- d) nałożeniu kary;
- e) sprawach spornych¹³⁶ (z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu, aukcji albo konkursu oraz decyzji o uznaniu przetargu, aukcji albo konkursu za nierozstrzygnięte) oraz
- f) sprawach, o których mowa w art. 7 ust. 1, art. 13 ust. 2, art. 20, art. 21 ust. 2 oraz art. 22, art. 30 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

W interesującym nas zakresie przepisy prawa telekomunikacyjnego przewidują tylko jeden przypadek, w którym przysługuje zażalenie do sądu powszechnego (SOKiK). Jest to postanowienie Prezesa UKE zamykające postępowanie, dotyczące stwierdzenia, że na analizowanym rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja (art. 206 ust. 2b Pr. tel. w zw. z art. 23 ust. 3 Pr. tel.).

¹³⁵ A. Chełmoński, *Instytucje prawne w zarządzaniu gospodarką narodową* [w:] T. Rabska (red.) *System prawa administracyjnego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, t. IV, 1980, s. 467–468.

¹³⁶ W pierwotnej wersji art. 206 ust. 2 Pr. tel. (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800) brzmiał „Od decyzji w sprawach o ustalenie znaczącej pozycji rynkowej, nałożenie obowiązków regulacyjnych, nałożenia kar oraz od decyzji wydanych w sprawach spornych przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów”. Cytowany przepis nie posiadał wyłączenia w sprawach dotyczących wyników przetargu lub konkursu. Obecnie zgodnie z art. 206 ust. 1 Pr. tel. w tych sprawach będą miały zastosowanie przepisy k.p.a.

Wymienione powyżej sprawy (tj. ustalenie znaczącej pozycji rynkowej, nałożenie zniesienie lub zmiana obowiązków regulacyjnych), podlegające kontroli sądu powszechnego (SOKiK), tworzą tzw. cykl regulacyjny¹³⁷, który ma podstawowe znaczenie dla regulacji sektora telekomunikacyjnego¹³⁸. Polega on na cyklicznym badaniu (analizie) rynków poddanych regulacji oraz, w przypadku stwierdzenia, że na danym rynku nie występuje efektywna konkurencja, zastosowaniu odpowiednich środków regulacyjnych. Poszczególne stadia całego cyklu regulacyjnego zostały określone w art. 22 Pr. tel., który stanowi, że Prezes UKE po przeprowadzeniu analizy (która w polskiej procedurze stanowi samodzielny etap cyklu¹³⁹) prowadzi postępowanie którego celem jest:

- a) określenie (zdefiniowanie) rynku właściwego;
- b) ustalenie, czy na rynku właściwym występuje przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej (lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni zajmujący kolektywną pozycję znaczącą);
- c) wyznaczenie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej (lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą), w przypadku stwierdzenia, że na rynku właściwym nie występuje skuteczna konkurencja oraz nałożenie na tego przedsiębiorcę (lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą) obowiązków regulacyjnych oraz
- d) utrzymanie, zmiana albo uchylenie obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej (lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą) przed przeprowadzeniem analizy rynku.

3.1. Ustalenie znaczącej pozycji rynkowej

Jednym z fundamentalnych pojęć z zakresu regulacji sektora telekomunikacyjnego jest pojęcie znaczącej pozycji rynkowej (ang. *significant market power*)¹⁴⁰. Zgodnie z prawem telekomunikacyjnym, przedsiębiorca telekomunikacyjny zajmuje znaczącą pozycję rynkową, jeżeli na rynku właściwym

¹³⁷ S. Piątek, *Regulacja na rzecz konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3(5), s. 161; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 309.

¹³⁸ K. Kosmala, *Procedura regulacji...*, s. 176.

¹³⁹ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 192 i n.

¹⁴⁰ Zob. szerzej na ten temat w: A. de Stree, *The New Concept of ‘Significant Market Power’ in Electronic Communications*, „European Competition Law Review” 2003, 24.10, s. 535; M. Popovics, *Application of the Concept of Significant Market Power in Electronic Communications*, „Acta Juridica Hungarica” 2007, 47.4, s. 314.

samodzielnie posiada pozycję ekonomiczną odpowiadającą dominacji¹⁴¹ w rozumieniu przepisów prawa wspólnotowego (art. 25a ust. 1 Pr. tel.). Norma ta wynika z DR¹⁴², która stanowi, że przedsiębiorstwo posiada znaczącą pozycję rynkową, jeżeli samodzielnie lub wspólnie z innymi ma pozycję równoważną pozycji dominującej, tj. tak silną pozycję ekonomiczną, że uprawnia go ona do postępowania według swojego uznania, nie bacząc na innych konkurentów, klientów i ostatecznych konsumentów (art. 14 ust. 2 DR)¹⁴³. Pozycja dominująca w prawie unijnym została określona w art. 102 TFUE¹⁴⁴. Powiązanie pojęcia znaczącej pozycji rynkowej z pojęciem pozycji domi-

¹⁴¹ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 10 u.o.k.k. przez pozycję dominującą – rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

¹⁴² KE wydała wytyczne w sprawie analizy rynku i oceny znaczącej pozycji rynkowej zgodnie z ramami regulacyjnymi Wspólnoty dotyczącymi sieci i usług łączności elektronicznej dalej jako wytyczne z 11.7.2002 r. (Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (Text with EEA relevance) OJ C 165, 11.7.2002, p. 6–31). Tekst tych zaleceń nie został oficjalnie przetłumaczony na język polski co spowodowało skierowanie przez SN zapytania prejudycjalnego o treści, czy: „krajowy organ regulacyjny powinien mieć przede wszystkim na uwadze przeprowadzając analizę odnośnych rynków, w przypadku, gdy wytyczne te nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku tego państwa, w sytuacji, gdy język ten jest językiem urzędowym Unii Europejskiej?” zob. Sprawa C-410/09: Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Rzeczpospolita Polska) w dniu 28 października 2009 r. – Polska Telefonía Cyfrowa Sp. z o.o./Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Dz. Urz. UE C 024, 30.01.2010 r., s. 0019–0020.

¹⁴³ W początkach regulacji tego sektora, tj. do wprowadzenia DR przyjmowało się, że przedsiębiorstwo posiada znaczącą pozycję rynkową jeżeli posiada ok. 25% udział w rynku. Zob. więcej I. Walden, *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 188; S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 217.

¹⁴⁴ Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między państwami członkowskimi. Traktat przykładowo wymienia, że nadużywanie takie może polegać w szczególności na:

- a) narzucaniu w sposób bezpośredni lub pośredni niesłuszných cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłuszných warunków transakcji;
- b) ograniczaniu produkcji, rynków lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów;
- c) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierówných warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji;
- d) uzależnianiu zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów.

nującej jest kolejnym przejawem powiązania regulacji *ex ante* z prawem ochrony konkurencji¹⁴⁵.

Warto wspomnieć, że prawo telekomunikacyjne jeszcze przed nowelizacją, zawierało przykładowe kryteria oceny pozycji znaczącej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego na rynku właściwym, były to:

- a) udział przedsiębiorcy w rynku właściwym;
- b) brak technicznej i ekonomicznej zasadności budowy alternatywnej infrastruktury telekomunikacyjnej;
- c) istnienie przewagi technologicznej przedsiębiorcy;
- d) brak albo niewielki poziom równoważącej siły nabywczej;
- e) łatwy bądź uprzywilejowany dostęp przedsiębiorcy do rynków kapitałowych bądź zasobów finansowych;
- f) ekonomia skali;
- g) ekonomia zakresu;
- h) pionowe zintegrowanie przedsiębiorcy;
- i) poziom rozwoju sieci dystrybucji i sprzedaży przedsiębiorcy;
- j) brak potencjalnej konkurencji;
- k) istnienie barier dla dalszego rozwoju przedsiębiorcy oraz rynku właściwego;
- l) istnienie barier wejścia na rynek właściwy.

Ustawodawca, tak unijny, jak i krajowy, wprowadził również pojęcie kolektywnej pozycji znaczącej, określając ją jako sytuację, w której dwóch lub więcej przedsiębiorców telekomunikacyjnych, nawet przy braku powiązań organizacyjnych lub innych związków między nimi, posiada na rynku właściwym pozycję ekonomiczną odpowiadającą dominacji w rozumieniu przepisów prawa wspólnotowego (art. 25a ust. 3 Pr. tel.). Prezes UKE przy ustalaniu czy dwóch lub więcej przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmuje kolektywną znaczącą pozycję na rynku właściwym jest zobowiązany ocenić cechy rynku właściwego, w szczególności udział przedsiębiorców w tym rynku oraz jego przejrzystość. Jeżeli przeprowadzona przez Prezesa UKE ocena nie wskaże na brak kolektywnej pozycji znaczącej dwóch lub więcej przedsiębiorców telekomunikacyjnych, dodatkowo organ zobowiązany jest zastosować kryteria: niskiej elastyczności popytu; podobnego udziały w rynku; wysokich prawnych lub ekonomicznych barier dostępu do rynku; integracji pionowej, której towarzyszy zbiorowa odmowa dostaw; braku równoważącej siły nabywczej; braku potencjalnej konkurencji (art. 25a ust. 5 Pr. tel.). Kryteria te nie muszą być spełnione łącznie i nie stanowi to katalogu zamkniętego.

¹⁴⁵ T. Skoczny, *Ocena konkurencyjności...*, s. 225.

Powyżej przedstawione wskazówki, jak również wytyczne KE, w sprawie znaczącej pozycji rynkowej, prowadzą do wniosku, że w celu ustalenia znaczącej pozycji rynkowej przez Prezesa UKE niezbędne jest przede wszystkim posłużenie się analizą ekonomiczną przy mniejszym zakresie własnego uznania administracyjnego¹⁴⁶.

3.1.1. Analiza rynków

Pierwszym i zarazem kluczowym etapem całego cyklu regulacyjnego jest analiza rynku w zakresie wyrobów i usług telekomunikacyjnych (art. 21 ust. 1 Pr. tel., który to implementuje art. 16 DR). Analizy tej organ dokonuje w oparciu o zalecenie KE w sprawie odnośnych rynków produktów i usług (art. 15 DR). Obecnie obowiązuje Zalecenie Komisji z 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante*, zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dalej: Zalecenie z 17.12.2007 r.)¹⁴⁷. W zaleceniu tym KE określiła, kierując się z zasadami prawa konkurencji, rynki produktów i usług sektora łączności elektronicznej, których cechy mogą uzasadnić nałożenie wymogów regulacyjnych. W zaleceniu wskazano na następujące rynki:

- poziom rynku detalicznego:
 - 1) dostęp do publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji dla klientów indywidualnych i instytucjonalnych;
- poziom rynku hurtowego:
 - 2) rozpoczęcie połączenia w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji;
 - 3) zakończenie połączenia w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji;
 - 4) hurtowy (fizyczny) dostęp do infrastruktury sieciowej (w tym dostęp dzielony lub w pełni uwolniony) w stałej lokalizacji;
 - 5) hurtowe usługi dostępu szerokopasmowego;
 - 6) hurtowe segmenty końcowe łączy dzierżawionych, bez względu na zastosowaną technologię zapewnienia przepustowości dzierżawionej lub dedykowanej;
 - 7) zakończenie połączenia głosowego w poszczególnych sieciach telefonii komórkowej¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Ibidem, s. 228 oraz pkt 22 wytycznych z 22.7.2002 r.

¹⁴⁷ Dz. Urz. WE L 344 z 28.12.2007, s. 65.

¹⁴⁸ Zgodnie z pkt 4 zalecenia z 17.12.2007 r. punktem wyjścia dla określenia rynków jest zdefiniowanie rynków detalicznych z perspektywy przyszłości, przy uwzględnieniu zastę-

Prezes UKE zobowiązany jest do przeprowadzenia analizy rynków, biorąc pod uwagę w/w zalecenie oraz wytyczne KE dotyczące analizy rynków i oceny znaczącej pozycji rynkowej¹⁴⁹. Zgodnie ze znowelizowanym prawem telekomunikacyjnym z 2012 r. Prezes UKE zobowiązany jest do przeprowadzenia analizy rynku nie później niż w terminie 3 lat, licząc od podjęcia poprzedniego rozstrzygnięcia dotyczącego danego rynku właściwego. Zachowanie tego terminu następuje poprzez notyfikację KE projektu rozstrzygnięcia kończącego postępowanie regulacyjne (art. 21 ust. 2 Pr. tel.). Inaczej kształtuje się termin w zakresie analizy rynków niezgłoszonych wcześniej KE. Analiza taka musi być przeprowadzona nie później niż w terminie 2 lat od przyjęcia zmienionego zalecenia KE. Podobnie jak wyżej, zachowanie tego terminu następuje poprzez notyfikację KE projektu rozstrzygnięcia kończącego postępowanie regulacyjne przez Prezesa UKE (art. 21 ust. 3 Pr. tel.). Dodajmy, że Prezes UKE w uzasadnionych przypadkach może zwrócić się do KE z wnioskiem o przedłużenie opisanych terminów o maksymalnie 3 lata. W przypadku niezgłoszenia przez KE sprzeciwu w ciągu

powalności po stronie popytu i podaży. Po zdefiniowaniu rynków detalicznych należy określić właściwe rynki hurtowe. Jeżeli rynek w dół łańcucha dostaw jest zaopatrywany przez pionowo zintegrowane przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa, to z braku regulacji może nie istnieć rynek hurtowy (handlu). W konsekwencji, jeżeli rynek uzasadnia określenie, konieczne może okazać się tworzenie hipotetycznego rynku hurtowego w górę łańcucha dostaw. Rynki w sektorze łączności elektronicznej częstokroć mają dwoistą naturę, jako że obejmują one usługi świadczone za pośrednictwem sieci lub platform skupiających użytkowników z każdej strony rynku, na przykład użytkowników wymieniających komunikaty bądź nadawców i odbiorców informacji lub treści. Aspekty te należy wziąć pod uwagę, podejmując się określenia i zdefiniowania rynków, gdyż mogą one wpłynąć zarówno na sposób definiowania rynków, jak i na stwierdzenie, czy ich cechy uzasadniają nałożenie obowiązków regulacyjnych *ex ante*.

¹⁴⁹ Przed nowelizacją Pr. tel. z 2009 r. to minister właściwy ds. łączności w drodze rozporządzenia wyznaczał rynki właściwe. Natomiast pod wpływem zarzutów KE, która wielokrotnie podnosiła brak możliwości skutecznego odwołania się od rozstrzygnięcia w przedmiocie wyznaczenia, zdefiniowania rynku właściwego, gdyż rozporządzenie ministra właściwego do spraw łączności w sprawie określenia rynków właściwych jako akt powszechnie obowiązujący nie dawał możliwości zakwestionowania rozstrzygnięć przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w normalnym trybie odwoławczym. Jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy z 6.07.2009 r. „Wprowadzone zmiany mają umożliwić Prezesowi UKE wyznaczanie rynków właściwych zgodnie z Zaleceniem Komisji. Prezes UKE będzie wydawał decyzje, w których w pierwszej kolejności określi rynek właściwy, dokona analizy tego rynku pod kątem występujących na nim problemów, a następnie wyznaczy przedsiębiorcę lub przedsiębiorców o znaczącej pozycji (co oznacza, że rynek nie jest skutecznie konkurencyjny) i nałoży obowiązki regulacyjne. W ten sposób strony postępowania będą miały możliwość zaskarżenia decyzji także w części dotyczącej wyznaczenia rynku właściwego”.

jednego miesiąca od wystąpienia z wnioskiem przez Prezesa UKE, termin ulega przedłużeniu zgodnie z wnioskiem (art. 21 ust. 4 Pr. tel.).

Zaznaczmy, że opisywane postępowanie nie posiada żadnego konkretnego adresata, dotyczy bowiem ono całego rynku telekomunikacyjnego, tj. wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych i ma za cel zebranie informacji o rynku przez Prezesa UKE. Autor podziela stanowisko M. Szydło, że postępowanie w przedmiocie analizy rynku nie może być uznane za „sprawę administracyjną” w jej materialnoprawnym ujęciu¹⁵⁰. W kolejnym etapie cyklu otwiera ono dopiero drogę do zaistnienia sprawy administracyjnej¹⁵¹. Równocześnie nie jest to typowe jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, jako że przepisy k.p.a. stosuje się w nim jedynie pomocniczo¹⁵². W ocenie S. Piątka analiza nie jest częścią postępowania opartego na k.p.a.¹⁵³. Zdaniem autora rozprawy, nie oznacza to jednak, że nie jest to w ogóle postępowanie administracyjne, każde bowiem postępowanie przed Prezesem UKE ma charakter administracyjnoprawny (wyjątek stanowi tu jedynie postępowanie w ramach samokontroli, zob. szerzej rozdział VII pkt 3.2).

3.1.2. Postanowienie stwierdzające konkurencyjność rynku

Po przeprowadzeniu postępowania w zakresie analizy rynku (art. 22 Pr. tel.), Prezes UKE, w przypadku ustalenia, że na rynku właściwym nie występuje przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni zajmujący kolektywną pozycję znaczącą, wydaje postanowienie, w którym określa rynek właściwy (zgodnie z prawem konkurencji, uwzględniając uwarunkowania krajowe oraz w największym możliwie stopniu zalecenie i wytyczne KE w zakresie wyrobów i usług telekomunikacyjnych) oraz stwierdza, że na tym rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja, jeżeli na tym samym rynku właściwym nie występował przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni zajmujący kolektywną pozycję znaczącą (art. 23 ust. 1 Pr. tel.)¹⁵⁴. Wydanie przedmiotowego postanowie-

¹⁵⁰ M. Szydło, *Wyznaczanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych posiadających znaczącą pozycję na rynku zgodnie ze znowelizowanym prawem telekomunikacyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 2, s. 208–209.

¹⁵¹ K. Kosmala, *Procedura regulacji...*, s. 181.

¹⁵² M. Szydło, *Wyznaczanie przedsiębiorców...*, s. 209; K. Kosmala, *Procedura regulacji...*, s. 181.

¹⁵³ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 192.

¹⁵⁴ Jest to niejako powtórzenie treści art. 16 ust. 3 DR, który stanowi, że „Jeżeli krajowy organ regulacyjny ustali, że na danym rynku występuje efektywna konkurencja, nie będzie nakładać ani utrzymywać żadnych specyficznych wymogów (...)”.

nia wymaga jednocześnie przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego (art. 15 pkt 1 Pr. tel.) i zasięgnięcia opinii Prezesa UOKiK. Ponadto Prezes UKE w jak największym stopniu został zobowiązany do uwzględnienia opinii i wspólnych stanowisk przyjmowanych przez BEREC (art. 25c pkt 1 i 3 Pr. tel.). Postępowanie to kończy się stwierdzeniem o konkurencyjności danego rynku.

Wyjaśnienia wymaga jednak użyte przez ustawodawcę pojęcie *występowania skutecznej konkurencji*¹⁵⁵, którym posługuje się art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. b Pr. tel. Jest ono bardzo doniosłe, przesądza bowiem o stanie rynku i w konsekwencji o braku podstaw do ingerencji regulacyjnej na tym rynku. Niemniej jednak prawo telekomunikacyjne nie definiuje tego terminu, dlatego też, w oparciu o art. 16 ust. 1 DR, należy odwołać się do wytycznych Urzędu Nadzoru EFTA z 14 lipca 2004 r. w sprawie analizy rynku i oceny znaczącej pozycji rynkowej w związku z ramami regulacyjnymi sieci i usług łączności elektronicznej, o których mowa w załączniku XI Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym¹⁵⁶. Określają one efektywną konkurencję jako stan, w którym żadne z przedsiębiorstw nie posiada samodzielnie lub łącznie z innym podmiotem pozycji dominującej na danym rynku. W związku z tym, efektywna konkurencja oznacza, że żadne przedsiębiorstwo na danym rynku nie posiada samodzielnie lub łącznie z innym przedsiębiorstwem pozycji dominującej (pkt 19).

Co istotne dla przedmiotowych rozważań, w literaturze oraz orzecznictwie pojawił się spór co do charakteru omawianego postanowienia oraz jego formy¹⁵⁷. Z jednej strony wskazuje się, że postanowienie to ma charakter abstrakcyjny¹⁵⁸, nie służy bowiem nakładaniu żadnych praw czy obowiązków na przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz, że postępowanie to nie ma określonych stron, *ergo* nie podlega ono zaskarżeniu. Zauważmy, że konsekwencją ewentualnego przyjęcia, że postępowanie to odbywa się bez

¹⁵⁵ W jęz. ang. *effective competition*.

¹⁵⁶ Wytyczne Urzędu Nadzoru EFTA z 14 lipca 2004 r. w sprawie analizy rynku i oceny znaczącej pozycji rynkowej w związku z ramami regulacyjnymi sieci i usług łączności elektronicznej, o których mowa w załączniku XI Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Dz. Urz. WE C 101 z 27.04.2006 r., s. 1).

¹⁵⁷ Pomimo nowelizacji art. 23 Pr. tel. to zasadniczo chodziło o stwierdzenie konkurencyjności danego rynku.

¹⁵⁸ Wyrok NSA z 10.10.2007 r., II GSK 126/07 (dostępny w CBOSA); wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2006 r., VI SA/Wa 1435/06 (LEX nr 264525 oraz CBOSA); wyrok WSA w Warszawie z 29.08.2006 r., VI SA/Wa 35/06 (LEX nr 281865 oraz CBOSA); wyrok WSA w Warszawie z 14.05.2008 r., VI SA/Wa 231/08 (dostępny w CBOSA) oraz S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 203 i n.; K. Kosmala, *Procedura regulacji...*, s. 180.

udziału stron, byłoby pozbawienie przedsiębiorców telekomunikacyjnych gwarancji procesowych, przewidzianych w k.p.a.

Odmienne stanowisko reprezentuje M. Rogalski, które autor rozprawy podziela, wskazując, że co do zasady k.p.a. normuje postępowanie przed organami administracyjnymi w sprawach indywidualnych (art. 1 pkt 1 k.p.a.), dlatego też trudno zgodzić się z tezą, że postępowanie to odbywa się bez udziału stron, skoro postępowanie to ma charakter administracyjny (art. 206 ust. 1 Pr. tel.). Również NSA, w judykacie z 5.07.2007 r., wskazał, że postępowanie to oddziałuje na bardzo ograniczoną liczbę podmiotów, „jak np. na rynku telefonii mobilnej (komórkowej), gdzie funkcjonuje zaledwie kilka ściśle oznaczonych podmiotów”¹⁵⁹. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 2.06.2009 r., podkreślając, że „postanowienie wydane w trybie art. 23 ust. 3 ustawy – Prawo telekomunikacyjne [przed nowelizacją art. 23 Pr. tel. – przyp. M.Ch.], w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonego postanowienia, nie ma ‘abstrakcyjnego charakteru’, wywołuje bowiem skutki prawne w sferze praw i obowiązków konkretnych podmiotów – przedsiębiorców uczestniczących na danym rynku. Jest to akt władczy wydany przez organ administracji publicznej w toku postępowania, do którego z mocy art. 206 ust. 1 ustawy – Prawo telekomunikacyjne znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego”¹⁶⁰.

Ustawodawca ostatecznie rozstrzygnął wątpliwości dotyczące charakteru omawianego postanowienia, wprowadzając możliwość jego zaskarżenia w postaci zażalenia do sądu powszechnego (art. 206 ust. 2b Pr. tel.), co należy w pełni zaaprobować. Jednocześnie, część autorów, a wśród nich M. Rogalski, wskazuje, że przedmiotowe postanowienie jest w istocie decyzją administracyjną, gdyż kończy postępowanie i orzeka co do istoty sprawy¹⁶¹. Z tym ostatnim poglądem również należy się zgodzić, orzeczenie to nie ma bowiem charakteru incydentalnego, ale kończy postępowanie w sprawie.

Reasumując, można przyjąć, że omawiane postępowanie ma charakter administracyjny, które kończy się wydaniem postanowienia, będącego w istocie decyzją administracyjną, które wywołuje skutki prawne w sferze praw i obowiązków przedsiębiorców uczestniczących na danym rynku. Akt ten podlega kognicji sądu powszechnego (SOKiK).

¹⁵⁹ Wyrok NSA z 5.07.2007 r., II GSK 89/07 (dostępny w CBOSA).

¹⁶⁰ Wyrok NSA z 2.06.2009 r., II GSK 902/08 (dostępny w CBOSA) podobne stanowisko zajął również SN w wyroku z 20.02.2008 r., III SK 23/07 (LEX 452461 oraz ZNSA 2008/6/96).

¹⁶¹ M. Rogalski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 195.

3.2. Obowiązki regulacyjne

Konsekwencją ustalania, po przeprowadzeniu analizy rynku, występowania na rynku właściwym przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej (lub przedsiębiorcy telekomunikacyjnego zajmującego kolektywną pozycję znaczącą), jest decyzja Prezesa UKE, która określa rynek właściwy¹⁶² oraz wyznacza przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej (lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą) i nakłada na niego odpowiednie obowiązki regulacyjne, biorąc pod uwagę adekwatność i proporcjonalność danego obowiązku do problemów rynkowych, których rozwiązanie służy realizacji celów określonych w art. 1 ust. 2 Pr. tel. (art. 24 Pr. tel.).

W skrócie można przyjąć, że obowiązki regulacyjne są nakładane na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, „ponieważ jego siła rynkowa zniekształca naturalne, nieskrępowanie mechanizmy rynkowe i utrudnia konkurencję”¹⁶³.

3.2.1. Pojęcie i rodzaje środków regulacyjnych

W pierwszej kolejności należy rozpocząć od wskazania możliwych rodzajów środków regulacyjnych. Zgodnie z prawem telekomunikacyjnym, obowiązkami regulacyjnymi są (art. 22 ust. 2 Pr. tel.):

a) obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków przedsiębiorców telekomunikacyjnych o zapewnienie im dostępu telekomunikacyjnego, w tym użytkowania elementów sieci oraz udogodnień towarzyszących, w szczególności biorąc od uwagę poziom konkurencyjności rynku detalicznego i interes użytkowników końcowych (art. 34 Pr. tel.)¹⁶⁴;

¹⁶² Podobnie jak przy postanowieniu stwierdzającym konkurencyjność rynku, Prezes UKE musi mieć na uwadze poziom rozwoju krajowego rynku produktów i usług telekomunikacyjnych, zgodnie z prawem konkurencji.

¹⁶³ A. Streżyńska, *Pozycja znacząca operatora na rynku telekomunikacyjnym – instrumenty regulacji* [w]: M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdzenie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne*, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005, s. 27.

¹⁶⁴ Obowiązek ten może w szczególności polegać na:

- 1) zapewnieniu możliwości zarządzania obsługą użytkownika końcowego przez uprawnionego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego i podejmowania rozstrzygnięć dotyczących wykonywania usług na jego rzecz;
- 2) zapewnieniu określonych elementów sieci telekomunikacyjnej, w tym dostępu do nieaktywnych elementów sieci lub urządzeń telekomunikacyjnych, linii, łączy lub lokalnych pętli abonenckich; obowiązek udostępnienia lokalnych pętli abonenckich może dotyczyć pełnej pętli lub podpętli, w warunkach pełnego dostępu lub dostępu

- b) obowiązek równego traktowania przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie dostępu telekomunikacyjnego, w szczególności przez oferowanie jednakowych warunków w porównywalnych okolicznościach, a także oferowanie usług oraz udostępnianie informacji na warunkach nie gorszych od stosowanych w ramach własnego przedsiębiorstwa, lub w stosunkach z podmiotami zależnymi (art. 36 Pr. tel.);
- i) na operatora o znaczącej pozycji rynkowej, na którego został nałożony powyższy obowiązek równego traktowania, lub wraz z tym obowiązkiem, może zostać nałożony obowiązek przygotowania i przedstawienia w określonym terminie projektu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym (art. 42 ust. 1 Pr. tel.)¹⁶⁵;

współdzielonego, wraz z kolokacją, dostępem do połączeń kablowych i odpowiednich systemów informacyjnych;

- 3) oferowaniu usług na warunkach hurtowych w celu ich dalszej sprzedaży przez innego przedsiębiorcę;
- 4) przyznawaniu dostępu do interfejsów, protokołów lub innych kluczowych technologii niezbędnych dla interoperacyjności usług, w tym usług sieci wirtualnych;
- 5) zapewnieniu infrastruktury telekomunikacyjnej, kolokacji oraz innych form wspólnego korzystania z budynków;
- 6) zapewnieniu funkcji sieci niezbędnych do zapewnienia pełnej interoperacyjności usług, w tym świadczenia usług w sieciach inteligentnych;
- 7) zapewnieniu usług roamingu w sieciach ruchomych;
- 8) zapewnieniu systemów wspierania działalności operacyjnej lub innych systemów oprogramowania niezbędnych dla skutecznej konkurencji, w tym systemów taryfowych, systemów wystawiania faktur i pobierania należności;
- 9) zapewnieniu udogodnień towarzyszących w dziedzinie transmisji radiofonicznych lub telewizyjnych;
- 10) zapewnieniu połączenia sieci lub urządzeń telekomunikacyjnych oraz udogodnień z nimi związanych;
- 11) prowadzeniu negocjacji w sprawie dostępu telekomunikacyjnego w dobrej wierze oraz utrzymywaniu uprzednio ustanowionego dostępu telekomunikacyjnego do określonych sieci telekomunikacyjnych, urządzeń lub udogodnień towarzyszących;
- 12) świadczeniu usług telekomunikacyjnych z uwzględnieniem pierwszeństwa zgodnie z art. 176a ust. 2 pkt 3 Pr. tel.;
- 13) zapewnieniu dostępu do usług towarzyszących, w tym usług identyfikacji, lokalizacji i sygnalizowania obecności.

¹⁶⁵ W art. 42 ust. 4 Pr. tel. ustawodawca nadał ministrowi właściwemu do spraw łączności upoważnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączeń sieci, łączy dzierżawionych oraz zapewnienia dostępu do lokalnej pętli abonenckiej, dostępu do urządzeń dostępu szerokopasmowego oraz dostępu do węzłów sieci telekomunikacyjnej używanych na potrzeby szerokopasmowej transmisji danych kierowanej do lokalnej pętli abonenckiej, biorąc pod uwagę potrzeby rynku, rozwój konkurencyjności oraz interoperacyjność usług. Delegację tę realizuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie zakresu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym (Dz. U. z 2008 r. Nr 138, poz. 866).

- c) obowiązek ogłaszania lub udostępniania informacji w sprawach zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego, dotyczących informacji księgowych, specyfikacji technicznych sieci i urządzeń telekomunikacyjnych, charakterystyki sieci, zasad i warunków świadczenia usług oraz korzystania z sieci, a także opłat (art. 37 Pr. tel.);
- d) obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej w sposób umożliwiający identyfikację przepływów transferów wewnętrznych związanych z działalnością w zakresie dostępu telekomunikacyjnego (art. 37 Pr. tel.);
- e) obowiązki:
 - i) kalkulacji uzasadnionych kosztów świadczenia dostępu telekomunikacyjnego, wskazując sposoby kalkulacji kosztów, jakie operator powinien stosować na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie prowadzenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów usług¹⁶⁶, zgodnie z zatwierdzonym przez Prezesa UKE opisem kalkulacji kosztów¹⁶⁷;
 - ii) stosowania opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego, uwzględniających zwrot uzasadnionych kosztów operatora (art. 39 Pr. tel.);
- f) obowiązek ustalania opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego w oparciu o ponoszone koszty (art. 40 Pr. tel.);
- g) obowiązek rozdziału funkcjonalnego (art. 44b Pr. tel.);
- h) obowiązek zapewnienia użytkownikom końcowym przedsiębiorcy telekomunikacyjnego komunikowania się z użytkownikami innego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, w tym obowiązek wzajemnego połączenia sieci (art. 45 Pr. tel.);
- i) obowiązek¹⁶⁸ realizacji na rzecz abonentów przyłączonych do jego sieci uprawnienia, polegającego na tym, że abonent będący stroną umowy z dostawcą usług zapewniającym przyłączenie do stacjonarnej publicznej sieci telekomunikacyjnej operatora o znaczącej pozycji rynkowej może wybrać dowolnego dostawcę publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, którego usługi są dostępne w połączonych sieciach (art. 72 ust. 3 Pr. tel.);

¹⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie prowadzenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów usług (Dz. U. z 2005 r. Nr 255, poz. 2140 z późn. zm.).

¹⁶⁷ Przykładem zatwierdzonej przez Prezesa UKE kalkulacji kosztów oraz instrukcja prowadzenia rachunkowości regulacyjnej jest: decyzja z 26 maja 2009 r. dla Telekomunikacji Polskiej S.A. (informacja za: <http://www.uke.gov.pl/opis-kalkulacji-kosztow-dla-tp-10094>).

¹⁶⁸ Obowiązek ten, może być nałożony po analizie rynku usług świadczonych w ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej na wyznaczonego operatora o znaczącej pozycji na tym rynku.

ponadto:

- j) jeżeli w/w obowiązki okazałyby się nieskuteczne, tj. nie doprowadziłyby do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 189 ust. 2 Pr. tel., Prezes UKE może nałożyć na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej na rynku usług detalicznych, obowiązek:
 - i) nieustalania zawyżonych cen usług;
 - ii) nieutrudniania wejścia na rynek innym przedsiębiorcom;
 - iii) nieograniczania konkurencji poprzez ustalanie cen usług zaniżonych w stosunku do kosztów ich świadczenia;
 - iv) niestosowania nieuzasadnionych preferencji dla określonych użytkowników końcowych, z wyłączeniem przewidzianych w ustawie;
 - v) niezobowiązania użytkownika końcowego do korzystania z usług, które są dla niego zbędne (art. 46 Pr. tel.).

Oprócz tego, w zakresie dostępu telekomunikacyjnego, DD również wskazuje na obowiązki regulacyjne:

- a) obowiązek przejrzystości;
- b) obowiązek niedyskryminacji;
- c) obowiązki związane z rozdzielnnością księgową;
- d) obowiązki związane z dostępem i użytkowaniem specyficznych urządzeń sieciowych;
- e) kontrola cen i obowiązki związane z systemem księgowania kosztów;
- f) podział funkcjonalny oraz
- g) tzw. dobrowolny podział przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo (art. 9–13b DD)¹⁶⁹.

Również w zakresie dostępu telekomunikacyjnego Prezes UKE, w szczególnych przypadkach może, po wcześniejszym otrzymaniu zgody KE uzyskanej w drodze postępowania konsolidacyjnego, nałożyć na operatorów o znaczącej pozycji rynkowej inne obowiązki niż wymienione w art. 34, art. 36–40 i art. 42 Pr. tel. (art. 44 Pr. tel.). Bardzo daleko idącym środkiem regulacyjnym jest obowiązek rozdziału funkcjonalnego (art. 44b Pr. tel.). Ustawodawca wskazuje, że jeżeli wcześniej nałożone obowiązki regulacyjne w zakresie dostępu telekomunikacyjnego, o których mowa w art. 34, art. 36–40 i art. 42 Pr. tel. nie zapewniły na rynku hurtowym lub rynkach hurtowych skutecznej konkurencji oraz istnieją na tym rynku lub

¹⁶⁹ T. Valletti, *Obligations that can be imposed on operators with significant market power under the new regulatory framework for electronic communications*, „Journal of Network Industries” 2004, vol. 5, nr 1, s. 51.

rynkach istotne i trwałe problemy konkurencyjne lub zawodność rynku, Prezes UKE może, po przeprowadzeniu analizy, o której mowa w art. 21 ust. 1, w zakresie tego rynku hurtowego lub rynków hurtowych, nałożyć na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego zintegrowanego pionowo obowiązek rozdziału funkcjonalnego, polegający na wykonywaniu działalności związanej ze świadczeniem usług hurtowego dostępu telekomunikacyjnego przez wyodrębnioną, niezależnie działającą jednostkę organizacyjną lub przez kilka wydzielonych jednostek organizacyjnych. Przed nałożeniem na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązku rozdziału funkcjonalnego Prezes UKE zobowiązany jest wystąpić do KE z wnioskiem o uzyskanie na to zgody (art. 44b ust. 3 Pr. tel.). Obowiązek rozdziału funkcjonalnego jest implementacją wspomnianego wyżej art. 13a DD.

Bez względu jednak na rodzaj zastosowanego, zmienionego lub zniesionego środka regulacyjnego, o których tu mowa, będą one podlegały kognicji sądu powszechnego (SOKiK).

Pomimo przytoczonych rodzajów środków regulacyjnych, w szczególności z art. 22 ust. 2 Pr. tel., nadal istnieją wątpliwości, co do precyzyjnego rozumienia pojęcia *obowiązku regulacyjnego*. Sądy – w szczególności na potrzeby określenia kognicji – wskazują na elementy konieczne obowiązku regulacyjnego. I tak, WSA w Warszawie w wyroku z 2.12.2009 r. wskazuje, że „Przez pojęcie ‘obowiązków regulacyjnych’ należy rozumieć tylko takie, służące określonym w art. 1 ust. 2 upt. [Pr. tel. – przyp. M.Ch.] celom działania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, które znajdują swoje źródło w przepisach wskazanych art. 25 ust. 4 upt. [Pr. tel. – przyp. M.Ch.] i których byt prawny ukształtowany zostaje decyzją organu regulacyjnego, przy czym ustanowieniu tych obowiązków towarzyszyć musi określona ustawa procedura, co dotyczy tak czynności organu poprzedzających nałożenie obowiązków (postępowanie konsultacyjne i konsolidacyjne), jak też zasad postępowania przy wydawaniu decyzji w tych sprawach”¹⁷⁰. Podobnie omawiane pojęcie określił ten sam sąd w postanowieniu z 29.04.2010 r., jako „obowiązki nakładane przez organ regulacyjny na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji na rynku właściwym, które jako wymienione w przepisach wskazanych *expressis verbis* w art. 22 ust. 2 ustawy, zapewnić mają przede wszystkim stworzenie warunków dla wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych oraz zapewnienia użytkownikom korzyści w zakresie m.in. cen wspomnianych usług”¹⁷¹.

¹⁷⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2009 r., VI SA/Wa 591/09 (dostępny w CBOSA).

¹⁷¹ Wyrok WSA w Warszawie z 29.04.2010 r., VI SA/Wa 496/10 (dostępny w CBOSA); postanowienie WSA w Warszawie z 29.03.2010 r., VI SA/Wa 1722/09 (dostępne w CBOSA); postanowienie WSA w Warszawie z 29.03.2010 r., VI SA/Wa 1538/09

Ustawodawca krajowy w sposób lakoniczny ustalił wytyczne co do stosowania konkretnych środków regulacyjnych. Ograniczając się do wskazania, że Prezes UKE zobowiązany jest brać pod uwagę adekwatność i proporcjonalność danego obowiązku do problemów rynkowych, których rozwiązanie służy realizacji celów określonych w art. 1 ust. 2 Pr. tel. W tym kontekście, adekwatność należy rozumieć jako zdolność danego środka do osiągnięcia stawianych przed nim celów. W oparciu o te wskazania normatywne, organ musi określić odpowiednie środki regulacyjne, czyniąc to na domiar w ramach regulacji *ex ante*. Jednocześnie, celem stosowania środków regulacyjnych jest doprowadzenie do skutecznej konkurencji na przyszłość, tak aby kolejna analiza danego rynku mogła zakończyć się postanowieniem o jego konkurencyjności¹⁷².

3.2.2. Utrzymanie, zmiana oraz uchylene środków regulacyjnych

Prezes UKE wydaje również decyzję utrzymującą nałożone obowiązki regulacyjne, jeżeli po przeprowadzeniu analizy na rynku właściwym ustali, że nadal występuje na nim przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej (lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni zajmujący kolektywną pozycję znaczącą) i pozycji tej nie utracił (art. 24 pkt 2 lit. b Pr. tel.). Natomiast Prezes UKE zmienia nałożone obowiązki regulacyjne, jeżeli przedsiębiorca telekomunikacyjny lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie utracili tej pozycji, ale warunki na rynku właściwym uzasadniają zmianę tych obowiązków (art. 24 pkt 2 lit. c Pr. tel.).

Ostatnią z możliwości, z założenia docelową w regulacji rynków, jest decyzja Prezesa UKE uchylająca stosowanie obowiązków regulacyjnych względem przedsiębiorcy telekomunikacyjnego (tudzież przedsiębiorców telekomunikacyjnych), który znaczącą pozycję (lub kolektywną pozycję znaczącą) utracił (art. 25 Pr. tel.). Postępowanie w tym przedmiocie zasługuje na dodatkowe omówienie. Wynika to z faktu, że samo postanowienie stwierdzające konkurencyjność rynku *ipso iure* nie uchyla nałożonych środków regulacyjnych. Z tego powodu postępowanie to składa się zasadniczo z dwóch etapów. Pierwszy etap, o czym była mowa wcześniej, to postanowienie Prezesa UKE stwierdzające, że na rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja (art. 23 ust. 1 lit. b Pr. tel.). W drugim etapie Prezes

(dostępne w CBOSA) podobnie w postanowieniu NSA z 31.03.2009 r., II GSK 823/08 (dostępne w CBOSA).

¹⁷² D. Adamski, *Dobór obowiązków regulacyjnych na rynkach hurtowych*, [w:] S. Piątek (red.) *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007, s. 238.

UKE wydaje decyzję, w której określi termin uchylecia obowiązków telekomunikacyjnych (art. 25 ust. 1 Pr. tel.). Decyzja ta podlega, podobnie jak poprzedzające je postanowienie o konkurencyjności rynku, postępowaniu konsultacyjnemu oraz konsolidacyjnemu.

3.2.3. Nałożenie szczegółowych warunków regulacyjnych

Swoistą regulacją związaną z obowiązkami regulacyjnymi jest zatwierdzenie przez Prezesa UKE szczegółowych warunków wykonywania obowiązków regulacyjnych wcześniej nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego (art. 43a Pr. tel.). S. Piątek wskazuje, że przepis art. 43a został dodany do prawa telekomunikacyjnego w związku z doświadczeniami związanymi z zawarciem i wykonywaniem porozumienia¹⁷³ między Prezesem UKE a Telekomunikacją Polską S.A. z 9.10.2009 r.¹⁷⁴.

Wszczęcie postępowania może nastąpić jedynie na wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej, na którego nałożone zostały obowiązki regulacyjne w zakresie dostępu telekomunikacyjnego. Przedsiębiorca taki może wystąpić do Prezesa UKE z wnioskiem o zatwierdzenie propozycji: 1) szczegółowych warunków wykonywania obowiązków regulacyjnych wcześniej na niego nałożonych lub 2) innych zobowiązań, które mogą się przyczynić do skutecznej realizacji obowiązków regulacyjnych nałożonych na niego, rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji, rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej lub zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych (art. 43a ust. 1 Pr. tel.).

Charakterystyczne, że w ramach tego postępowania Prezes UKE został uprawniony do:

- a) prowadzenia z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym uzgodnień dotyczących szczegółowych warunków regulacyjnych (w tym zwoływania spotkań roboczych);
- b) wzywania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, we wskazanym terminie, do uzupełnienia propozycji szczegółowych warunków regulacyjnych lub dokonania w nich zmian;

¹⁷³ Informacja na stronie UKE o zawartym porozumieniu znajduje się pod adresem: <http://uke.gov.pl/porozumienie-pomiedzy-tp-sa-a-prezesem-uke-5144>.

¹⁷⁴ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 328.

- c) żądania przedłożenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, we wskazanym terminie, wyjaśnień związanych z propozycjami szczegółowych warunków regulacyjnych;
- d) zasięgnięcia opinii ekspertów lub biegłych¹⁷⁵ w zakresie związanym z propozycjami szczegółowych warunków regulacyjnych (art. 43a ust. 2 Pr. tel.).

Po złożeniu przez przedsiębiorcę propozycji Prezes UKE, w drodze decyzji, zatwierdza albo odmawia zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku. Podlegają one zatwierdzeniu, jeżeli są zgodne z przepisami prawa, nałożonymi na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązkami regulacyjnymi, potrzebami rynku telekomunikacyjnego oraz mogą się przyczynić do skutecznej realizacji obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji, rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej lub zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych. Oznacza to, że propozycje mają charakter akcesoryjny do samych obowiązków regulacyjnych i muszą służyć ich jak najlepszej realizacji. Zauważmy, że przesłanki wydania decyzji zatwierdzającej zostały określone niezwykle szeroko i dają organowi „ogromny zakres uznania regulacyjnego”¹⁷⁶.

Decyzja w sprawie zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych wymaga postępowania konsultacyjnego.

¹⁷⁵ Na tle unormować k.p.a. niezrozumiałe jest wprowadzenie kategorii ekspertów obok biegłych. Zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a. gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Przepis nie mówi nic o ekspertach. Co więcej, zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. do dowód zaliczono wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. NSA w wyroku z 11.12.2007 r., II OSK 1682/06 (LEX nr 427657) stwierdził, że „O dowodzie z opinii biegłego można mówić wówczas, gdy organ zwraca się do osoby posiadającej wiadomości specjalne o wydanie opinii. Złożona do akt sprawy opinia stanowi tzw. prywatną ekspertyzę wydaną na zlecenie strony, która nie może być uznana za dowód z art. 84 k.p.a. Organ powinien być uznać ją za uzupełnienie wyjaśnień strony poparte stanowiskiem uwzględniającym wiadomości specjalne. Oparcie ustaleń na takiej „opinii” stanowi uchybienie procesowe. Może ona natomiast uzasadniać dopuszczenie dowodu zgodnie z przepisami k.p.a., gdy wystarczająco uprawdopodobni zasadność stanowiska strony, która ją złożyła”.

¹⁷⁶ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 329.

3.3. Nakładanie kar

Tę część rozważań należy rozpocząć od wskazania, że zagadnienie to znajduje się na styku prawa administracyjnego, karnego¹⁷⁷ i finansowego¹⁷⁸. Natomiast w literaturze prawa telekomunikacyjnego wprost wskazuje się, że kary przewidziane w prawie telekomunikacyjnym mają charakter administracyjnoprawny¹⁷⁹. M. Sachajko, wyróżniając cechy administracyjnej kary pieniężnej, wskazał, że: a) podstawy jej wymierzania są zawsze oparte na bezprawiu administracyjnym (tzw. delikcie administracyjnym), który odróżnia je od różnego rodzaju opłat administracyjnych; b) normy ustawowe muszą przewidywać generalne zagrożenie ich zastosowania; c) kara wymierzona adresatowi nie może być cofnięta; d) orzekana jest *ex post* (za stany przeszłe) oraz stosowane są zgodnie z zasadą *ne bis in idem* (co oznacza, że nie można orzekać dwa razy w tej samej sprawie)¹⁸⁰. Za takim stanowiskiem wydaje się przemawiać również fakt, że są one nakładane przez organy administracyjne, jakim jest Prezes UKE, i to w trybie administracyjnoprawnym¹⁸¹. Podobnie opowiada się TK, który podkreśla, że „obowiązek administracyjny jest konkretyzowany i aktualizowany przez organ administracji publicznej. Konkretyzacja następuje zazwyczaj w sposób władczy – przez autorytatywne rozstrzygnięcie organu administracji. (...) Obowiązki administracyjne mogą być również nakładane wprost w przepisach prawa, bez potrzeby ich konkretyzacji w akcie indywidualnym”¹⁸². Wymierzanie kar jest zasadniczym instrumentem zastosowania odpowiedzialności administracyj-

¹⁷⁷ R. Zawłocki, *Dyrektywy karania administracyjnego (na przykładzie kar nakładanych przez Prezesa URE)* [w:] M. Swora, M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo energetyczne wobec wyzwań liberalizacji*, Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa 2008, s. 51; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, s. 118; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 362. W prawie karnym kary pieniężne określa się, jako grzywny.

¹⁷⁸ J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1982, s. 62; W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6, s. 67 i n. Szerzej zob. A. Piszcz, *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, TEMIDA 2, Wydawnictwo Stowarzyszenia Abso, Białystok 2013.

¹⁷⁹ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 824; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 364.

¹⁸⁰ M. Sachajko, *Istota i charakterystyka prawna antymonopolowych kar pieniężnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 1, s. 61 oraz przywołana tam literatura.

¹⁸¹ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 364.

¹⁸² Wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, www.trybunal.gov.pl. Szerokiego przeglądu orzecznictwa TK na temat kar administracyjnych dokonuje D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne...*

nej, jako odpowiednie narzędzie egzekwowania obowiązków wynikających z przepisów prawa telekomunikacyjnego¹⁸³. SN w jednym ze swoich wyroków podkreślił, że kary pieniężne nakładane przez organy regulacyjne nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy takiej kary, zasady sądowej kontroli prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do obowiązujących sąd orzekający w sprawie karnej¹⁸⁴.

Zdaniem I. Kawki uprawnienie do nakładania kar jest jedną z charakterystycznych cech organów regulacyjnych, która, zdaniem autorki, upodobnia go do organu o charakterze sądowym¹⁸⁵. Podzielając zdanie autorki, należy jednak podkreślić, że pomiędzy organem administracji a sądem istnieje zasadnicza różnica, sądy działają bowiem na zasadzie niezawisłości sędziowskiej (określonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji), a Prezes UKE w oparciu o zasadę niezależności (od organizacyjnego podporządkowania)¹⁸⁶. Różnice te mają zasadnicze znaczenie w procesie stosowania prawa¹⁸⁷.

Kary przewidziane za czyny enumeratywnie wymienione w art. 209 ust. 1 Pr. tel. są stosowane automatycznie z powodu winny obiektywnej¹⁸⁸. Przyjmuje się, że kary pieniężne stosowane przez organy regulacyjne (również w innych sektorach infrastrukturalnych) mają charakter mieszany z przewagą istoty represyjnej nad egzekucyjną¹⁸⁹, mają one również zadanie prewencyjne¹⁹⁰. Prezes UKE, nakładając karę pieniężną, kieruje się zasadami ogólnymi k.p.a. oraz dyrektywami zawartymi w prawie telekomunikacyjnym. Ustalając wysokość kary, organ musi uwzględnić zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe (art. 210 ust. 2 Pr. tel.). W orzecznictwie słusznie podkreśla się, że kara pieniężna powinna być ostatecznym środkiem regulacyjnym, stosowanym dopiero, jeżeli inne środki nie przyniosły zamierzonego rezultatu. Kary bowiem nie posiadają celu samego w sobie¹⁹¹.

¹⁸³ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 1243.

¹⁸⁴ Wyrok SN z 14.04.2010 r., III SK 1/10 za www.pub.sn.pl.

¹⁸⁵ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 366.

¹⁸⁶ B. Adamiak [w:], B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System Prawa Administracyjnego, Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 16.

¹⁸⁷ Szerzej w rozdziale IV.

¹⁸⁸ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 825; S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 1243.

¹⁸⁹ R. Zawłocki, *Dyrektywy karania...*, s. 51.

¹⁹⁰ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, s. 1243; A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 825; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 364; W. Fill, *Charakter prawny...*, s. 64; A. Piszcz, *Sankcje w polskim...*

¹⁹¹ Zob. wyrok SOKiK z 21.05.2007 r., XVII AmT 42/06.

Zgodnie z prawem telekomunikacyjnym, kary pieniężne podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym (art. 209 ust. 3 Pr. tel.).

3.4. Nakazanie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości po przeprowadzeniu kontroli¹⁹²

Jak się wydaje, pierwotnym źródłem postępowania kontrolnego, uregulowanego w prawie telekomunikacyjnym, jest art. 10 DZ, który stanowi, że krajowe organy regulacyjne monitorują i nadzorują przestrzeganie wymogów związanych z ogólnym zezwoleniem lub prawami użytkowania. Zgodnie z DZ, właściwe organy przyjmują odpowiednie i proporcjonalne środki służące zapewnieniu przestrzegania przepisów. W tym celu, organ może nakładać w stosownych przypadkach odstrasżające sankcje finansowe, które mogą obejmować okresowe sankcje z mocą wsteczną oraz nakazy zaprzestania lub opóźnienia świadczenia usługi lub pakietu usług, których kontynuowanie prowadziłyby do znaczącej szkody dla konkurencji, do czasu osiągnięcia zgodności z zobowiązaniami dotyczącymi dostępu, a nałożonymi po przeprowadzeniu analizy rynku. Co ważne, art. 10 ust. 7 DZ stanowi, że przedsiębiorstwa mają prawo odwołania się od środków podjętych na mocy postanowień tego przepisu, zgodnie z procedurą, o której mowa w artykule 4 DR, tj. rozpoznania sprawy przez organ, co do *meritum*.

Przypomnijmy, że zgodnie z krajowym ustawodawstwem, Prezes UKE jest uprawniony do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, gospodarki częstotliwościami lub spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej (art. 199 Pr. tel.). Jeżeli w wyniku tej kontroli Prezes UKE stwierdzi, że przedsiębiorca telekomunikacyjny¹⁹³ nie wypełnia odnoszących się do niego obowiązków wynikających z ustawy lub decyzji, wydaje on zalecenia pokontrolne, w których wzywa podmiot kontrolowany do usunięcia nieprawidłowości lub do udzielenia stosownych wyjaśnień. W terminie wskazanym przez Prezesa UKE, nie krótszym niż 30 dni od dnia doręczenia zaleceń pokontrolnych, przedsiębiorca winien usunąć nieprawidłowości lub udzielić organowi wyja-

¹⁹² Uwagi na temat kontroli i nadzoru zobacz w rozdział IV pkt. 2.2. lit. C.

¹⁹³ Ustawa określa ponadto podmioty kontrolowane, za które uznaje: podmiot posiadający rezerwację częstotliwości lub przydział numeracji podmiot wykorzystujący częstotliwości na podstawie pozwolenia, decyzji, o której mowa w art. 144a Pr. tel. i art. 144b Pr. tel. lub wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 144c ust. 1 Pr. tel. albo jednostka samorządu terytorialnego wykonująca działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (art. 201 ust. 1 Pr. tel.).

śnień. Jeżeli po zaleceniach pokontrolnych, podmiot kontrolowany nie usunie wskazanych nieprawidłowości lub udzielone wyjaśnienia okażą się niewystarczające, Prezes UKE ma kompetencję do wydania decyzji, w której może nakazać usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz może: a) wskazać środki, jakie powinien zastosować podmiot kontrolowany w celu usunięcia nieprawidłowości; b) określić termin, w którym ma nastąpić usunięcie nieprawidłowości; c) nałożyć karę z art. 209 Pr. tel.¹⁹⁴ (art. 201 ust. 3 Pr. tel.)¹⁹⁵. Należy podkreślić, że wydanie decyzji z art. 201 ust. 3 Pr. tel. musi poprzedzić najpierw postępowanie kontrolne oraz następnie wydanie zaleceń pokontrolnych¹⁹⁶.

Warto zaakcentować, że opisane powyżej zalecenia pokontrolne Prezesa UKE nie są decyzjami administracyjnymi ani innym aktami administracyjnymi podlegającymi kontroli sądowej. Autor rozprawy podziela stanowisko NSA z 15.07.2008 r., w którym to sąd uznał, że „zalecenia pokontrolne nie mieszczą się w ramach działalności administracji podlegającej kontroli sądów administracyjnych”. Jednocześnie NSA stwierdził, że „zalecenia pokontrolne samodzielnie nie nakładają na kontrolowany podmiot obowiązków, nie kreują uprawnień, określają jedynie uchybienia, jakich kontrolowany podmiot dopuścił się. Oczywiście jest zatem, że do nałożenia obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości dojdzie dopiero na mocy decyzji administracyjnej – do wydania której organ zobligowany jest w razie niezastosowania się do zawartego w zaleceniach wezwania do usunięcia nieprawidłowości”¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Sformułowanie to należy uznać za niefortunne, bowiem art. 209 Pr. tel. zawiera jedynie katalog czynów podlegających karze nie zawiera on natomiast norm proceduralnych dotyczących nakładania kar.

¹⁹⁵ Warto dodać, że ustawa przewiduje daleko idące uprawnienie w przypadku przedsiębiorców telekomunikacyjnych, na których zostały nałożone obowiązki regulacyjne. Względem tych przedsiębiorców Prezes UKE może, w drodze decyzji, nakazać zaprzestania lub opóźnienia świadczenia usługi telekomunikacyjnej, której dalsze świadczenie mogłoby prowadzić do znaczącej szkody dla konkurencji, do czasu wypełnienia tych obowiązków (art. 201 ust. 3a Pr. tel.). Jednakże zgodnie z art. 206 ust. 2 pkt 4 Pr. tel. podlegają one już kognicji sądu administracyjnego. Podobnie jest z kolejnym krokiem w postępowaniu kontrolnym, po wydaniu opisanych decyzji, jeżeli nieprawidłowości występowały w przeszłości lub mają poważny charakter, a podmiot kontrolowany nie zastosował się do powyższych decyzji Prezes UKE może, w drodze decyzji, zakazać podmiotowi kontrolowanemu wykonywania działalności telekomunikacyjnej, zmienić lub cofnąć rezerwację częstotliwości, zasobów orbitalnych lub przydział numeracji. Jeżeli decyzja odnosi się do działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów radiowych lub telewizyjnych, Prezes UKE wydaje ją w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT 201 ust. 4 Pr. tel.).

¹⁹⁶ Zob. wyrok SOKiK z 21.05.2007 r., XVIII AmT 42/06.

¹⁹⁷ Postanowienie NSA z 15.07.2008 r., II GSK 294/08 (dostępne w CBOSA) oraz postanowienie WSA w Warszawie z 28.11.2007 r., VI SA/Wa 1848/07 (dostępne w CBOSA).

W sprawach tych istnieje wyraźna niekonsekwencja ustawodawcy w zakresie kognicji sądowej. Albowiem ściśle powiązane jest, z decyzją z art. 201 ust. 3 prawa telekomunikacyjnego, rozstrzygnięcie, jeżeli nieprawidłowości występowały w przeszłości lub mają poważny charakter, a podmiot kontrolowany nie zastosował się do decyzji, Prezes UKE może w drodze decyzji zakazać podmiotowi kontrolowanemu wykonywania działalności telekomunikacyjnej, zmienić lub cofnąć rezerwację częstotliwości, zasobów orbitalnych lub przydział numeracji (art. 201 ust. 4 Pr. tel.). Decyzja ta podlega już kognicji sądów administracyjnych, tak jak poprzedzające decyzję z art. 201 ust. 3 prawa telekomunikacyjnego postanowienia. Sytuację taką należy poddać krytyce. Decyzje nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (art. 201 ust. 3 Pr. tel.) nie są częścią tzw. cyklu regulacyjnego; zostały one dodane do kognicji sądów powszechnych w wyniku nowelizacji prawa telekomunikacyjnego, a dokładnie przez art. 1 pkt 47 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁸, która to zmieniła prawo telekomunikacyjne z dniem 6 lipca 2009 r.

3.5. Sprawy sporne¹⁹⁹

Kompetencja do rozstrzygania sporów pomiędzy przedsiębiorcami jest, w odniesieniu do organów administracyjnych, rozwiązaniem nietypowym. Jednocześnie, należy ją zaliczyć do wyjątkowo istotnych uprawnień Prezesa UKE²⁰⁰. Możliwość taką wprowadzono, kierując się „(...) koniecznością zapewnienia szybkiego, skutecznego i pozasądowego mechanizmu rozwiązywania sporów pomiędzy przedsiębiorcami”²⁰¹. Zgodnie z DR, jeżeli dojdzie do sporu między przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci lub usługi łączności elektronicznej w państwie członkowskim lub do sporu między takimi przedsiębiorstwami a innymi przedsiębiorstwami w państwie członkowskim, korzystającym z obowiązku zapewnienia dostępu lub wzajemnych połączeń,

¹⁹⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 85, poz. 716. W uzasadnieniu do projektu ustawy lakonicznie wskazano, że „W art. 206 został rozszerzony katalog rozstrzygnięć, od których przedsiębiorcom telekomunikacyjnym służy odwołanie. Został uwzględniony tryb odwoławczy od postanowienia o uznaniu rynku właściwego za rynek konkurencyjny oraz od decyzji w sprawie zniesienia lub zmiany obowiązków regulacyjnych”.

¹⁹⁹ Z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu albo konkursu oraz decyzje o uznaniu przetargu albo konkursu za nierozstrzygnięty.

²⁰⁰ W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz, *Europejskie prawo telekomunikacyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 263.

²⁰¹ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 367.

krajowy organ regulacyjny na wniosek którejkolwiek ze stron wydaje wiążącą decyzję celem rozstrzygnięcia sporu w jak najkrótszym terminie (art. 20 DR). W Preambule do DR wskazano na przykładowy zakres spraw mogących podlegać rozstrzygnięciu, są to: obowiązki zapewnienia dostępu i wzajemnych połączeń lub metody przekazywania spisu abonentów. Warto podkreślić, że w preambule do DR wskazano, że jedynie strona poszkodowana, która dodatkowo prowadziła negocjacje w dobrej wierze, ale której nie udało się osiągnąć porozumienia, powinna mieć możliwość wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu (pkt 32 Preambuły do DR).

W prawie telekomunikacyjnym uregulowano, że Prezes UKE jest uprawniony do władczego rozstrzygania sporów pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, rozstrzygnięcia te zaś podlegają następnie kontroli sądu powszechnego (SOKiK). Chodzi o spory w zakresie:

- a) dostępu telekomunikacyjnego i połączeń sieci (art. 27 ust. 2 Pr. tel.);
- b) udostępniania danych abonentów przez dostawcę publicznie dostępnych usług telefonicznych innym przedsiębiorcom prowadzącym spisy abonentów lub świadczącym usługę informacji o numerach (art. 67 ust. 2 Pr. tel.);
- c) udostępniania przydzielonej numeracji (art. 128 Pr. tel.);
- d) zapewnienia dostępu do budynków i infrastruktury telekomunikacyjnej (art. 139 Pr. tel.).

Ad A) Prawo telekomunikacyjne definiuje dostęp telekomunikacyjny jako korzystanie z urządzeń telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub usług świadczonych przez innego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, na określonych warunkach, w celu świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym świadczenia za ich pomocą usług świadczonych drogą elektroniczną lub usług dostarczania nadawanych treści, polegające w szczególności na:

- a) dostępie do elementów sieci i udogodnień towarzyszących, także poprzez podłączenie urządzeń za pomocą środków stacjonarnych lub niestacjonarnych, w tym na dostępie do lokalnej pętli abonenckiej oraz urządzeń i usług niezbędnych do świadczenia usług w lokalnej pętli abonenckiej;
- b) dostępie do budynków i infrastruktury telekomunikacyjnej;
- c) dostępie do odpowiednich systemów oprogramowania, w tym do systemów wspomagających eksploatację;
- d) dostępie do translacji numerów lub systemów zapewniających analogiczne funkcje;
- e) dostępie do sieci telekomunikacyjnych, w tym na potrzeby roamingu;
- f) dostępie do systemów dostępu warunkowego;

- g) dostępie do usług sieci wirtualnych;
- h) dostępie do systemów informacyjnych lub baz danych na potrzeby przygotowywania i składania zamówień, świadczenia usług, konserwacji, usuwania awarii, reklamacji oraz fakturowania (art. 2 pkt 6 Pr. tel.)²⁰².

Natomiast połączenie sieci oznacza: fizyczne i logiczne połączenie publicznych sieci telekomunikacyjnych użytkowanych przez tego samego lub różnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, celem umożliwienia użytkownikom korzystającym z usług lub sieci jednego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego komunikowania się z użytkownikami korzystającymi z usług lub sieci tego samego lub innego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego albo dostępu do usług dostarczanych przez innego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego. Połączenie sieci stanowi szczególny rodzaj dostępu telekomunikacyjnego realizowanego pomiędzy operatorami (art. 2 pkt 25 Pr. tel.)²⁰³.

Decyzje takie wydaje się w przypadku:

- a) niepodjęcia negocjacji o zawarcie umowy o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci;
- b) odmowy połączenia sieci telekomunikacyjnych przez podmiot do tego obowiązany;
- c) niezawarcia umowy o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci w terminie lub
- d) niezawarcia umowy w terminie 90 dni, licząc od dnia wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy o dostępie telekomunikacyjnym.

W takich sytuacjach każda ze stron może zwrócić się do Prezesa UKE z wnioskiem o władcze rozstrzygnięcie kwestii spornych lub określenie warunków współpracy (art. 27 ust. 2 Pr. tel.). Prezes UKE może, na pisemny wniosek każdej ze stron negocjacji o zawarcie umowy o dostępie telekomunikacyjnym prowadzonych z operatorem obowiązany do zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego, którego obowiązek zapewnienia wynika z nałożonych na tego operatora obowiązków regulacyjnych albo z urzędu, w drodze postanowienia, określić termin zakończenia negocjacji o zawarcie tej umowy, nie dłuższy niż 90 dni, licząc od dnia wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy o dostępie telekomunikacyjnym.

²⁰² Podobna definicja została sformułowana w art. 2 lit. a DD, określając dostęp jako udostępnianie urządzeń lub usług innemu przedsiębiorstwu na określonych warunkach, na zasadzie wyłączności lub braku wyłączności, na potrzeby świadczenia usług łączności elektronicznej, w tym świadczenia za ich pomocą usług społeczeństwa informacyjnego lub usług nadawania treści.

²⁰³ Jest to niemal powtórzenie definicji zawartej w DD w art. 2 lit. b.

W przypadku niepodjęcia negocjacji przez podmiot obowiązany do zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego, odmowy udzielenia dostępu telekomunikacyjnego przez podmiot do tego obowiązany lub niezawarcia umowy o dostępie telekomunikacyjnym w terminie ustalonym przez Prezesa UKE, lub w terminie 90 dni, licząc od dnia wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy o dostępie telekomunikacyjnym, każda ze stron może zwrócić się do Prezesa UKE z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie rozstrzygnięcia kwestii spornych lub określenia warunków współpracy.

Tak więc, przedmiotem decyzji Prezesa UKE jest autorytatywne zastąpienie przez decyzję administracyjną umowy cywilnoprawnej pomiędzy przedsiębiorcami w zakresie dostępu telekomunikacyjnego²⁰⁴. Prawo telekomunikacyjne *expressis verbis* stanowi, że decyzja o dostępie telekomunikacyjnym zastępuje umowę o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie objętym decyzją (art. 28 ust. 4 Pr. tel.). Natomiast wydanie decyzji administracyjnej o dostępie telekomunikacyjnym nie wyklucza możliwości przyszłego zawarcia przez strony cywilnoprawnej umowy o dostępie. W takim przypadku, decyzja o dostępie wygasa z mocy prawa w części objętej umową²⁰⁵ (art. 28 ust. 5 Pr. tel.). Warto odnotować stanowisko B. Rzeszotarskiego, który wskazuje, że omawiana sprawa ma charakter cywilny w znaczeniu materialnym, choć decyzja Prezesa UKE wywołuje, oprócz skutków w sferze cywilnej, również skutki administracyjnoprawne²⁰⁶. Autor jednocześnie uważa, że ewentualna kontrola sądowa tych decyzji, jedynie z punktu widzenia legalności (sądowoadministracyjna) byłaby niewystarczająca²⁰⁷.

Ad B) Dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych jest zobowiązany do udostępnienia niezbędnych danych innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym prowadzącym spisy abonentów lub świadczącym usługę informacji o numerach telefonicznych, w tym usługę ogólnokrajowego spisu abonentów oraz usługę informacji o numerach, obejmującej wszystkich abonentów publicznych sieci telefonicznych na terenie kraju. Chodzi tu o odpłatną, wzajemną umowę sprzedaży (w rozumieniu art. 535¹ k.c.), której przedmiotem jest sprzedaż prawa do korzystania z informacji o abonen-

²⁰⁴ W art. 31 ust. 2 Pr. tel. wskazano elementy obligatoryjne umowy o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączeń sieci oraz elementy fakultatywne takiej umowy ust. 3.

²⁰⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 9.03.2007 r. VI SA/Wa 1931/06 (LEX nr 322729 oraz CBOSA); wyrok NSA z 21.06.2007 r. II GSK 67/07 (LEX nr 338426 oraz CBOSA).

²⁰⁶ B. Rzeszotarski, *Wpływ europejskiego modelu sektora telekomunikacyjnego na kształtowanie zasad dostępu do sieci telekomunikacyjnych w Polsce* [w:] I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2008, s. 290 i n.

²⁰⁷ Ibidem, s. 293–294.

tach²⁰⁸. W przypadku odmowy zawarcia takiej umowy, tj. odmowy udostępnienia powyższych danych abonentów przez dostawcę publicznie dostępnych usług telefonicznych innym przedsiębiorcom prowadzącym spisy abonentów lub świadczącym usługę informacji o numerach, Prezes UKE jest władny wydać decyzję zastępującą taką umowę (art. 67 ust. 2 Pr. tel.).

Ad C) Podmiot, który uzyskał przydział numeracji, ma obowiązek udostępnienia przydzielonej numeracji podmiotom współpracującym z jego siecią telekomunikacyjną oraz podmiotom dostarczającym usługi telekomunikacyjne, na ich wniosek, na podstawie pisemnej umowy o udostępnieniu numeracji (art. 128 Pr. tel.). W zakresie rozstrzygania sporów przez Prezesa UKE przy udzielaniu przydzielonej numeracji, zastosowano podobne mechanizmy, jak przy opisanym powyżej połączeniu sieci.

Ad D) Operator publicznej sieci telekomunikacyjnej jest obowiązany umożliwić innym operatorom publicznych sieci telekomunikacyjnych oraz szczególnie podmiotom publicznym (o których mowa w art. 4 Pr. tel.²⁰⁹), dostęp do budynków i infrastruktury telekomunikacyjnej, a w szczególności zakładanie, eksploatację, nadzór i konserwację urządzeń telekomunikacyjnych, jeżeli wykonanie tych czynności bez uzyskania dostępu do budynków i infrastruktury telekomunikacyjnej jest niemożliwe lub niecelowe z punktu

²⁰⁸ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 351.

²⁰⁹ Są to: a) komórki organizacyjne i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane oraz organy i jednostki organizacyjne nadzorowane lub podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – dla własnych potrzeb; b) organy i jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – w odniesieniu do sieci telekomunikacyjnej eksploatowanej przez te organy i jednostki dla potrzeb Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i administracji rządowej; c) jednostki sił zbrojnych obcych państw oraz jednostki organizacyjne innych zagranicznych organów państwowych, przebywające czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umów, których Rzeczpospolita Polska jest stroną – na czas pobytu; d) jednostki organizacyjne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego – na własne potrzeby; e) jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych – na własne potrzeby; f) przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne, zagraniczne misje specjalne oraz przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych, korzystające z przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów i zwyczajów międzynarodowych, mające swe siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – wyłącznie w zakresie związanym z działalnością dyplomatyczną tych podmiotów; g) jednostki organizacyjne Służby Więziennej – na własne potrzeby; h) komórki organizacyjne przeprowadzające czynności wywiadu skarbowego, które wchodzi w skład jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej nadzorowanych lub podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych – na własne potrzeby.

widzenia planowania przestrzennego, zdrowia ludzkiego, ochrony środowiska lub bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 139 Pr. tel.). Dostęp ten odbywa się w oparciu o umowę cywilnoprawną. Zastosowano tu podobne mechanizmy, jak przy połączeniu sieci.

Podsumowując, sprawy sporne dotyczą bezpośredniej ingerencji Prezesa UKE w stosunki cywilnoprawne przedsiębiorców telekomunikacyjnych w sprawach istotnych dla efektywnej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Oznacza to, że sprawy te mają charakter cywilny *sensu stricto*²¹⁰. Możliwość rozstrzygnięcia sporów jeszcze bardziej, niż możliwość nakładania kar, przybliży Prezesa UKE do organu typu quasi-sądowego²¹¹.

3.6. Sprawy z zakresu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych

Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, nazywana niekiedy „specustawą telekomunikacyjną” określa:

- a) formy i zasady wspierania inwestycji telekomunikacyjnych, w tym związanych z sieciami szerokopasmowymi;
- b) zasady działalności w zakresie telekomunikacji jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej;
- c) zasady dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej i innej infrastruktury technicznej, finansowanych ze środków publicznych;
- d) prawa i obowiązki inwestorów, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości, osób, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, zarządców nieruchomości oraz lokatorów, w szczególności w zakresie dostępu do nieruchomości, w celu zapewnienia warunków świadczenia usług telekomunikacyjnych;
- e) zasady lokalizowania regionalnych sieci szerokopasmowych oraz innej infrastruktury telekomunikacyjnej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że celem ustawy jest: „unowocześnienie gospodarki poprzez rozwój usług i sieci szerokopasmowych, a w szczególności:

²¹⁰ Podobne stanowisko co do charakteru spraw spornych zajęł również NSA w sprawach rozstrzyganych przez Prezesa URE z zakresu Pr. energ. Zob. postanowienie NSA z 6.12.2000 r., II SAB 174/00 (dostępne w CBOSA).

²¹¹ I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne...*, s. 367.

- 1) wspieranie równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie budowy i dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej;
- 2) stworzenie warunków rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej, w tym poprzez likwidację barier w procesie inwestycyjnym, poprawę dostępu do gruntów, budynków i ich części na potrzeby inwestycji telekomunikacyjnych oraz wykorzystanie istniejącej infrastruktury, w tym należącej do podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej;
- 3) zaspokojenie potrzeb rozwoju telekomunikacji w procesie budowlanym i planowania przestrzennego;
- 4) aktywizacja jednostek samorządu terytorialnego, a także podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej w zakresie inwestycji związanych z telekomunikacją²¹².

W interesującym nas zakresie, prawo telekomunikacyjne określa, że odwołanie do sądu powszechnego (SOKiK) przysługuje w sprawach (art. 206 ust. 2 pkt 6 Pr. tel.):

- A) zgody Prezesa UKE na świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa (art. 7 ust. 1 U. wspier. rozw.);
- B) dostępu telekomunikacyjnego przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 13 ust. 2 U. wspier. rozw.);
- C) zmiany treści umowy o współkorzystaniu lub o dostępie do infrastruktury technicznej (art. 20 U. wspier. rozw.);
- D) współkorzystania lub dostępu do infrastruktury technicznej (art. 21 ust. 2, art. 22 U. wspier. rozw.);
- E) dostępu do nieruchomości lub infrastruktury (art. 30 U. wspier. rozw.).

Ad A) Zgodnie z art. 3 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, jednostka samorządu terytorialnego²¹³ może w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej:

- a) budować lub eksploatować infrastrukturę telekomunikacyjną i sieci telekomunikacyjne oraz nabywać prawa do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych;
- b) dostarczać sieci telekomunikacyjne lub zapewniać dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej;

²¹² Druk sejmowy nr 2546 (VI kadencja).

²¹³ Należy przez to rozumieć gminę, powiat oraz województwo.

- c) świadczyć, z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, usługi na rzecz:
- i) przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
 - ii) podmiotów, o których mowa w art. 4 pkt 1, 2, 4, 5 i 8 prawa telekomunikacyjnego²¹⁴;
 - iii) użytkowników końcowych.

Działalność ta należy do zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego i stosuje się do niej przepisy o pomocy publicznej.

Prezes UKE został uprawniony do wyrażenia, w formie decyzji, zgody na świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa (art. 7 ust. 1 U. wspier. rozw.). Zasadniczo chodzi tu o ochronę konkurencji na rynku usług dostępu do Internetu. Świadczenie takiej usługi bezpłatnie tudzież poniżej kosztów może zakłócić konkurencję na danym rynku. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreśla się, że „(...) z uwagi na największe ryzyko przy ich podejmowaniu dla zakłócenia konkurencji na rynku telekomunikacyjnym – powinny zostać poddane uprzedniej kontroli ze strony Prezesa UKE”.

Zgody tej organ może udzielić, jeżeli:

- a) zachowana zostaje kompatybilność i połączalność z innymi sieciami telekomunikacyjnymi tworzonymi przez podmioty publiczne lub finansowanymi ze środków publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych²¹⁵ oraz przy zagwarantowaniu przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, na zasadach równego traktowania, współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych oraz dostępu do nich oraz w sposób przejrzysty i niezakłócający rozwoju równoprawnej

²¹⁴ Chodzi o: a) komórki organizacyjne i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane oraz organy i jednostki organizacyjne nadzorowane lub podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – na własne potrzeby; b) organy i jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – w odniesieniu do sieci telekomunikacyjnej eksploatowanej przez te organy i jednostki dla potrzeb Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i administracji rządowej; c) jednostki organizacyjne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego – na własne potrzeby; d) jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych – na własne potrzeby; e) komórki organizacyjne przeprowadzające czynności wywiadu skarbowego, które wchodzi w skład jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej nadzorowanych lub podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych – na własne potrzeby.

²¹⁵ Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

- i skutecznej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych (art. 3 ust. 2 i 5 U. wspier. rozw.) lub
- b) nie jest zaspokojone zapotrzebowanie użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych; działalność taka musi być proporcjonalna i niedyskryminująca (art. 6 ust. 1 U. wspier. rozw.).

W decyzji Prezes UKE określa obszar, którego dotyczy działalność, maksymalną przepływność łącza oraz warunki świadczenia usługi dostępu do Internetu, w tym maksymalny czas, po upływie którego następuje zakończenie połączenia.

Przed wydaniem decyzji Prezes UKE zobowiązany jest przeprowadzić postępowanie konsultacyjne.

Ad B) Kompetencja do uzyskania dostępu telekomunikacyjnego przez jednostkę samorządu terytorialnego dotyczy zasadniczo, opisanego już wcześniej, dostępu telekomunikacyjnego. W tym przypadku ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych stanowi, że każda jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana uwzględnić uzasadnione wnioski o zapewnienie im dostępu telekomunikacyjnego, w tym użytkowania elementów sieci oraz udogodnień towarzyszących. Podmioty, które mogą domagać się dostępu zostały ograniczone do: a) przedsiębiorców telekomunikacyjnych; b) podmiotów, o których mowa w art. 4 pkt 1, 2, 4, 5 i 8 prawa telekomunikacyjnego²¹⁶ oraz c) innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 13 ust. 1 U. wspier. rozw.).

Do zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 26–45 Pr. tel. (dział II rozdział 2 Pr. tel.), z pewnymi wyjątkami. Mianowicie jednostka samorządu terytorialnego wykonująca działalność:

- a) jest traktowana jak operator o znaczącej pozycji rynkowej;
- b) jest obowiązana zawrzeć umowę o dostępie telekomunikacyjnym w terminie 30 dni od dnia wystąpienia o jej zawarcie;
- c) jest obowiązana równo traktować przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w szczególności przez oferowanie jednakowych warunków w porównywalnych okolicznościach.

Jednocześnie ustawodawca zdecydował, że do wydania rozstrzygnięcia przez Prezesa UKE niezbędne jest przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego (art. 15–17 Pr. tel.).

Należy w tym miejscu odnotować, że w przypadku uzyskania przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego dostępu telekomunikacyjnego, w szcze-

²¹⁶ Zob. przypis nr 165, rozdz. IV, s. 195.

gólności do urzędzeń telekomunikacyjnych, budynków i infrastruktury telekomunikacyjnej lub możliwości współkorzystania z budynków i infrastruktury telekomunikacyjnej, obowiązki regulacyjne nałożone na tego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego stosuje się w tym samym zakresie i na tych samych warunkach do urzędzeń, budynków, infrastruktury, udogodnień, usług i innych elementów objętych dostępem telekomunikacyjnym lub współkorzystaniem (art. 13 ust. 3 U. wspier. rozw.). Z zastrzeżeniem, że przedsiębiorca telekomunikacyjny, na którego nałożono obowiązki regulacyjne, uzyskał dostęp telekomunikacyjny lub możliwość współkorzystania z budynków i infrastruktury telekomunikacyjnej od jednostki samorządu terytorialnego, podmiotu, który zawarł z jednostką samorządu terytorialnego umowę koncesji w rozumieniu ustawy o koncesji na roboty budowlane²¹⁷ lub usługi, lub umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym²¹⁸ w zakresie budynków i infrastruktury telekomunikacyjnej objętych dostępem telekomunikacyjnym lub współkorzystaniem, lub podmiotu z tej samej grupy kapitałowej, w rozumieniu u.o.k.k., co przedsiębiorca, na którego zostały nałożone obowiązki regulacyjne (art. 13 ust. 4 U. wspier. rozw.).

Ad C) Zgodnie z art. 20 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Prezes UKE może z urzędu zmienić treść umowy o współkorzystaniu lub o dostępie do infrastruktury technicznej lub zobowiązać strony umowy do jej zmiany. Uprawnienie takie przysługuje mu w przypadkach „uzasadnionych potrzebą zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług świadczonych przez podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej oraz użytkowników końcowych” (art. 20 U. wspier. rozw.).

Ad D) Zgodnie z analizowaną tu ustawą, Prezes UKE jest władny wydać decyzję w sprawie współkorzystania lub dostępu do infrastruktury technicznej. Wydanie takiej decyzji następuje na wniosek którejkolwiek ze stron jedynie w przypadku:

- a) niepodjęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy o współkorzystaniu lub o dostępie do infrastruktury technicznej przez podmiot wykonujący zadania z zakresu użyteczności publicznej;
- b) odmowy współkorzystania lub udzielenia dostępu do infrastruktury technicznej lub

²¹⁷ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.

²¹⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.

- c) niezawarcia umowy o współkorzystaniu lub o dostępie do infrastruktury technicznej w wyznaczonym wcześniej przez Prezesa UKE terminie (art. 21 ust. 2 U. wspier. rozw.).

Termin, o którym tu mowa, Prezes UKE może określić na pisemny wniosek każdej ze stron negocjacji w sprawie zawarcia umowy o współkorzystaniu lub o dostępie do infrastruktury technicznej albo z urzędu, w drodze postanowienia. Termin zakończenia tych negocjacji nie może być dłuższy niż 90 dni, licząc od dnia wystąpienia z wnioskiem o zawarcie tej umowy (art. 21 ust. 1 U. wspier. rozw.).

W ocenie autora rozprawy, już w tym miejscu powstaje istotny problem w zakresie zaskarżalności wspomnianego postanowienia Prezesa UKE. W prawie telekomunikacyjnym wskazano bowiem, że zaskarżeniu do sądu powszechnego (SOKiK) podlegają jedynie decyzje Prezesa UKE z art. 21 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, tak więc na przedmiotowe postanowienie przysługuje zażalenie w trybie k.p.a. Rozwiązanie takie uznać należy za wyraźną niekonsekwencję ustawodawcy, gdyż jedną sprawę rozdziela się na dwa różne tryby postępowania. Jest to niezgodne z ogólną intencją prawodawcy, wyrażoną w uzasadnieniu do projektu ustawy, w którym wskazywano m.in., że: „(...) inną wspólną barierą jest niezrozumiałe namnożenie dwuinstancyjnych postępowań administracyjnych, które następują sukcesywnie i nie mogą toczyć się jednocześnie, choć przeważnie prowadzi je ten sam organ (...) cały proces inwestycyjny jest podzielony na wiele odrębnych dwuinstancyjnych postępowań administracyjnych, nierozstrzygających o całości przedsięwzięcia, ale o poszczególnych jego aspektach: środowiskowym, przestrzennym, budowlanym etc. Postępowania te tworzą strukturę sieci o niejasnych, pozbawionych wspólnych założeń relacjach (...)”. W ocenie autora rozprawy, wnioskiem *de lege ferenda* w tym zakresie jest zmiana ustawy poprzez rozszerzenie kognicji sądów powszechnych o przedmiotowe postanowienie. Obecne rozwiązanie nie znajduje swojego uzasadnienia i znacznie komplikuje drogę sądową w tych sprawach.

W ramach omawianego zagadnienia, Prezes UKE został zobowiązany do wydania decyzji w sprawach współkorzystania lub dostępu do infrastruktury technicznej w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie. Organ obowiązany jest wziąć pod uwagę następujące kryteria:

- a) interes odbiorców usług świadczonych przez podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej;
- b) interes użytkowników sieci telekomunikacyjnych;
- c) obowiązki nałożone na podmiot wykonujący zadania z zakresu użyteczności publicznej;

- d) promocję nowoczesnych usług telekomunikacyjnych;
- e) charakter zaistniałych kwestii spornych oraz praktyczną możliwość wdrożenia rozwiązań dotyczących technicznych i ekonomicznych aspektów współkorzystania lub dostępu do infrastruktury technicznej zarówno zaproponowanych przez strony negocjacji, jak i mogących stanowić rozwiązania alternatywne;
- f) interes publiczny, w tym ochronę środowiska;
- g) utrzymanie ciągłości świadczenia usług.

Przedmiotowa decyzja zastępuje z mocy prawa umowę w zakresie objętym decyzją. Jeżeli decyzja ta dotyczy przedsiębiorstw energetycznych, Prezes UKE decyzję wydaje po zasięgnięciu opinii Prezesa URE. Jednocześnie, jeżeli zainteresowane strony zawrą umowę o współkorzystaniu lub o dostępie do infrastruktury technicznej, decyzja o współkorzystaniu lub o dostępie do infrastruktury technicznej wygasa z mocy prawa w części objętej umową.

Ustawodawca określił, że decyzja w sprawie współkorzystania lub dostępu do infrastruktury technicznej może zostać zmieniona przez Prezesa UKE na wniosek każdej ze stron, której ona dotyczy lub z urzędu, w przypadkach uzasadnionych potrzebą zapewnienia ochrony interesów użytkowników końcowych oraz skutecznej konkurencji (art. 22 U. wspier. rozw.).

Ad E) Zgodnie z art. 30 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości, niebędący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, jest obowiązany zapewnić przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu dostęp do nieruchomości (w tym do budynku oraz miejsca w budynku), w którym zbiegają się kable lub przewody telekomunikacyjne doprowadzone do lokalu w tym budynku²¹⁹ w celu zapewnienia telekomunikacji w tym budynku (art. 30 ust. 1 U. wspier. rozw.). Wspomniany właściciel kabla telekomunikacyjnego, instalacji telekomunikacyjnej budynku lub przyłącza telekomunikacyjnego, niebędący

²¹⁹ Polegający w szczególności na: 1) zapewnieniu możliwości wykorzystywania istniejącego przyłącza telekomunikacyjnego lub istniejącej instalacji telekomunikacyjnej budynku, jeżeli powielenie takiej infrastruktury byłoby ekonomicznie nieopłacalne lub technicznie niemożliwe; 2) umożliwieniu doprowadzenia przyłącza telekomunikacyjnego lub wykonania instalacji telekomunikacyjnej budynku, o ile nie jest możliwe wykorzystanie istniejącego przyłącza telekomunikacyjnego lub istniejącej instalacji telekomunikacyjnej budynku lub do budynku nie jest doprowadzone takie przyłącze lub budynek nie jest wyposażony w taką instalację; 3) umożliwieniu odtworzenia istniejącego przyłącza telekomunikacyjnego lub wykonaniu instalacji telekomunikacyjnej budynku, które uległy likwidacji, zniszczeniu, uszkodzeniu lub też wymagają przebudowy na skutek prowadzonych w pobliżu prac budowlanych (art. 30 ust. 1 U. wspier. rozw.).

przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, jest obowiązany udostępnić przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu takie przyłącze, instalację, całość lub część kabla, w tym w szczególności włókno światłowodowe, jeżeli doprowadzenie przyłącza telekomunikacyjnego, wykonanie instalacji telekomunikacyjnej budynku, doprowadzenie kolejnego kabla telekomunikacyjnego do budynku lub umieszczenie takiego kabla w istniejącej kanalizacji kablowej byłoby ekonomicznie nieopłacalne lub technicznie niemożliwe (art. 30 ust. 3 U. wspier. rozw.). Dostęp taki jest nieodpłatny.

Co dla tych rozważań istotne, warunki tego dostępu określa umowa zawarta między przedsiębiorcą telekomunikacyjnym a odpowiednio właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości, właścicielem kabla telekomunikacyjnego, instalacji telekomunikacyjnej budynku lub przyłącza telekomunikacyjnego.

Prezes UKE może w oparciu o art. 30 ust. 4 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych:

- a) z urzędu zmienić treść umowy o dostępie pomiędzy przedsiębiorcą telekomunikacyjnym a odpowiednio właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości, właścicielem kabla telekomunikacyjnego, instalacji telekomunikacyjnej budynku lub przyłącza telekomunikacyjnego lub zobowiązać strony umowy do jej zmiany;
- b) wydać decyzję w sprawie dostępu; wydanie takiej decyzji następuje na wniosek którejkolwiek ze stron jedynie w przypadku:
 - i) niepodjęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy o dostępie;
 - ii) odmowy udzielenia dostępu lub
 - iii) niezawarcia umowy o dostępie

w wyznaczonym wcześniej przez Prezesa UKE terminie (art. 21 ust. 2 U. wspier. rozw.).

Opisane tu sprawy sporne wykazują cechy sprawy cywilnej w jej materialnym znaczeniu, podobnie jak opisane w punkcie poprzedzającym. Jednak zasadniczą odmiennością w tych sprawach są podmioty występujące przed Prezesem UKE. Zauważmy, że wcześniejsze sprawy dotyczyły sporów pomiędzy samymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Natomiast w sprawach z zakresu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych mamy podmioty nieprofesjonalne, tj. podmioty, które nie są bezpośrednio związane ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych, czyli właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości, właścicielem kabla telekomunikacyjnego, instalacji telekomunikacyjnej budynku lub przyłącza telekomunikacyjnego.

Warto dodać, że dokonując nowelizacji prawa telekomunikacyjnego przez ustawę o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych dodano do

art. 206 Pr. tel. ust. 2a, który stanowił, że od decyzji wydawanych w sprawach spornych, o których mowa w art. 30 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Oznaczało to, że ustawodawca dodał, obok sądów administracyjnych i sądów powszechnych (SOKiK), trzeci typ organu sprawującego kontrolę sądową spraw Prezesa UKE. Zmiana ta miała istotne znaczenie. Bowiem sformułowanie, które stanowiło, że od decyzji Prezesa UKE przysługuje „odwołanie do sądu powszechnego”, a nie, jak w art. 206 ust. 2 Pr. tel., do „Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów” oznaczało, że sprawy te miały być rozpatrywane przed sądami powszechnymi zgodnie z właściwością ogólną określoną w k.p.c. Ponadto, sprawy te były prowadzone wg przepisów ogólnych o procesie, a nie według przepisów postępowania w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty, o których mowa w art. 479⁵⁷ i następne.

Ze względu na opisane wcześniej podmioty uczestniczące w tej kategorii spraw, zabieg ustawodawcy w postaci wyodrębnienia z postępowania przed SOKiK, jako sądem pierwszej instancji, przedmiotowych spraw było właściwe. Sprawy te bowiem nie mają bezpośredniego związku z regulacją rynku telekomunikacyjnego, a ich zasadniczym celem jest jak najszersze udostępnienie przedsiębiorcom telekomunikacyjnym infrastruktury do świadczenia usług telekomunikacyjnych. Jednakże nowelizacja prawa telekomunikacyjnego z 2012 r. przekazał je do właściwości SOKiK jako sądu pierwszej instancji, w ocenie autora niesłusznie.

4. Podsumowanie

Konsekwencją scharakteryzowanej uprzednio pozycji prawnej Prezesa UKE, jako centralnego organu administracji rządowej, jest używanie przez ten organ prawnych form działania właściwych dla organów administracyjnych, a przede wszystkim decyzji administracyjnej. Jednocześnie swoistość norm prawnych stosowanych przez tego typu organy (regulacyjne) spowodowała, że doktryna ukształtowała pojęcie specyficznego aktu administracyjnego, określając go terminem „decyzja regulacyjna”. Jak sugeruje już sama nazwa, akt ten najczęściej przyjmuje formę decyzji administracyjnej (niekiedy również postanowienia administracyjnego). Materialną podstawą decyzji tego rodzaju jest prawo telekomunikacyjne, a jej adresatem – przedsiębiorca telekomunikacyjny. Decyzja taka jest ściśle powiązana z pojęciem samej regulacji, której podstawowym celem jest urzeczywistnienie zasad uczciwej i nieskrępowanej konkurencji na rynku oraz dostęp do usług powszechnych.

Dla rozważań niniejszej rozprawy istotne jest, że elementem wyróżniającym decyzję regulacyjną jest oparcie jej (najczęściej) na przesłankach obiektywnej analizy ekonomicznej rynków telekomunikacyjnych.

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza spraw należących do właściwości Prezesa UKE ze względu na rodzaj ich kontroli sądowej była nieprzypadkowa. Miała ona w swoim założeniu wykazać ewentualne podobieństwa, tudzież różnice pomiędzy sprawami poddanymi kognicji danego rodzaju (typu) sądu.

W pierwszym rzędzie należy odnieść się do grupy spraw poddanych kognicji sądów administracyjnych. Wszystkie z nich posiadają cechy sprawy administracyjnej w jej materialnym znaczeniu. Oznacza to, że w tych sprawach prawo do sądu realizowane jest, zgodnie z treścią art. 184 Konstytucji, poprzez kontrolę sądownoadministracyjną. Wspólnym elementem wyróżniającym dla tych spraw jest szerokie uznanie administracyjne (regulacyjne) Prezesa UKE. W szczególności, objawia się to w sprawach ochrony tajemnic przedsiębiorstwa czy treści uprawnień Prezesa UKE do czasowego zawieszenia lub ograniczenia: realizacji uprawnień abonenta oraz realizacji obowiązku, połączenia do numeru niegeograficznego na terytorium RP.

Sprawy należące do kognicji sądu powszechnego (SOKiK) stanowią drugą kategorię spraw poddanych analizie w niniejszym rozdziale. Należy wskazać, że zasadniczym trzonem tych spraw są sprawy należące do tzw. cyklu regulacyjnego (art. 22 Pr. tel.). Zauważmy, że rozstrzygnięcia te odpowiadają również pojęciu decyzji regulacyjnej (choć nie są one jedyne). Wskazują na to przyjęte elementy pojęcia decyzji regulacyjnej jako aktu administracyjnego, który ingerując w wolność przedsiębiorców telekomunikacyjnych, ma na celu urzeczywistnienie zasad uczciwej i nieskrępowanej konkurencji na rynku. Dodatkowo, podstawą tych rozstrzygnięć jest oparcie ich na przesłankach obiektywnej analizy ekonomicznej rynków telekomunikacyjnych. Natomiast sprawy dotyczące nakładania kar oraz rozstrzygania spraw spornych, pomimo że nie zaliczają się do cyklu regulacyjnego, są bezpośrednio związane z regulacją rynku telekomunikacyjnego. W szczególności odnosi się to do kar finansowych jako akcesoryjnego środka stosowanego za naruszenie prawa telekomunikacyjnego.

Należy podkreślić, że również szereg spraw poddanych kognicji sądów administracyjnych ma charakter regulacyjny. Dodatkowo, w sprawach z zakresu świadczenia usługi powszechnej ustawodawca jest wyjątkowo niekonsekwentny, gdyż w przypadku niewywiązywania się przez przedsiębiorcę wyznaczonego do obowiązku świadczenia usługi powszechnej (co najmniej zgodnie z określonymi wartościami wskaźników dostępności i jakości), Prezes UKE jest zobowiązany do podjęcia działań, o których

mowa w art. 201 ust. 3 Pr. tel. Oznacza to, że decyzja w tym zakresie będzie podlegać kontroli sądu powszechnego (SOKiK). Rozwiązanie takie jest niezrozumiałe i należy poddać je krytyce, sugeruje bowiem, że dokonany przez ustawodawcę podział spraw pomiędzy sądy administracyjne i powszechne ma charakter przypadkowy. Co ciekawe, także w prawie brytyjskim ten typ spraw pozostał poza kognicją CAT, co również spotkało się z krytyką ze strony części doktryny.

Można domniemywać, że pierwotnym zamierzeniem ustawodawcy (*ratio legis*) było wyodrębnienie, z zakresu kognicji sądów administracyjnych, spraw należących do właściwości Prezesa UKE, które są bezpośrednio związane z regulacją rynku telekomunikacyjnego (decyzje regulacyjne). Chodziło oto, aby sprawy te, ze względu na ich daleko idącą ingerencję w rynek, poddane były następnie, merytorycznej kontroli przez organ sądowy. Zauważmy, że ustawodawca krajowy dokonał niejako powielenia rozwiązania brytyjskiego w zakresie kategorii tych spraw, z jedną zasadniczą różnicą. Ustawodawca brytyjski przekazał co do zasady wszystkie sprawy rozstrzygane przez Ofcom do właściwości CAT, wyłączając jedynie niektóre z tej kognicji, zakładając zapewne, że większość spraw Ofcom ma właśnie charakter regulacyjny. Ustawodawca krajowy, jeszcze przed implementacją postanowień DR, postąpił dokładnie odwrotnie, zapewne ze względów ustrojowych, poddając co do zasady sprawy należące do właściwości Prezesa UKE, kontroli sądów administracyjnych, a tylko niektóre do właściwości sądów powszechnych. Dokonując tego zabiegu, ustawodawca nie ustrzegł się, niestety, pewnych niekonsekwencji.

Dodatkowo, odnosząc się do charakteru opisanych spraw a poddanych kognicji sądownictwa powszechnego należy podkreślić, że jedynie sprawy sporne wykazują cechy sprawy cywilnej w jej materialnym znaczeniu. Oznacza to, że pozostałe sprawy z zakresu prawa telekomunikacyjnego poddane kognicji sądu powszechnego (SOKiK) są sprawami administracyjnymi. Oczywiście, w momencie złożenia odwołania do sądu powszechnego stają się one sprawami cywilnymi, zgodnie z art. 1 k.p.c., jednak w ich formalnym znaczeniu.

Odrebną kategorią spraw omówionych w niniejszym rozdziale są sprawy wynikające z ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Dokonując pewnej generalizacji tych spraw, należy wskazać, że zasadniczo pokrywają się one treściowo ze sprawami określonymi w prawie telekomunikacyjnym i również są sprawami regulacyjnymi. Natomiast sprawy dotyczące współkorzystania i dostępu do infrastruktury technicznej wykazują cechy sprawy cywilnej w jej materialnym znaczeniu. Odmiennosc wykazują również sprawy sporne poddane kognicji „zwykłego” sądu powszechnego.

Różnica pomiędzy sprawami spornymi z zakresu prawa telekomunikacyjnego a sprawami spornymi z ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych dotyczy zasadniczo stron tego postępowania. Postępowanie z zakresu prawa telekomunikacyjnego dotyczy rozstrzygania przez Prezesa UKE spraw spornych pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, natomiast sprawy sporne z ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych dotyczą sporów pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi a podmiotami będącymi właścicielami obiektów, na których ma zostać zamontowana infrastruktura telekomunikacyjna. Są to więc sprawy cywilne, w których nie występują przedsiębiorcy po obu stronach postępowania administracyjnego. Zabieg poddania tych spraw „zwykłemu” sądownictwu powszechnemu należy ocenić pozytywnie.

Co istotne dla przedmiotowych rozważań, co do zasady wszystkie sprawy należące do właściwości Prezesa UKE mają charakter administracyjny. Wyjątkiem są sprawy mające charakter cywilny (*sensu stricto*), dotyczący²²⁰: spraw spornych; spraw spornych z art. 30 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych; współkorzystania lub dostępu do infrastruktury technicznej z art. 21 ust. 2 i art. 22 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych; zmiany treści umowy o współkorzystaniu lub o dostępie do infrastruktury technicznej z art. 20 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

Dalsze wyróżnienie nie jest związane z tradycyjnymi podziałami na sprawy cywilne i administracyjne, a na sprawy mające charakter regulacyjny. Podane zostały one kognicji sądów administracyjnych i dotyczą: ochrony tajemnic przedsiębiorstwa; okresowego zawieszenia lub ograniczenia realizacji uprawnień abonenta; okresowego zawieszenia lub ograniczenia realizacji obowiązku połączenia do numeru niegeograficznego na terytorium RP; świadczenia usługi powszechnej; gospodarowania częstotliwościami; gospodarowania numeracją; dostępu do udogodnień towarzyszących; blokady połączeń przychodzących.

Jak również, sądom powszechnym, dotyczą one: ustalenia znaczącej pozycji rynkowej; nałożenia, zniesienia lub zmiany obowiązków regulacyjnych; nałożenia kary finansowej; zakończenia postępowania, dotyczącego stwierdzenia, że na analizowanym rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja; zgody na świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa z art. 7 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych; dostępu

²²⁰ W nawiasie wskazano rodzaj sądu pierwszej instancji właściwy w zakresie kontroli sądowej.

telekomunikacyjnego przez jednostkę samorządu terytorialnego z art. 13 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych; spraw spornych między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi; współkorzystania lub dostępu do infrastruktury technicznej z art. 21 ust. 2 i art. 22 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych; zmiany treści umowy o współkorzystaniu lub o dostępie do infrastruktury technicznej z art. 20 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

Rozdział V

Kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy administracyjne

1. Miejsce sądownictwa administracyjnego w ramach ustrojowych

1.1. Sądownictwo administracyjne w ujęciu konstytucyjnym

Przywołany wcześniej art. 10 Konstytucji stanowi o trójpodziale władzy (jej funkcji) na władze: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a co za tym idzie, trzech zasadniczych grup organów państwa¹. Przypomnijmy, że przynależność konkretnego organu państwa do danej władzy zależy od sprawowanej przez ten organ funkcji, tj. od jego materialnych kompetencji określonych w aktach normatywnych. Interesujące nas sądownictwo administracyjne, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, jest częścią władzy sądowniczej, sprawuje bowiem wymiar sprawiedliwości. Warto na wstępie wyjaśnić, że zgodnie z art. 177 Konstytucji „to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co znaczy, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy”². Choć nie oznacza to, jak słusznie wskazuje SN, że konstytucyjne prawo do rozpoznania sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji) musi być realizowane w postępowaniu przed sądem powszechnym. Zadośćuczynienie tej gwarancji następuje również przed sądem administracyjnym³.

¹ K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 2007, s. 2 i n.

² Postanowienie TK z 14.11.2007 r., SK 53/06.

³ Postanowienie SN z 18.10.2002 r., V CK 281/02, LEX nr 57233.

Rozważania nad miejscem sądownictwa administracyjnego należy w pierwszej kolejności rozpocząć od określenia zależności pomiędzy wspomnianym wcześniej sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, wykonywanym przez sądy i trybunały (art. 175 Konstytucji), a kontrolą administracji, sprawowaną przez sądownictwo administracyjne (art. 184 Konstytucji)⁴. I tak, wymiar sprawiedliwości generalnie określa się jako konkretyzowanie i urzeczywistnianie ustanowionych, względnie uznanych przez państwo norm prawnych w poszczególnych przypadkach drogą specjalnych postępowań organów państwowych⁵. Odnosząc to do działalności sądów, wymiar sprawiedliwości polega na „władczym i zgodnym z przepisami proceduralnymi rozstrzygnięciu sporów co do istnienia lub treści stosunku prawnego”⁶. Z kolei sprawowanie kontroli przez sądy administracyjne należy rozumieć jako „badanie (korygowanie) działań lub zaniechań organów administracji publicznej, a nie samodzielne rozstrzygnięcie spraw z zakresu administracji”⁷. Natomiast J. Zimmermann uważa, że działanie sądu administracyjnego nie jest typowym wymiarem sprawiedliwości, ponieważ celem tego sądu nie jest rozstrzygnięcie sporu, ale kontrola administracji i doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem⁸. W tym kontekście należy z uznaniem odnieść się do poglądu TK, który rozważając to zagadnienie, stwierdził, że „Kontrola określona w art. 184 Konstytucji ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. NSA jest zatem wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej (...). Kontrola ta sprawowana jest wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego. Jeśli zaś chodzi o kontrolę sądową, to jej podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw

⁴ Przepis określa, że przedmiotowa kontrola odbywa się „w zakresie określonym w ustawie”, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu szczegółowe określenie właściwości sądów administracyjnych.

⁵ Tak J. Jodłowski, W Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, PWN, Warszawa 1958, s. 5; K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 13–14.

⁶ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007 wyd. 3, s. 18.

⁷ L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 2003, s. 5.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 311.

i wolności jednostki (podmiotów prawa), choć i te inne cele są przez sądy administracyjne brane pod uwagę”⁹.

Należy zatem przyjąć, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej przez wymierzanie sprawiedliwości. Kontrola ta ma w gruncie rzeczy inną treść niż prawo do sądu w sprawie cywilnej czy też karnej, gdyż odnosi się ona do następczej kontroli rozstrzygnięcia administracyjnego. J.P. Tarno kontrolę sądowniczą celnie określa jako ograniczoną, samoistną, fachową i bezpośrednią, która przebiega w sformalizowanym postępowaniu wzorowanym na procesie¹⁰. Dodajmy, że przedmiotowa kontrola administracji, zgodnie z art. 184 Konstytucji, obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Tak więc, Konstytucja ustanawia domniemanie właściwości rozstrzygania spraw administracyjnych przez sądy administracyjne, a orzekanie przez inne sądy w tych sprawach stanowi wyjątek od tej zasady¹¹. Tezę tę dobitnie potwierdził NSA w Warszawie w swojej uchwale, wskazując, że „Istnienia wyjątków nie można zaś wyprowadzać w drodze rozszerzającej wykładni przepisów. Z tego wynika, że w razie wątpliwości nie należy domniemywać właściwości innych sądów niż Naczelny Sąd Administracyjny w sprawach z zakresu administracji publicznej”¹².

Pozycja ustrojowa sądownictwa administracyjnego została *expressis verbis* określona w art. 184 Konstytucji, który stanowi, że NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Oznacza to, że Konstytucja przesądza, że oprócz NSA istnieją również *inne sądy administracyjne*. Taka redakcja przepisu pozostawia ustawodawcy zwykłemu dowolności nie tylko co do ilości samych sądów, lecz także co do ich struktury organizacyjnej oraz podziału terytorialnego (właściwość miejscowa). Konstytucja w art. 176 ust. 2 doprecyzowuje w sposób generalny, że postępowanie sądowe, w tym postępowanie przed sądami administracyjnymi, musi być co najmniej dwuinstancyjne (co nie wyklucza oczywiście większej liczby instancji). Potwierdzeniem tej zasady jest art. 236 ust. 2 Konstytucji (w rozdziale XIII poświęconym przepisom przejściowym i końcowym), w którym również wskazano, że postępowanie

⁹ Wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1999, nr 5, poz. 97.

¹⁰ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 19.

¹¹ L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 7.

¹² Uchwała składu siedmiu sędziów NSA w Warszawie z 8.11.1999 r., OPS 12/99, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2000, nr 2, poz. 47.

przed sądami administracyjnymi musi być postępowaniem co najmniej dwuinstancyjnym. Obecny system sądownictwa administracyjnego tworzą: NSA z siedzibą w Warszawie oraz wojewódzkie sądy administracyjne¹³ jako sądy pierwszej instancji, które swoją właściwością obejmują obszar jednego lub więcej województw¹⁴.

W literaturze wskazuje się, że pomimo braku jednoznacznego uregulowania roli i pozycji NSA, zbieżnego do regulacji z art. 183 Konstytucji dotyczącym SN, należy przyjąć, że musi on odgrywać rolę najwyższego organu orzeczniczego oraz nadzorczego względem innych sądów administracyjnych. Wniosek taki płynie już z samej nazwy, *naczelny*, co sugeruje jego nadrzędną pozycję¹⁵. Dodatkowo, Konstytucja całkowicie uniezależniła NSA, a co za tym idzie również pozostałe sądy administracyjne, od SN i pionu sądów powszechnych. Wniosek taki należy interpretować z przywołanego już art. 183 ust. 1 Konstytucji, który stanowi obowiązek nadzoru SN jedynie nad sądami powszechnymi oraz wojskowymi – *w zakresie orzekania*. Potwierdzeniem tego jest również art. 236 ust. 2 Konstytucji, który reguluje przejściowe rozwiązanie instytucji rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń NSA do SN, jedynie do czasu wprowadzenia w życie przepisów regulujących dwuinstancyjne postępowanie sądowe¹⁶. Celnie wskazał R. Hauser, że „Konstytucja RP stworzyła dwa odrębne systemy sądowe niepowiązane ze sobą ani organizacyjnie, ani funkcjonalnie”¹⁷. Tak więc, obecnie przyjmuje się, że w Polsce funkcjonuje dychotomiczny podział sądów na: sądy powszechne i wojskowe ze szczególną rolą i miejscem SN oraz sądy administracyjne, oba od siebie niezależnie¹⁸.

Pozycję ustrojową sądów administracyjnych dookreślają następujące przepisy Konstytucji: art. 166 ust. 3 w zakresie sporów kompetencyjnych między

¹³ Rozporządzenie Prezydenta RP z 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. z 2003 r. Nr 72, poz. 652 z późn. zm.).

¹⁴ Obecnie funkcjonuje 16 WSA oraz w Radomiu ośrodek zamiejscowy WSA w Warszawie.

¹⁵ L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 4.

¹⁶ W literaturze wskazywało się, że rewizja nadzwyczajna do SN była środkiem niewystarczającym, tak w: R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Wydawnictwo Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 13.

¹⁷ R. Hauser, *Prawo do sądu* [w:] Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (oprac.), *Konstytucja RP w praktyce*, Konferencja naukowa, Łódź 1999, s. 198 cyt. za: L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 5.

¹⁸ Tak R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo...*, s. 18; Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 53.

organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej, art. 185, który określa sposób powoływania Prezesa NSA oraz elementy struktury tego sądu (przepis ten jest analogiczny do treści art. 183 ust. 3) oraz art. 191 ust. 1 nadający Prezesowi NSA legitymację do inicjowania postępowań przed TK.

1.2. Model sądownictwa administracyjnego w Polsce

Poszukując odpowiedzi na pytanie, jak wygląda model sądownictwa administracyjnego, warto rozpocząć od rozważenia pojęcia *kontroli*, którą określa się najogólniej jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, oznacza rozpatrywanie czegoś, dochodzenie, wnikanie, wgląd w coś¹⁹. Zagadnienie kontroli stanowi szczególny przedmiot zainteresowania nauki prawa administracyjnego. W tym ujęciu polega ono na badaniu stanu istniejącego, porównaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym oraz na ustalaniu zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności²⁰. Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne różni się od tej sprawowanej przez administrację publiczną. S. Kasznica na długo przed uchwaleniem obecnej konstytucji definiował sąd administracyjny jako „organ o charakterze sądowym, powołany do rozstrzygania sporów pomiędzy jednostkami a władzami administracyjnymi o to, czy wydane przez te władze akty administracyjne są prawe. Dzięki instytucji sądów administracyjnych administracja publiczna, jej działalność, zostaje poddana kontroli sądowej”²¹. Dlatego też, pojęciu *kontroli* z art. 184 Konstytucji należy nadawać odrębny, autonomiczny sens²².

Realizacją postanowień Konstytucji jest art. 1 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych²³ (dalej: p.u.s.a.), który precyzuje, że sądy administracyjne (NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne) sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

¹⁹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa 1995, s. 939.

²⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 150.

²¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1947, s. 184.

²² W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownictwa administracyjnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 125.

²³ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269.

Zgodnie z § 2 przywołanego przepisu, sądy administracyjne sprawują kontrolę pod względem zgodności z prawem (kryterium legalności). Model taki określa się mianem kasacyjnego lub weryfikacyjnego²⁴. J.P. Tarno uważa, że kontrola sądowoadministracyjna ogranicza się do badania czy organy administracji, w toku rozpoznania sprawy, nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik tej sprawy²⁵. Dalej autor wskazuje, że „Czynią to wedle stanu prawnego i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu lub czynności”²⁶. Również J. Borkowski podkreśla, że sądowa kontrola działalności administracji publicznej jest prowadzona przede wszystkim jako następcza, przez sąd o kompetencjach kasacyjnych²⁷. Z kolei R. Hauser, uzasadniając przyjęte w polskim systemie prawnym rozwiązanie, celnie wskazuje, że „Zadanie sądu administracyjnego polega zaś na dokonaniu oceny (kontroli) tej działalności. Oznacza to, że sąd administracyjny na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu nie przyjmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego jej załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować (ocenić) działanie tego organu. Z tego względu, sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie”²⁸. Dalej autor konkluduje, że inne rozwiązanie polegające na przejęciu „przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego załatwienia stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli administracji publicznej”²⁹. W opinii R. Hausera, konsekwencją innego rozwiązania, tj. merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, prowadziłyby wprost „do zmiany funkcji sądu, który stawałby się administratorem”³⁰. Podobne stanowisko zajął również NSA

²⁴ Pierwowzorem takiego rozwiązania był wiedeński Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*), którego zadaniem, zgodnie z klasyczną koncepcją szkoły austriackiej, jest jedynie weryfikowanie (*überprüfung*) aktów administracyjnych. Zob. szerzej P. Oberndorfer, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Universitätsverlag Trauner, Linz 1983; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 8 wraz z przywołaną tam literaturą.

²⁵ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 18; R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo...*, s. 22.

²⁶ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 18.

²⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2012 wyd. 2, s. 57.

²⁸ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 22–24.

²⁹ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 22–24; również w: R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo...*, s. 22–23.

³⁰ R. Hauser, *Założenia reformy...*, s. 22–24.

w postanowieniu siedmioosobowego składu z 28.09.2009 r., w którym to stwierdził, że „jest niewątpliwe, że funkcja sądownictwa administracyjnego polega w istocie na realizacji celu publicznego wyrażającego się w kontroli legalności działań administracji”³¹.

Odzwierciedleniem powyższego są uprawnienia sądu administracyjnego w zakresie rozpatrywanych spraw³². Sąd uwzględniając skargę, uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy; b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego; c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto sąd stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w k.p.a. lub w innych przepisach (art. 145 p.p.s.a.). W wydanym wyroku sąd formułuje: ocenę prawną sprawy przed nim zawisłej oraz wskazania, które wiążą organ administracyjny (art. 153 p.p.s.a.). Następnie sprawa wraca do organu administracyjnego w celu podjęcia odpowiednich działań, chyba że wyrok kończy sprawę, np. stwierdzając nieważność decyzji. W kontekście tematu rozprawy warto podkreślić, że zmiany stanu faktycznego sprawy, które nastąpiły po dniu wydania decyzji przez Prezesa UKE nie będą brane przez sąd pod uwagę. Rozwiązanie takie jest konsekwencją następczej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne³³.

Ważnym odstępstwem od kasacyjnego modelu są wyjątki określone w art. 146 § 2 oraz art. 154 § 2 p.p.s.a. Pierwszy z wymienionych przepisów nadaje uprawnienie sądowi, w sytuacji uwzględnienia skargi, do uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa. Drugi z nich uprawnia, w sytuacji niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność, do orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego³⁴.

³¹ Postanowienie NSA z 28.09.2009 r., II GZ 55/09 (dostępne w CBOSA).

³² Zob. W. Piątek, *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4, s. 69–76.

³³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy...*, s. 61.

³⁴ Warto odnotować, że ta kwestia może ulec w najbliższym czasie pewnej zmianie. W jednym z projektów nowelizacji p.p.s.a. proponuje się wprowadzenie możliwości merytorycznego orzekania w sentencji wyroku WSA uwzględniającego skargę o sposobie załatwienia sprawy przez organ zob. R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2, s. 17 i n.

2. Przedmiot i zakres kontroli sądowoadministracyjnej działań Prezesa UKE

2.1. Sprawa sądowoadministracyjna

Rozpatrując zagadnienie kontroli sądowoadministracyjnej decyzji Prezesa UKE, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić pojęcie *sprawy sądowoadministracyjnej*. Pojęcie to ma charakter formalny i co do zasady jest niezależne od scharakteryzowanych wcześniej pojęć sprawy cywilnej oraz sprawy administracyjnej. Definicja legalna pojęcia *sprawy sądowoadministracyjnej* została określona w art. 1 p.p.s.a. Stanowi ona, że sprawami sądowoadministracyjnymi są sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inne, do których stosuje się przepisy p.p.s.a. z mocy ustaw szczególnych. Przedmiotem kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne, zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a., są:

- a) decyzje administracyjne;
- b) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- c) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- d) inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- e) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- f) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- g) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- h) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- i) beczynności lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Jak już wskazywano, zgodnie z art. 4 p.p.s.a. sądom administracyjnym powierzono też rozstrzyganie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Przedstawiony katalog jest niezwykle szeroki i obejmuje niemal całość kształt działalności administracji publicznej³⁵. Formuluje on zakres sądowej kontroli administracji poprzez określenie czynności (aktów, spraw) z zakresu administracji publicznej. Określenie sprawy z zakresu administracji publicznej znajduje się w treści art. 3 § 2 pkt 4 i 6 p.p.s.a. Jednakże p.p.s.a. nie definiuje tego pojęcia w przeciwieństwie do nieobowiązującej już ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (dalej: ustawa o NSA)³⁶. Zgodnie z tą ustawą decyzje, postanowienia i inne akty lub czynności oraz sprawy z zakresu administracji publicznej rozumiano jako wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego (art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o NSA). Odnosząc się do tego przepisu, doktryna zgodnie wskazywała, że przepis ten wyłączał „wszelkie przejawy działania organów administracji podlegające kwalifikacji jako czynności prawne w rozumieniu przepisów prawa cywilnego (art. 56 k.c.)”³⁷. Chodzi tu o sprawy cywilne w znaczeniu materialnym, o których mowa w art. 1 k.p.c. Podobne stanowisko reprezentowały również sądy administracyjne, odmawiając rozpatrywania spraw, które posiadały charakter cywilnoprawny³⁸. Chodzi tu w istocie o brak możliwości zbadania istoty (*meritum*) sprawy cywilnej przez sąd administracyjny. Kwestia ta ma szczególnie doniosłe znaczenie, ponieważ w świetle poczynionych rozważań autora rozprawy, co do charakteru spraw należących do właściwości Prezesa UKE, niektóre z tych spraw mają cechy sprawy cywilnej w jej materialnym znaczeniu.

³⁵ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 24.

³⁶ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368).

³⁷ M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 178.

³⁸ Zob. m.in.: postanowienie NSA z 21.08.2001 r., III SA 373/01 (LEX nr 79235 oraz CBOŚA); postanowienie SN z 22.07.2003 r., III RN 45/03 (OSNP 2004 nr 11, poz. 185), postanowienie NSA z 9.06.1983 r., II SA 102/83 (dostępne w CBOŚA), postanowienie NSA z 6.12.2000 r., II SAB 174/00 (dostępne w CBOŚA), wyrok NSA oz. w Krakowie z 10.08.2000 r., II SA/Kr 1938/99 (dostępny w CBOŚA), uchwała SN z 3.06.1982 r., III AZP 2/82,

2.2. Kognicja sądów administracyjnych w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego

W interesującym nas zakresie właściwość (kognicję) sądów administracyjnych, co do zasady, określają przepisy postępowania sadowoadministracyjnego (p.p.s.a.), o których mowa była wyżej, oraz przepisy prawa telekomunikacyjnego. Jednakże dokładne rozgraniczenie konkretnych spraw rozstrzyganych przez Prezesa UKE pomiędzy sądy powszechne (SOKiK) a sądy administracyjne, wywołuje w praktyce spore wątpliwości³⁹. Pomimo tego przepisy tak p.p.s.a., jak i k.p.c. teoretycznie⁴⁰ wykluczają możliwość powstania sporu o właściwość pomiędzy sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi. I tak, art. 58 § 4 p.p.s.a. stanowi, że sąd administracyjny nie może uznać się za niewłaściwy, jeżeli sąd powszechny uznał się za niewłaściwy w danej sprawie. Podobnie stanowi art. 199¹ k.p.c., który wprowadza, że sąd powszechny nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej tudzież sąd administracyjny, jeżeli jeden z tych organów uznał się w danej sprawie za niewłaściwy. Mowa w tych wypadkach o sporze negatywnym, tj. kiedy żaden z sądów nie chce uznać się za właściwy. Niestety, przyjęte rozwiązanie wprowadza pewną przypadkowość przy ustalaniu właściwości sądów, zależną niemal w całości od działań strony postępowania, gdyż to od niej zależy, do którego z sądów złoży wniosek o rozpoznanie sprawy (odwołanie lub skargę)⁴¹. Co więcej, ustawodawca nie przewidział sytuacji powstania sporu kompetencyjnego o charakterze pozytywnym, w którym oba sądy uznałyby się za właściwe. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której strona jednocześnie składa odwołanie od decyzji do SOKiK oraz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 2 k.p.a.), a następnie skargę do

³⁹ R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 62.

⁴⁰ Do czasu zasadniczej reformy sądownictwa administracyjnego wprowadzającego dwuinstancyjne postępowanie sadowoadministracyjne spory o właściwość pomiędzy organami administracyjnymi a sądami powszechnymi rozstrzygało Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym (§ 13 rozporządzenia Prezydenta RP z 29 marca 1991 r. w sprawie organizacji i zasad wewnętrznego postępowania Sądu Najwyższego Dz. U. z 1991 r. Nr 34, poz. 153). Kolegium to działało przy Izbie Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (SN). Kolegium to składało się z 3 sędziów SN przedstawiciel MS oraz ministra działu w sprawie, którego toczył się spór. Kolegium rozstrzygało indywidualne spory na rozprawie w formie niezaskarżalnego postanowienia. Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sadowoadministracyjne*, wyd. VI uaktualnione, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 1999, s. 88–89.

⁴¹ R. Lewicka, *Realizacja prawa...*, s. 71.

WSA. Praktyka wskazuje, że w sytuacji wątpliwości co do właściwej drogi kontroli sądowej danego rozstrzygnięcia, skarżący dla pewności skieruje odwołanie od decyzji do SOKiK oraz odwołanie od decyzji w trybie k.p.a.

Niejako potwierdzeniem trudności we wskazaniu prawidłowej drogi odwoławczej są błędne pouczenia dokonywane przez Prezesa UKE o środkach odwoławczych od jego rozstrzygnięć (które w myśl art. 112 k.p.a., nie może szkodzić stronie)⁴². Co więcej, NSA stwierdził, że „w przypadku dokonania przez Prezesa UKE błędnej oceny przedmiotu sprawy kwalifikującej ją do prowadzenia na drodze postępowania administracyjnego w pełnym zakresie instancyjnym i wydania wskutek wniesionego odwołania decyzji wbrew obowiązкови rozpatrzenia tego odwołania na drodze cywilnej, tylko sąd administracyjny, stosownie do art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., jest władny dokonać oceny czy decyzja ta narusza prawo i wyeliminować ją z obrotu prawnego”⁴³.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, zagadnienie kognicji w sprawach rozstrzyganych przez Prezesa UKE pojawia się często i zazwyczaj dotyczy spraw mających charakter regulacyjny. Na uwagę zasługują w szczególności te orzeczenia, które niejako współkształtują kognicję sądu powszechnego poprzez doprecyzowanie pojęcia regulacji oraz wskazywania zakresu spraw, od których przysługuje odwołanie do sądu powszechnego (SOKiK). Oprócz wykładni pojęcia obowiązków regulacyjnych, sądy podkreślają również, że dla właściwego określenia kognicji sądu przesądzający jest charakter (przedmiot) danej sprawy, a nie sposób jej zakończenia. Słusznie wskazał NSA, że „SOKiK jest właściwy do rozpoznania odwołań zarówno od decyzji rozstrzygających sprawy wskazane w art. 206 ust. 2 Pt [Pr. tel. – przyp. M.Ch.] merytorycznie (pozytywnie lub negatywnie), jak i kończących sprawę procesowo, np. poprzez umorzenie postępowania. Istotny był przedmiot sprawy administracyjnej, a nie sposób jej zakończenia”⁴⁴. Należy również podzielić pogląd WSA w Warszawie, który wskazał, że „wydanie przez Prezesa UKE decyzji w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego regulujące wygaśnięcie decyzji (art. 162 k.p.a.) nie ma wpływu na właściwość rzeczową sądu, którą należy

⁴² Zob. m.in. Postanowienie WSA w Warszawie z 29.04.2010 r., VI SA/Wa 496/10 (dostępne w CBOSA); postanowienie WSA w Warszawie z 29.03.2010 r., VI SA/Wa 1722/09 (dostępne w CBOSA); postanowienie WSA w Warszawie z 29.03.2010 r., VI SA/Wa 1538/09 (dostępne w CBOSA); postanowienie WSA w Warszawie z 9.09.2009 r., VI SA/Wa 366/09 (dostępne w CBOSA); postanowienie NSA z 31.03.2009 r., II GSK 823/08 (dostępne w CBOSA); postanowienie WSA w Warszawie z 10.03.2009 r., VI SA/Wa 85/09 (dostępne w CBOSA); postanowienie WSA w Warszawie z 9.03.2009 r., VI SA/Wa 2478/08 (dostępne w CBOSA); postanowienie WSA w Warszawie z 4.03.2009 r., VI SA/Wa 2350/08 (dostępne w CBOSA).

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2009 r., VI SA/Wa 591/09 (dostępny w CBOSA).

⁴⁴ Postanowienie NSA z 23.10.2010 r., II GSK 971/10 (dostępne w CBOSA).

oceniać przez pryzmat przepisu materialnoprawnego wyznaczającego przedmiotowy zakres sprawy, której dotyczy”⁴⁵. Dodatkowo zawsze należy go konfrontować z uwzględnieniem dyrektyw w sprawach łączności elektronicznej⁴⁶.

Na koniec warto odnotować, że jedna decyzja może zawierać w swojej treści dwa rozstrzygnięcia, które z kolei mogą podlegać kontroli dwóch różnych (typów) sądów. Taka sytuacja następowała w m.in. przy kontroli decyzji Prezesa UKE wydanych na podstawie art. 201 ust. 3 prawa telekomunikacyjnego przed nowelizacją prawa telekomunikacyjnego z 24.04.2009 r.⁴⁷

W decyzji tej (z art. 201 ust. 3 Pr. tel.) organ nakazywał usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz miał możliwość wskazać środki, jakie powinien zastosować podmiot kontrolowany w celu usunięcia nieprawidłowości, określić termin, w którym ma nastąpić usunięcie nieprawidłowości oraz nałożyć karę, o której mowa w art. 209 prawa telekomunikacyjnego. Tak więc, od decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w postaci: wskazania środków, jakie powinien zastosować podmiot kontrolowany, w celu usunięcia nieprawidłowości oraz określenia terminu, w którym ma nastąpić usunięcie nieprawidłowości kognicję posiadał sąd administracyjny, a nałożenie kary pieniężnej z art. 209 Pr. tel. kognicję posiadał sąd powszechny⁴⁸. Ostatecznie, we wspomnianej nowelizacji dodano do kognicji sądów powszechnych (SOKiK) decyzje z art. 201 ust. 3 Pr. tel.

2.3. Strony postępowania sądowoadministracyjnego

Stronami postępowania sądowoadministracyjnego są z jednej strony skarżący, z drugiej zaś – organ – Prezes UKE, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi (art. 32 p.p.s.a.)⁴⁹. Podmiotem skarżącym jest ten, kto wnosi do sądu administracyjnego skargę na działanie (tudzież bezczynność) organu wykonującego administrację publiczną⁵⁰. Legitymację do wniesienia skargi, art. 50 p.p.s.a. nadaje każdemu, kto ma w tym interes prawny. A. Wróbel celnie wskazuje, że „uprawnionym do wniesienia skargi do sądu jest nie tylko ten, kto miał status strony postępowania administra-

⁴⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z 4.03.2009 r., VI SA/Wa 2350/08 (dostępne w CBOSA).

⁴⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z 29.04.2010 r., VI SA/Wa 496/10 (dostępne w CBOSA).

⁴⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 85, poz. 716) ustawa weszła w życie 6.07.2009 r.

⁴⁸ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 18.06.2008 r., VI SA/Wa 587/08 (dostępny w CBOSA).

⁴⁹ W postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi.

⁵⁰ M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 85.

cyjnego, zakończonego zaskarżoną do sądu decyzją lub postanowieniem, lecz także inne osoby, które wykażą, że mają interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego⁵¹. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym pojęcie owego interesu prawnego określa się jako istnienie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym aktem lub czynnością. Jednocześnie skarga może dotyczyć tylko własnej sprawy administracyjnej skarżącego, rozumianej jako przewidziana w przepisach prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnego, którymi są organ administracji publicznej i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu podmiotowi⁵². Jak wskazał NSA w postanowieniu z 3.07.2008 r. „Kryterium interesu prawnego jest podstawowym zagadnieniem, które zobligowany jest rozstrzygnąć sąd przed dokonaniem kontroli działalności administracji publicznej w formie objętej skargą. Brak interesu prawnego skutkuje oddaleniem skargi i uniemożliwia dokonanie kontroli zgodności danego aktu z prawem”⁵³.

Ponadto, uprawnionymi do wniesienia skargi są również: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Jednocześnie, art. 50 § 2 p.p.s.a. stanowi, że uprawnionymi do wniesienia skargi są również inne podmioty, którym odrębne ustawy nadały takie prawo.

Reasumując, stronami postępowania jest Prezes UKE powołany do autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w sprawie administracyjnej będącej przedmiotem postępowania oraz te strony, które w danej sprawie mają chronione przez prawo interesy, a zatem strony oraz podmioty na prawach strony⁵⁴.

2.4. Specyfika kontroli sądownoadministracyjnej w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego

Z prawnego punktu widzenia, kontrola sądownoadministracyjna działalności Prezesa UKE nie odbiega od kontroli działalności innych organów administracji publicznej. Należy podzielić stanowisko NSA wyrażone w wyroku

⁵¹ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowno-administracyjne*, wyd. III, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005 s. 318.

⁵² Postanowienia NSA z 27.01.2011 r., II FSK 2800/10 (dostępne w CBOSA) oraz z 28.12.2010 r., II FSK 2404/10 (dostępne w CBOSA).

⁵³ Postanowienie NSA z 3.07.2008 r., II GSK 255/08 (dostępne w CBOSA).

⁵⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 157.

z 31.03.2009 r., według którego sądy administracyjne „sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej wyłącznie, co do zasady, pod względem zgodności z prawem (...) sąd administracyjny bada tylko legalność (zgodność z prawem) decyzji i nie ma ani odpowiednich narzędzi, ani podstaw prawnych do merytorycznej kontroli podjętego przez organ regulacyjny rozstrzygnięcia w zakresie obowiązków regulacyjnych (w tym modyfikacji tychże obowiązków), w szczególności nie ma środków umożliwiających dokonanie oceny podjętych rozstrzygnięć administracyjnych z punktu widzenia zasad konkurencyjności”⁵⁵. W tym kontekście należy przywołać stanowisko A. Kabata, który uważa, że badanie legalności przez sąd administracyjny odbywa się zasadniczo w trzech płaszczyznach: a) oceny rozstrzygnięcia decyzji z normą prawa materialnego; b) dochowania wymaganej procedury oraz c) zachowania reguł kompetencji. Tak pojęta kontrola legalności, zdaniem tego autora, prowadzi do badania zagadnień jurydycznych oraz kwestii faktycznych, takich jak gromadzenie materiału dowodowego i jego ocena⁵⁶.

Tak więc, przepisy nie wprowadzają odmienności w sprawowaniu kontroli sądowoadministracyjnej nad działalnością Prezesa UKE (art. 206 ust. 1 Pr. tel.). Jednakże, zdaniem autora rozprawy, swoistość rynku telekomunikacyjnego, a w szczególności normy prawa materialnego, w tym szeroka legislacja europejska powodują, że kontrola sprawowana przez te sądy nabiera specyficznego charakteru. Do tej specyfiki autor rozprawy zalicza przede wszystkim: kontrolę szerokiego uznania administracyjnego (regulacyjnego) występującego w przepisach prawa telekomunikacyjnego; szczególny obowiązek badania decyzji pod względem „legalność celu” oraz szczególny obowiązek uwzględniania prowspólnotowej wykładni przepisów prawa (*in dubio pro communitate*).

2.4.1. Prowspólnotowa (proeuropejska) wykładnia przepisów prawa (*in dubio pro communitate*)

Po przystąpieniu Polski do UE obowiązują niejako dwa systemy prawne⁵⁷ – krajowy i unijny. W związku z tym A. Wentkowska wskazuje, że „wymiar

⁵⁵ Postanowienie NSA z 31.03.2009 r., II GSK 823/08 (dostępne w CBOSA).

⁵⁶ A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 1997, s. 231.

⁵⁷ W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04 (Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy 2005/5A/49), w którym to wskazuje, że: „Sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. Ich wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyjnych koncepcji monizmu

sprawiedliwości RP od daty akcesji należy tym samym do unijnego systemu wymiaru sprawiedliwości”⁵⁸. W szczególności prawo UE odgrywa niebagatelne znaczenie w sferze spraw rozstrzyganych przez Prezesa UKE, które w większości przypadków mają tzw. charakter unijny, tj. gdy ich „przedmiot jest objęty zakresem zastosowania prawa unijnego”⁵⁹. Dlatego też zasady wykładni i stosowania prawa UE nabierają w tej dziedzinie szczególnego (szerszego) znaczenia. W pierwszym rzędzie należy wskazać, że stosowanie oraz wykładnia przepisów prawa UE wiąże się z zasadą ich bezpośredniego obowiązywania. Przez zasadę tę rozumie się sytuację, w której normy prawa unijnego stają się automatycznie (nie wymaga to dodatkowej inkorporacji) częścią porządku prawnego państw członkowskich obok norm prawa krajowego. W związku z tym organy stosujące prawo (organy administracyjne oraz sądy) mają obowiązek proeuropejskiego (proeuropejskiego) interpretowania prawa krajowego⁶⁰, choć należy zauważyć, że obowiązek ten

i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe. Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Sytuacji takiej wykluczyć nie można, ale może ona – z uwagi na wspomnianą już wspólność założeń i wartości – pojawić się wyjątkowo. Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej”.

⁵⁸ A. Wentkowska, *Interpretacja In dubio pro communitate – dyrektywa wykładni proeuropejskiej w orzecznictwie sądów polskich* [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 171.

⁵⁹ D. Miąsik, *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 9, s. 17.

⁶⁰ Obowiązek proeuropejskiej (proeuropejskiej) wykładni przepisów po raz pierwszy został wyrażony w wyroku Von Colson (Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, Sprawa 14/83). Zob. również w: L. Ervo, M. Gräns, A. Jokela (red.), *Europeanization of Procedural Law and the New Challenges to Fair Trial*, Groningen 2009, s. 53 i n., S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Janusza Borkowskiego*, Łódź 2004, s. 40 i n.

nie został *explicite* wyrażony w przepisach prawa polskiego⁶¹. Stanowisko to akceptowane jest również w orzecznictwie, które wskazuje, że „Wykładnia prawspólnotowa, tj. interpretacja prawa krajowego w świetle tekstu oraz celu dyrektywy, stanowi obowiązek zarówno organów administracji publicznej, jak i sądów krajowych”⁶². Natomiast w sytuacji kolizji prawa krajowego i prawa UE, rozumianej jako niemożność ich współstosowania, organy muszą oprzeć się na normach prawa unijnego⁶³. W orzecznictwie wskazuje się także, że „prawspólnotowa wykładnia prawa krajowego jest w pełni dopuszczalna, jeżeli przepis krajowy nie reguluje wyraźnie jakiejś kwestii, lub gdy postanowienia prawa wspólnotowego są bardziej szczegółowe od prawa krajowego”⁶⁴. Za C. Mikiem warto wskazać na podstawowe zasady wykładni prawspólnotowej (proeuropejskiej)⁶⁵:

- a) sądy krajowe są zobowiązane do wykładni prawa krajowego w świetle sformułowań i celu dyrektyw;
- b) obowiązek wykładni prawspólnotowej istnieje z mocy samego prawa wspólnotowego i jest niezależny od prawa krajowego;
- c) obowiązek wykładni prawspólnotowej spoczywa na sądach krajowych oraz organach administracyjnych;
- d) przedmiotem wykładni prawspólnotowej jest prawo krajowe rozumiane jako wszystkie akty prawne i niewiążące akty normatywne i inne mające znaczenie w stosowaniu prawa krajowego, również wprowadzone przed datą obowiązywania konkretnego aktu prawa krajowego;
- e) obowiązek wykładni prawspólnotowej prawa krajowego ciąży na organie krajowym w granicach jego kompetencji.

Należy również podzielić stanowisko NSA, który podkreślił, że „Prawspólnotowa wykładnia prawa powinna mieć miejsce wyłącznie wówczas,

⁶¹ Zwraca na ten fakt A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji, jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *acquis communautaire** [w:] E. Piontek, *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2003, s. 191; A. Wentkowska, *Interpretacja In dubio pro...*, s. 145. Choć wykładnia *in dubio pro communitate* wynika pośrednio z: Konstytucji RP art. 9 oraz art. 90–91; Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439) ale także z Traktatu dotyczącego przystąpienia do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864).

⁶² Wyrok WSA w Gdańsku z 13.10.2010 r., I SA/Gd 593/10 (dostępny w CBOSA).

⁶³ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 302.

⁶⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 14.05.2008 r., VI SA/Wa 231/08 (dostępny w CBOSA).

⁶⁵ C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej* [w:] S. Wronkowska, *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005 s. 115–165 przytoczone za W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie...*, s. 304–305.

gdy wykładnia językowa nie prowadzi do odpowiedzi w przedmiocie treści przepisów prawa krajowego. Wykładnia prowsólnotowa nie powinna mieć miejsca, gdy będzie prowadziła do rezultatów sprzecznych z efektami wykładni językowej, mogłoby to bowiem doprowadzić do niedopuszczalnej wykładni *contra legem* (...). Oznaczałoby to bowiem przyzwolenie na to, aby bez właściwej transpozycji przez państwo określonego przepisu dyrektywy do prawa krajowego, sąd krajowy mógł – poprzez stosowaną wykładnię – nakładać na obywatela obowiązek wynikający z tej dyrektywy wbrew unormowaniu krajowemu⁶⁶.

Sądy administracyjne, dokonując kontroli decyzji Prezesa UKE, są zobowiązane również do zbadania czy organ zastosował zasadę pierwszeństwa prawa unijnego oraz czy dokonał tego w sposób prawidłowy⁶⁷. Oznacza to, że sąd „skoncentruje się zatem na zweryfikowaniu procesów wykładni – w tym i prawa wspólnotowego, dokonanych przez organy administracji, a w konsekwencji będzie skutkowało przeprowadzeniem odpowiedniej wykładni przez sąd ze wszystkimi wynikającymi stąd (...) konsekwencjami, w tym wyrażeniem oceny prawnej i podaniem wskazówek co do dalszego postępowania”⁶⁸. Dodajmy tutaj, że sąd administracyjny, w przeciwieństwie do Prezesa UKE, ma możliwość (a NSA w niektórych okolicznościach także obowiązek) zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniem prawnym o wykładnię przepisów UE (art. 267 TFUE)⁶⁹.

Ze względu na charakter spraw rozstrzyganych przez Prezesa UKE, sądy administracyjne są zobowiązane częstokroć sięgać po omawianą tu zasadę. Należy wskazać na kilka takich orzeczeń. I tak, NSA w wyroku z 5.07.2005 r. jednoznacznie wskazał, że wykładnia przepisów prawa telekomunikacyjnego nie może ograniczać się jedynie do prostej interpretacji semantycznej, z pominięciem pozostałych metod wykładni, a przede wszystkim wykładni prowsólnotowej (proeuropejskiej) obowiązującej sądy krajowe. Sąd ten

⁶⁶ Wyrok NSA z 29.10.2010 r., I FSK 1775/09 (dostępny w CBOSA).

⁶⁷ Przykładem spraw, w których sąd administracyjny dokonał kontroli rozstrzygnięcia z uwzględnieniem prowsólnotowej wykładni są m.in. sprawy: wyrok WSA w Warszawie z 29.04.2010 r., VI SA/Wa 496/10 (dostępny w CBOSA); wyrok NSA z 5.08.2009 r., II GSK 1042/08 (dostępny w CBOSA); postanowienie NSA z 23.03.2010 r., II GSK 517/09 (dostępne w CBOSA).

⁶⁸ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie...*, s. 308.

⁶⁹ Sądy administracyjne wnosiły takie pytania zob. m.in. sprawa zawisła przed NSA II GSK 331/08 oraz odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości UE C – 522/08; zob. również: I. Kawka, *Wpływ orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na polskie prawo telekomunikacyjne* (w:) S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 391–404.

podkreślił, że „Obowiązek sądu krajowego dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z dyrektywami prawa europejskiego nie budzi wątpliwości, gdyż wynika on, jak to już podkreślono wyżej, z zasady pierwszeństwa prawa europejskiego przed prawem krajowym, co wielokrotnie potwierdził w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Sprawiedliwości”⁷⁰. Zasadę tę zastosował również WSA w Warszawie w wyroku z 27.04.2009 r., w którym wskazał, że w świetle zarówno unormowań wspólnotowych, jak i przepisów krajowych, „żądanie informacji przez Prezesa UKE, jako organu regulacyjnego, musi być ściśle powiązane z realizacją konkretnych celów ustawowych, a także być proporcjonalne do celu, jakiemu ma służyć dana informacja. Wskazać trzeba bowiem, iż w świetle motywu 13 Dyrektywy Ramowej wnioski o udzielenie informacji winny być proporcjonalne i nie powinny pociągać za sobą niepotrzebnych uciążliwości dla przedsiębiorstw. Oznacza to – według Sądu – iż Prezes UKE, wzywając przedsiębiorcę telekomunikacyjnego do udostępnienia pewnych danych, zobowiązany jest bezwzględnie do wskazania konkretnego celu, w jakim żądane informacje zostaną wykorzystane”⁷¹.

Na uwagę zasługuje również orzeczenie WSA w Warszawie z 4.04.2008 r., który uznał, że w świetle unormowań wspólnotowych, „unormowania krajowe winny być tak interpretowane, aby zachować regułę, iż w okresie przejściowym wszelkie wymogi (obowiązki) wynikające z dotychczasowych przepisów prawa krajowego (...), zostały utrzymane i miały zastosowanie do operatorów, którzy przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, zostali uznani za operatorów o znaczącej pozycji rynkowej. W tym stanie rzeczy Sąd stwierdził, iż zasadnym jest uznanie, że w okresie przejściowym powinny zachować swoją aktualność obowiązki w zakresie ustalania opłat zarówno z tytułu połączenia sieci, jak i opłat z tytułu dostępu do lokalnej pętli abonenckiej, stosowane przed wejściem w życie nowych norm regulacyjnych”⁷².

2.4.2. Kontrola „legalności celu”

Obowiązek badania przez sądy administracyjne decyzji pod względem legalności celu, w literaturze francuskiej określanej jako *détournement de pouvoir*⁷³, ma swoje początki w orzecznictwie francuskim (*Conseil d'Etat*).

⁷⁰ Wyrok NSA z 5.07.2007 r., II GSK 89/07 (dostępny w CBOSA).

⁷¹ Wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2009 r. VI SA/Wa 2004/08 (dostępny w CBOSA).

⁷² Wyrok WSA w Warszawie z 4.04.2008 r., VI SA/Wa 979/07 (dostępny w CBOSA).

⁷³ C.J. Mann, *The Function of Judicial Decision In European Economic Integration*, Hague 1972, s. 55 i n.

Zasadniczo oznacza to badanie, na gruncie legalności, konkretnego rozstrzygnięcia (decyzji) pod kątem realizacji celów wyznaczonych w generalnym akcie prawnym (np. ustawie). I tak, W. Jakimowicz wskazuje, że „kierunek legalności działania administracji wyznaczają prócz zasad ogólnych postępowania administracyjnego również te normy prawne, które wskazują organowi zadania, cele, kryteria działania”⁷⁴. Oznacza to, że Prezes UKE, rozstrzygając sprawę, winien brać pod uwagę nie tylko konkretną normę prawną, ale także uwzględnić przy stosowaniu tej normy cele określone w prawie UE oraz prawie telekomunikacyjnym. Chodzi tu o cele określone w DR, takie jak:

- a) wspieranie konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług (art. 8 ust. 2 DR);
- b) wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego UE (art. 8 ust. 3 DR) oraz
- c) promowanie interesów obywateli UE (art. 8 ust. 4 DR).

Jak podkreślono już wcześniej⁷⁵, cele te mają charakter nader ogólny, raczej kierunkowy⁷⁶. Taka ogólność może powodować, że w konkretnych sytuacjach cele te mogą być ze sobą sprzeczne lub wskazywać możliwość podejmowania przez organ regulacyjny różnych rozwiązań prawnych⁷⁷. Z kolei prawo telekomunikacyjne formułuje własne cele, jako stworzenie warunków dla:

- a) wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych, rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej;
- b) zapewnienia ładu w gospodarce numeracją, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi;
- c) zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych oraz
- d) zapewnienia neutralności technologicznej (art. 1 ust. 2 Pr. tel.).

Do powyższego katalogu niezbędne jest również przywołanie celów polityki regulacyjnej określonych w art. 189 ust. 2 Pr. tel., które należy odczytywać

⁷⁴ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie...*, s. 150.

⁷⁵ Zob. rozdział III pkt 3.2.

⁷⁶ Ch. Hocepiet, A. de Streel, *The ambiguities of the European electronic communications regulation* [w:] E.J. Dommering, N.A.N.M. van Eijk (red.), *The round table expert group on telecommunications law*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2005, s. 143.

⁷⁷ I. Walden, *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 197; A. Streżyńska, *Pozycja znacząca operatora na rynku telekomunikacyjnym – instrumenty regulacji* [w:] M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdzenie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne*, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005, s. 29.

łącznie, tak aby w sposób możliwie pełny określić cele działania Prezesa UKE⁷⁸. Katalog celów polityki regulacyjnej ma charakter otwarty i obejmuje:

- a) wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych;
- b) wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego;
- c) promocję interesów obywateli Unii Europejskiej;
- d) realizację polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej, jak również pluralizmu mediów oraz
- e) zagwarantowanie neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych.

W obrocie prawnym nie może funkcjonować rozstrzygnięcie, które jest z gruntu sprzeczne z przywołanymi celami. W jednym ze swoich wyroków NSA wskazał, że „Rzeczą organów administracji publicznej jest załatwienie spraw indywidualnych nie tylko zgodnie z literalnym brzmieniem stosowanego przepisu prawa, ale także racjonalnie i z uwzględnieniem zasad ogólnych, rządzących postępowaniem administracyjnym. Szczególnie naganne jest nadużycie określonego przepisu dla osiągnięcia celów innych niż te, którym powinien on służyć w świetle prawidłowej wykładni (*détournement de pouvoir*)”⁷⁹. Słusznie wskazuje W. Piątek, że w aspekcie kontroli przez sądy administracyjne legalności celu decyzji, zacięra się granica pomiędzy sprawowaniem przez sądy administracyjne kontroli legalności działania organów a kontrolą celowości działania administracji⁸⁰.

Przenosząc to na grunt spraw rozstrzyganych przez Prezesa UKE, należy wskazać przykłady kontroli legalności celu decyzji przez sądy administracyjne. I tak, WSA w Warszawie oddalił skargę podmiotu w przedmiocie odmowy Prezesa UKE unieważnienia przetargu na rezerwację częstotliwości, z powodu rażącego naruszenia przepisów prawa (tj. art. 118d ust. 1 Pr. tel.). W swoim orzeczeniu sąd wskazał, że „(...) doszedł do przekonania, iż taka regulacja omawianego postępowania [przetargu na rezerwację częstotliwości – przyp. M.Ch.], polegająca na wprowadzeniu daleko posuniętego formalizmu, ma na celu usprawnienie procedury przetargowej; koreluje także z jej celem, którym jest wyłonienie podmiotu zdolnego w sposób najpełniejszy sprostać stawianym wymaganiom, także o charakterze stricte formalnym. Procedura przetargowa, której celem jest sprawiedliwy przydział

⁷⁸ M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 27.

⁷⁹ Wyrok NSA we Wrocławiu z 16.11.1990 r., SA/Wr 523/90 (dostępny w CBOSA).

⁸⁰ W. Piątek, *Zakres kognicji...*, s. 75.

dobra rzadkiego – częstotliwości winna być zdaniem Sądu przeprowadzona w sposób możliwie sprawny. Upływ czasu działa w tym wypadku bowiem na szkodę konsumentów”⁸¹.

Z przytoczonego fragmentu uzasadnienia wynika, że sąd oparł swoje rozstrzygnięcie na celach prawa telekomunikacyjnego, które wskazują m.in. na obowiązek: zapewnienia ładu w gospodarce częstotliwościami (art. 1 ust. 2 pkt 3 Pr. tel.) czy ochrony interesu konsumentów (art. 189 ust. 2 Pr. tel.). Ten sam sąd, w innym orzeczeniu, uchylił decyzję w sprawie zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorstwa, wskazując, że „Prezes UKE, wzywając przedsiębiorcę telekomunikacyjnego do udostępnienia pewnych danych, zobowiązany jest bezwzględnie do wskazania konkretnego celu, w jakim żądane informacje zostaną wykorzystane. W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, iż cel ten musi – po pierwsze: mieścić się w zakresie celów ustawowych działania organu regulacyjnego, a – po drugie: musi być rzeczywisty, a nie pozorny. Zdaniem Sądu, określenie w wezwaniu celu gromadzenia informacji wiąże Prezesa UKE w procesie przetwarzania i wykorzystywania informacji, a więc wykorzystanie informacji w innym celu, niż wskazany w wezwaniu, stanowi niewątpliwie naruszenie ustawy”⁸². W innym orzeczeniu sąd oddalił skargę w przedmiocie obowiązku usunięcia naruszeń w wykonywaniu uprawnień stron związanych z łączeniem sieci telekomunikacyjnych, wskazując, że „realizacja celów ustawy określonych w art. 1 ust. 3 pkt 3 i 4 Pt [Pr. tel. – przyp. M. Ch.] w postaci konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych oraz nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej nie jest możliwa bez udzielania nowym operatorem odpowiedniego wsparcia przy dokonywaniu połączeń sieci telekomunikacyjnych (...). Analizując zatem zaskarżoną decyzję z tego punktu widzenia należy uznać, że dokonana przez organ interpretacja zawartej umowy jest też zgodna z celami przyjętymi przez przepisy ustawy – Prawo telekomunikacyjne”⁸³.

Warto w tym kontekście powtórzyć, że cele prawa telekomunikacyjnego oraz dyrektyw telekomunikacyjnych zostały sformułowane w sposób ogólny, zakreślając jedynie ramy działań organu regulacyjnego, a nie jego konkretne zadania. Oznacza to, że Prezes UKE winien za każdym razem uzasadnić cele swojego działania – konkretnego rozstrzygnięcia. Tylko w taki sposób bowiem sąd administracyjny może dokonać prawidłowej kontroli wydanego rozstrzygnięcia⁸⁴.

⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2009 r., VI SA/Wa 1549/09 (dostępny w CBOSA).

⁸² Wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2009 r., VI SA/Wa 2004/08 (dostępny w CBOSA).

⁸³ Wyrok WSA w Warszawie z 18.05.2005 r., VI SA/Wa 1534/04 (dostępny w CBOSA).

⁸⁴ Przykładem spraw, w których sąd administracyjny dokonał kontroli legalności celu są m.in. sprawy: wyrok WSA w Warszawie z 12.05.2009 r., VI SA/Wa 2517/08 (dostępny

2.4.3. Kontrola uznania administracyjnego („regulacyjnego”)

Przypomnijmy na wstępie, że jednym z elementów charakteryzujących organ regulacyjny jest posługiwanie się przez niego szerokim uznaniem administracyjnym, określanym również jako uznanie regulacyjne⁸⁵. W ocenie W. Hoffa, który wprowadził to pojęcie do aparatury pojęciowej publicznego prawa gospodarczego, uznanie regulacyjne w prawie telekomunikacyjnym może być wręcz „wiodącą podstawą kształtowania stosunków prawnych”⁸⁶. Należy podkreślić już na wstępie, że autor rozprawy utożsamia pojęcie uznania administracyjnego z pojęciem uznania regulacyjnego, jako terminami w swojej treści tożsamymi. Samo pojęcie uznania administracyjnego posiada w literaturze i orzecznictwie ugruntowane znaczenie⁸⁷. M. Mincer przyjmuje, że uznanie administracyjne dotyczy przyszłości, a jego przedmiotem nie jest ustalenie znaczenia tekstu prawnego ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego⁸⁸. W orzecznictwie dodatkowo podkreśla się, że uznanie administracyjne ograniczone jest normą z art. 7 k.p.a.⁸⁹. Słusznie wskazał NSA, że uznanie administracyjne „nie oznacza prawa organu do dowolnego działania. Wprost przeciwnie, w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z *uznaniem administracyjnym*, obowiązki organu orzekającego w zakresie postępowania dowodowego są poważniejsze niż w przypadku ustawowego związania organu”⁹⁰. Co więcej, decyzje oparte na uznaniu administracyjnym wymagają od organu szerszego niż w decyzjach opartych na normach związanych, uzasadnienia⁹¹.

Z powyższych stanowisk wynika, co wydaje się nie budzić sporów w doktrynie, że uznanie administracyjne leży w sferze swobody pozostawionej organowi administracyjnemu, jednakże nie oznacza to dowolności w rozstrzyganiu spraw. W interesujących nas sprawach rozstrzyganych przez Prezesa UKE, kwestia kontroli sądownoadministracyjnej zakresu uznania administracyjnego (regulacyjnego) staje się szczególnie doniosła, prawo tele-

w CBOSA); postanowienie NSA z 31.03.2009 r., II GSK 823/08 (dostępne w CBOSA); postanowienie WSA w Warszawie z 9.03.2009 r., VI SA/Wa 2478/08 (dostępne w CBOSA).

⁸⁵ W. Hoff, *Uznanie regulacyjne*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1(19), s. 73–92; idem, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 78 i n.

⁸⁶ W. Hoff, *Prawny model...*, s. 74.

⁸⁷ Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6(32–33), s. 168 i n.

⁸⁸ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1983, s. 63.

⁸⁹ Zob. wyrok NSA we Wrocławiu z 28.06.1982 r., SA/Wr 245/82 (dostępny w CBOSA).

⁹⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 13.02.1997 r., V SA 246/96 (dostępny w CBOSA).

⁹¹ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 209.

komunikacyjne pozostawia bowiem organowi bardzo szeroki zakres takiego uznania. Przykładem takich spraw mogą być uprawnienia Prezesa UKE do czasowego zawieszenia lub ograniczenia realizacji uprawnień abonenta (zob. rozdział V, pkt 1.2) czy realizacji obowiązku połączenia do numeru niegeograficznego na terytorium RP (zob. rozdział V, pkt 1.3).

Odnosząc się do kontroli sądowoadministracyjnej decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, należy podzielić stanowisko zaprezentowane przez WSA w Warszawie, wyrażone w wyroku z 8.07.2009 r., w którym sąd stwierdził, że „Decyzje wydane na podstawie uznania administracyjnego pozostają oczywiście pod kontrolą sądu administracyjnego, jak każde inne, ale zakres ich kontroli jest inaczej ukształtowany. Sąd bada bowiem zgodność z prawem, a nie wnika w celowość wydanej decyzji i rozstrzygnięcia sprawy w niej zawartego. Z tego też względu kontrola sądowa zmierza do ustalenia, czy na podstawie przepisów prawnych dopuszczalne było wydanie decyzji uznaniowej, czy organ przy jej wydawaniu nie przekroczył granic uznania administracyjnego i czy uzasadnił rozstrzygnięcie sprawy dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami”. Sąd swoje stanowisko konkluduje: „Władza sądownicza w swych funkcjach kontrolnych nie może przecież zastępować władzy wykonawczej”⁹². Tak więc, badanie decyzji administracyjnych opartych na uznaniu opiera się również na badaniu podstaw faktycznych rozstrzygnięcia. Jak trafnie zauważył WSA w Gdańsku w jednym ze swoich orzeczeń, sąd jest zobowiązany wszechstronnie rozważyć argumenty podnoszone przez stronę, wziąć pod rozwagę materiał dowodowy oraz zbadać czy organ dokonał jego oceny zgodnie z zasadami logiki lub doświadczenia życiowego⁹³. Dodatkowo sąd administracyjny, sprawując kontrolę uznania administracyjnego (regulacyjnego) w sprawach rozstrzyganych przez Prezesa UKE, wskazał, że „Uznanie administracyjne nie oznacza bowiem prawa do podjęcia przez organ rozstrzygnięcia (...), lecz prawo wyboru rozstrzygnięcia i możliwość ukształtowania w danym stanie faktycznym, w ramach swobody wytyczonej przepisami prawa materialnego i zasadami procesowymi, sytuacji prawnej strony w oczekiwany przez nią sposób, jeżeli nie sprzeciwia się temu interes publiczny”⁹⁴.

Na koniec należy odnieść się do różnic wynikających z oparcia decyzji na uznaniu administracyjnym oraz na pojęciach niedookreślonych, wpływa to bowiem na zakres ich sądowej kontroli⁹⁵. Jak wskazał NSA w wyroku składu

⁹² Wyrok WSA w Warszawie z 8.07.2009 r., VII SA/Wa 378/09 (dostępny w CBOSA), podobnie również WSA w Szczecinie z 3.09.2009 r., I SA/Sz 428/09 (dostępny w CBOSA).

⁹³ Wyrok WSA w Gdańsku z 8.05.2008 r., I SA/Gd 1097/07 (dostępny w CBOSA); wyrok NSA z 3.06.2008 r., II FSK 389/07 (dostępny w CBOSA).

⁹⁴ Wyrok NSA z 29.09.2010 r., II GSK 827/09 (dostępny w CBOSA).

⁹⁵ M. Jaśkowiak, *Uznanie administracyjne...*, s. 173.

siedmioosobowego z 26.11.2001 r., pojęcie niedookreślone „z natury rzeczy wiąże się z pozostawieniem organowi administracji tzw. luzu decyzyjnego, tj. określonej swobody wyboru rozstrzygnięcia. Wspomniana swoboda nie może oznaczać dowolności, a dokonany wybór powinien być dostatecznie uzasadniony zindywidualizowanymi przesłankami”⁹⁶. Jednocześnie, przyjmuje się, że decyzje wydane w oparciu o pojęcia niedookreślone są kontrolowane w szerszym zakresie niż decyzje oparte na uznaniu⁹⁷.

3. Środek odwoławczy od rozstrzygnięć Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 173 § 1 p.p.s.a. od wydanego przez WSA wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do NSA. Ustawodawca określił podstawy do wniesienia skargi kasacyjnej do: naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.)⁹⁸. Co istotne, przedmiotem kontroli sprawowanej przez NSA jest postępowanie sądownoadministracyjne przed WSA jako sądem pierwszej instancji, a nie postępowanie administracyjne przed Prezesem UKE. Dlatego też „Skarga kasacyjna jest, stosownie do art. 173 p.p.s.a., środkiem prawnym służącym do skontrolowania prawidłowości rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji. Z tej przyczyny zarzuty w niej podniesione, aby były skuteczne, muszą dotyczyć czynności sądu podjętych w toku postępowania sądownoadministracyjnego zakończonego stanowiącym przedmiot skargi kasacyjnej orzeczeniem”⁹⁹. Tak więc, NSA rozpatruje jedynie zarzuty skierowane do postępowania sądownoadministracyjnego przed WSA¹⁰⁰.

Legitymowanymi do wniesienia skargi kasacyjnej są: strona, prokurator, RPO lub Rzecznik Praw Dziecka (art. 173 § 2 p.p.s.a.). Termin

⁹⁶ Wyrok NSA w Warszawie składu siedmioosobowego z 26.11.2001 r., OSA 5/01 („Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” z 2002 r. Nr 2 poz. 50).

⁹⁷ M. Jaśkowiak, *Uznanie administracyjne...*, s. 173–174 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

⁹⁸ Na temat podstaw skargi kasacyjnej zob. W. Piątek, *Podstawy skargi...*

⁹⁹ Wyrok NSA z 6.01.2009 r., II FSK 1403/07, LEX nr 508238.

¹⁰⁰ Zob. Wyrok NSA z 18.09.2008 r., II FSK 854/07, LEX nr 497396, Wyrok NSA z 27.06.2005 r., OSK 1891/04 (dostępny w CBOSA).

do wniesienia skargi kasacyjnej do NSA wynosi trzydzieści dni od dnia doręczenia stronie orzeczenia z uzasadnieniem z tym, że jeżeli orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, RPO i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (art. 177 p.p.s.a.). Skargę wnosi się za pośrednictwem WSA, który wydał skarżone orzeczenie.

W postępowaniu kasacyjnym przed NSA istnieje przymus adwokacko-radcowski, co oznacza, że skarga musi zostać sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego¹⁰¹. Skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wniosek o uchYLENIE lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchYLENIA lub zmiany (art. 177 p.p.s.a.).

Sąd rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc jednocześnie z urzędu nieważność postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a.). NSA może skargę: oddalić (art. 184 p.p.s.a.), uchylić zaskarżone orzeczenie WSA i odrzucić skargę, umorzyć postępowanie przed WSA (art. 189 p.p.s.a.), przekazać sprawę do ponownego rozpoznania WSA (art. 185 p.p.s.a.) lub rozpoznać skargę (art. 188 p.p.s.a.). Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez NSA (art. 190 p.p.s.a.)¹⁰². Choć w orzecznictwie podkreśla się, że WSA może odstąpić od zawartej w orzeczeniu NSA wykładni prawa jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Dotyczy to sytuacji, gdy stan faktyczny sprawy ustalony w wyniku ponownego jej rozpoznania uległ tak zasadniczej zmianie, że do nowo ustalonego stanu faktycznego należy stosować przepisy prawa odmienne od wyjaśnionych przez NSA. Ponadto sąd pierwszej instancji nie jest związany tą wykładnią, gdy przy niezmiennym stanie faktycznym sprawy, po wydaniu orzeczenia zmienił się stan prawny¹⁰³.

¹⁰¹ Zgodnie z art. 175 § 2 i 3 p.p.s.a. z obowiązku tego zwolnieni są: sędziowie, prokuratorzy, notariusze, radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo profesorowie lub doktorzy habilitowani nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem albo jeżeli skargę kasacyjną wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

¹⁰² Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy...*, s. 316 i n.

¹⁰³ Zob. m.in. Wyrok NSA z 18.02.2011 r., II FSK 1799/99 (LEX nr 992222 oraz CBOSA); Wyrok WSA w Warszawie z 09.12.2009 r., VIII SA/Wa 918/10 (dostępny w CBOSA); Wyrok NSA z 27.10.2010 r., I OSK 976/10 (LEX 745399 oraz CBOSA); Wyrok WSA

4. Podsumowanie

Sądy administracyjne, z mocy Konstytucji, sprawują kontrolę działalności organów administracji publicznej. Na tych sądach spoczywa zasadniczy ciężar kontroli działań Prezesa UKE. Kontrola ta sprawowana jest w zakresie legalności – jest to to tzw. model kasacyjny – wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego¹⁰⁴. Tak więc, funkcja sądownictwa administracyjnego polega w istocie na realizacji celu publicznego wyrażającego się w kontroli legalności działań administracji¹⁰⁵. Co charakterystyczne, sąd administracyjny, dokonując kontroli rozstrzygnięcia organu administracyjnego, nie przejmuje sprawy do końcowego załatwienia; ta zawsze pozostaje w gestii organu, który zaskarżone rozstrzygnięcie wydał.

Model ten nie przewiduje odmiennego, szczególnego trybu kontroli spraw rozstrzyganych przez Prezesa UKE. Jednakże swoistość norm prawa materialnego, mających swoje źródło w prawie krajowym (Pr. tel.) oraz w prawie unijnym (pakiet dyrektyw nowego podejścia), wymusza pewną specyfikę kontroli działań Prezesa UKE. Do tej specyfiki, w ocenie autora rozprawy, należy szczególna prowsólnotowa wykładnia przepisów prawa, kontrola „legalności celu” oraz kontrola uznania administracyjnego. W oparciu o przedstawione elementy WSA jako sąd pierwszej instancji, rozpatrując sprawę należącą do właściwości Prezesa UKE, winien w szczególności dokonać:

- a) sprawdzenia swojej właściwości, tj. czy sprawa nie podlega kognicji sądu powszechnego;
- b) sprawdzenia, czy sprawa ma tzw. charakter unijny; jeżeli tak, to czy organ zastosował zasadę pierwszeństwa prawa UE oraz czy dokonał tego w sposób prawidłowy;
- c) przeprowadzenia kontroli zgodności rozstrzygnięcia z celami ustawowymi (legalność celu), tj. czy dane rozstrzygnięcie nie jest sprzeczne z celami aktu normatywnego – w szczególności prawa telekomunikacyjnego;
- d) przeprowadzenia kontroli uznania administracyjnego (regulacyjnego), jego dopuszczalności oraz prawidłowego i zindywidualizowanego uzasadnienia takiego rozstrzygnięcia przez organ oraz

w Gdańsku z 18.10.2010 r., I SA/Gd 960/10 (LEX nr 748152 oraz CBOSA); Wyrok NSA z 12.10.2010 r., II GSK 808/09 (LEX nr 746244 oraz CBOSA).

¹⁰⁴ Wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1999, nr 5, poz. 97.

¹⁰⁵ Postanowienie NSA z 28.09.2009 r., II GZ 55/09 (dostępne w CBOSA).

e) przeprowadzenia kontroli prawidłowości współdziałania Prezesa UKE z innymi organami (Prezesem UOKiK, KRRiT czy organami UE).

Wydaje się, że kontrola rozstrzygnięć Prezesa UKE, przeprowadzona z uwzględnieniem przywołanych elementów, pozwala w sposób najpełniejszy sprawdzić, czy organ prawidłowo przeprowadził postępowanie oraz czy oparł swoje rozstrzygnięcie na właściwych normach prawnych.

Zaprezentowany model sądownictwa administracyjnego, w świetle tematu rozprawy, implikuje dwie zasadnicze konkluzje: po pierwsze, nie mieści się on w wymaganiach proceduralnych zakreślonych w art. 4 DR dla organu odwoławczego. Jak wskazano już wcześniej, organ sądowy, zgodnie z wymogami DR musi posiadać m.in. uprawnienia do merytorycznego rozstrzygnięcia każdej sprawy krajowego organu regulacyjnego. W związku z tym, autor rozprawy nie podziela stanowiska NSA wyrażonego w uchwale składu siedmioosobowego, w której to sąd stwierdził, że zadośćuczynienie normie z art. 4 DR może nastąpić również w postępowaniu sądowno-administracyjnym. NSA wskazuje, że „w odniesieniu do procedury sądowej z tej regulacji wynika jedynie tyle, że organ sądowy powinien posiadać odpowiednią wiedzę specjalistyczną. Prawo wspólnotowe nie wymaga, by sąd władny był rozpoznać sprawę merytorycznie. Państwa członkowskie obowiązane są natomiast zapewnić warunki właściwego rozpoznania meritum sprawy. Ten cel może być osiągnięty w ramach postępowania sądowno-administracyjnego. (...) Fakt, że sąd ochrony konkurencji i konsumentów władny jest bezpośrednio rozstrzygnąć meritum sprawy, gdyż może prowadzić we własnym zakresie postępowanie dowodowe oraz dokonywać ustaleń faktycznych nie musi oznaczać szybszego oraz skuteczniejszego niż w postępowaniu sądowno-administracyjnym osiągnięcia celu merytorycznego rozpoznania sprawy”¹⁰⁶.

Podobne stanowisko zajmuje również doktryna postępowania cywilnego, wskazując, że „postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne są postępowaniami heterogennymi, co powoduje, że heterogenne powinny być także odpowiadające im obszary prawa materialnego. Wykluczyć w efekcie należy, w miarę możliwości, „krzyżowanie” prawa materialnego z nieodpowiednim dla niego postępowaniem i odwrotnie”¹⁰⁷. Autor rozprawy w pełni podziela przytoczone stanowisko co do heterogenności postępowań admini-

¹⁰⁶ Uchwała NSA z 28.09.2009 r., II GPS 1/09 (dostępna w CBOSA).

¹⁰⁷ K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego. Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 110–111 wraz z przywołaną tam literaturą; podobnie: idem, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3, s. 25.

stracyjnego oraz cywilnego oraz dostrzega, co już zostało zasygnalizowane, negatywne skutki „krzyżowania” się tych dwóch rodzajów postępowań. Jednak, nie można podzielić przywołanego stanowiska NSA co do możliwości realizacji prawa odwołania się (art. 4 DR) przez sądownictwo administracyjne funkcjonujące w obecnym modelu. Jak już wskazano, w zakresie proceduralnym, organ odwoławczy, zgodnie z art. 4 DR, musi posiadać specjalistyczną wiedzę oraz musi mieć możliwość rozpatrzenia całej sprawy co do *meritum*. Natomiast, sądy administracyjne w Polsce orzekają w modelu kasacyjnym a nie merytorycznym. Co oznacza, że nie posiadają one kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w formie wyroku¹⁰⁸.

Jednocześnie należy zauważyć, że co do zasady model sądowniczo-administracyjny uniemożliwia sądom administracyjnym sprawowanie kontroli nad sprawami Prezesa UKE, które posiadają charakter cywilny w ich materialnym znaczeniu (sprawa cywilna *sensu stricto*). Chodzi tu w istocie o brak możliwości rozstrzygnięcia sprawy cywilnej (*meritum*) przez sąd administracyjny. Oznacza to, że niemożliwe jest, aby sądy administracyjne sprawowały kontrolę nad tymi sprawami Prezesa UKE, które jako takie nie posiadają charakteru administracyjnego, a jedynie charakter cywilny w znaczeniu materialnym. Chyba że sprawy takie zostałyby wyraźnie przekazane przez ustawodawcę do kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 3 p.p.s.a.).

¹⁰⁸ W. Piątek, *Zakres kognicji...*, s. 75–76.

Rozdział VI

Kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy powszechne

1. Miejsce Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w ramach sądownictwa powszechnego

SOKiK, poprzednio funkcjonujący pod nazwą Sądu Antymonopolowego, został utworzony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 30.12.1998 r.¹ i obecnie funkcjonuje w oparciu o art. 16 § 5 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych². Pomimo swojej nazwy, nie jest on samodzielną jednostką sądownictwa powszechnego³, a wydziałem (odrębną jednostką organizacyjną) Sądu Okręgowego w Warszawie. W literaturze, jak również w orzecznictwie już sama pozycja oraz charakter prawny SOKiK wywoływała spory doktrynalne⁴. W początkowym okresie jego funkcjonowania S. Gronowski stał na stanowisku, że mimo iż sąd ten jest sądem powszechnym, działającym w oparciu o przepisy k.p.c., odgrywa on w zasadzie rolę sądu administracyjnego o ściśle określonej kognicji, ograniczonej do rozpoznawania środków odwoławczych od rozstrzygnięć organu antymonopolowego⁵. Przywołany autor uważał, że takiego charakteru nie zmienia okoliczność, że sąd ten swoje funkcje orzecznicze wykonuje w oparciu o przepisy k.p.c., które zasadniczo przewidziane są dla normowania

¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30.12.1998 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego (Dz. U. z 1998 r. Nr 166, poz. 1254).

² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

³ Podobnym przykładem mogą być „Sąd Pracy” (art. 262 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.) czy „Sąd Grodzki”.

⁴ A. G. Harla, *Postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych*, „Palestra” 1991, nr 5–7, s. 31.

⁵ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa – Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 291.

postępowania ze stosunków z zakresu prawa cywilnego⁶. Podobne stanowisko prezentował, w pierwszych latach swojego działania również sam SOKiK⁷. Z kolei T. Ereciński stał na stanowisku, że „sądu antymonopolowego nie da się jednoznacznie i bez wątpliwości zakwalifikować ani jako sądu cywilnego, ani jako sądu administracyjnego. Postępowanie przed sądem antymonopolowym zawiera bowiem elementy charakterystyczne dla obu rodzajów sądów”⁸. Można przyjąć, że stanowisko to nadal zachowuje swoją aktualność, zwraca bowiem uwagę na szereg elementów postępowania przed SOKiK nieznanym postępowaniu cywilnemu, o czym szerzej w dalszej części rozdziału. Poglądy te ostatecznie straciły swoją aktualność po uznaniu, że SOKiK w ramach postępowania cywilnego jest sądem pierwszej instancji, czyli, że od jego rozstrzygnięć (wyroków i postanowień kończących postępowanie w sprawie) przysługuje apelacja do sądu drugiej instancji (o czym szerzej w dalszej części).

Obecnie, kognicja sądu powszechnego (SOKiK) została ściśle określona do wszystkich spraw z zakresu właściwości centralnych organów administracji rządowej:

- a) Prezesa UOKiK, w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 81 ust.1 u.o.k.k.);
 - b) Prezesa URE, w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 30 ust. 2 Pr. energ.);
- oraz części (enumeratywnie określonych) spraw z zakresu właściwości:
- c) Prezesa UKE, w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (art. 206 Pr. tel. oraz art. 66 ust. 2 Pr. poczt.) oraz
 - d) Prezesa UTK, w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (art. 14 ust. 5 oraz art. 29a ust. 10 trans. kolej.).

Należy w tym miejscu podkreślić, że nie ma wyraźnych powodów natury prawnej czy doktrynalnej do tak wybiórczego ukształtowania zakresu kognicji sądu powszechnego (SOKiK) w zakresie kontroli spraw należących do powyższych organów administracyjnych. W szczególności, brak jest podstaw do różnego klasyfikowania spraw należących do właściwości organów regulacyjnych, tj. Prezesów URE, UKE i UTK. W ocenie K. Weitza, przyjęte rozwiązanie

⁶ S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa...*, s. 292 podobnie również: W. Broniewicz, *Glosa do uchwały 7 sędziów SN z 24.09.1993 r. III CZP 92/93*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 6, poz. 107c, s. 276.

⁷ Wyrok SW Sądu Antymonopolowego w Warszawie z 16.07.1991 r. XVII Amr 8/91 wraz z komentarzem krytycznym do tego stanowiska S. Dalki „Orzecznictwo Gospodarcze” 1992, nr 2 poz. 36, s. 46–48.

⁸ T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 43.

w postaci jednego sądu właściwego we wszystkich powyższych sprawach, pozwala „na koncentrację i tym samym ujednoczenie orzecznictwa, jak również jest wyrazem dążenia do zapewnienia specjalizacji przy rozstrzygnięciu omawianych spraw, koniecznej z uwagi na ich szczególny charakter i podłoże normatywne”⁹. Autor jednocześnie wskazuje, że sprawy z zakresu regulacji telekomunikacji rozpatrywane przez sąd powszechny i obok spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz spraw z zakresu prawa energetycznego, pocztowego i transportu kolejowego stanowią „samodzielną grupę spraw wykazujących cechy wspólne”¹⁰. W literaturze wskazuje się również na odrębności każdej ze wspomnianych grup, a co najmniej odmienność pomiędzy kontrolą sądową decyzji organu antymonopolowego (Prezesa UOKiK) a decyzjami organów regulacyjnych (Prezesów UKE, URE i UTK)¹¹. Wyróżnienie takie wydaje się być słuszne. Wynika ono z różnego charakteru norm prawa antymonopolowego, które co do zasady skierowane są *ex post*, a normami skierowanymi na regulację danego rynku, które zasadniczo nastawione są na działanie *ex ante*.

Konsekwentnie, postępowanie w poszczególnych typach tych spraw zostało uregulowane w k.p.c. odrębnie. W ramach działu IVa, Tytuł VII Księgi pierwszej, części pierwszej k.p.c., normuje postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 479²⁸–479³⁵ k.p.c.), dział IVc postępowanie w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 479⁴⁶–479⁵⁶ k.p.c.), dział IVd postępowanie w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (art. 479⁵⁷–479⁶⁷ k.p.c.) oraz dział IVe postępowanie w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (art. 479⁶⁸–479⁷⁸ k.p.c.).

2. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jak komplementarny organ w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji

2.1. Kognicja Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Obecnie w ramach k.p.c. w tytule VII postępowania odrębnie enumeratywnie określono zakres kognicji SOKiK, do którego należą sprawy¹²:

⁹ K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego. Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 105.

¹⁰ Ibidem, s. 105.

¹¹ Zob. dyskusja T. Skoczny [w:] M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdzenie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne*, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005, s. 132 i n.

¹² Do czasu nowelizacji k.p.c., dokonanej ustawą z 16.09.2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1381), która weszła w życie 3.05.2012 r., istniało wyodrębnienie z ogólnego postępo-

- 1) odwołań od decyzji Prezesa UOKiK (art. 479²⁸ § 1 k.p.c.);
- 2) zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UOKiK:
 - a) w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów lub przepisów odrębnych;
 - b) w postępowaniu zabezpieczającym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
 - c) w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym w celu wykonania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa UOKiK;
- 3) o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (art. 479³⁶ k.p.c.);
- 4) odwołań od decyzji Prezesa URE (art. 479⁴⁶ k.p.c.):
 - a) zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa URE w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów prawa energetycznego lub przepisów odrębnych;
- 5) odwołań od decyzji Prezesa UKE (art. 479⁵⁷ k.p.c.):
 - a) zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UKE w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów prawa telekomunikacyjnego lub przepisów odrębnych;
- 6) odwołań od decyzji Prezesa UTK (art. 479⁶⁸ k.p.c.):
 - a) zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UTK w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów o transp. kolej. lub przepisów odrębnych.

wania cywilnego, postępowanie gospodarcze (dział IVa k.p.c. postępowanie w sprawach gospodarczych), które zawierało szereg szczególnych (odrębnych) norm postępowania względem ogólnego postępowania cywilnego (procesowego). Podstawą rozpoznania konkretnej sprawy w tym postępowaniu było zakwalifikowanie jej jako sprawy gospodarczej. Definicję legalną tego pojęcia zawierał uchylony art. 479¹ § 1 k.p.c., określając sprawy gospodarcze jako sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Jest to definicja materialna spraw gospodarczych (*sensu stricto*), jako szczególnego typu spraw cywilnych ograniczona podmiotowo do przedsiębiorców w ramach prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Trybowi postępowania gospodarczego poddano również sprawy, które nie spełniały przytoczonych kryteriów, określane jako sprawy gospodarcze w znaczeniu formalnym (*sensu largo*). Ustawodawca enumeratywnie określił sprawy gospodarcze w znaczeniu formalnym (uchylony art. 479¹ § 2 k.p.c.). Były to sprawy: a) ze stosunków spółki oraz dotyczące roszczeń, o których mowa w art. 291–300 i art. 479–490 ustawy – Kodeks spółek handlowych; b) przeciwko przedsiębiorcom o zaniechanie naruszania środowiska i przywrócenie do stanu poprzedniego lub naprawienie szkody z tym związanej oraz zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku; c) z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (u.o.k.k.), z zakresu regulacji energetyki (Pr. energ.), z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (Pr. tel. oraz Pr. poczt.) oraz z zakresu regulacji transportu kolejowego (trans. kolej.) oraz d) przeciwko przedsiębiorcom o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.

Jak łatwo można zauważyć SOKiK jest organem właściwym w zakresie odwołań i zażaleń od rozstrzygnięć Prezesa UOKiK oraz organów regulacyjnych.

Interesująca nas kognicja w sprawach Prezesa UKE została umiejscowiona w dziale IVd zatytułowanym postępowanie w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty. Przepisy tam zawarte modyfikują ogólne postępowanie procesowe przed sądem.

W interesującym nas zakresie spraw należących do właściwości Prezesa UKE, nie ulega wątpliwości, że są to sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, z wyjątkiem opisanych wcześniej spraw mających charakter cywilny w znaczeniu materialnym. Po pierwsze, sprawy te nie zachodzą pomiędzy równorzędnymi podmiotami (przedsiębiorcami), a pomiędzy przedsiębiorcą (telekomunikacyjnym) i organem administracyjnym (Prezesem UKE), są to więc stosunki nierównorzędne; *ergo* brak jest elementu stosunku cywilnego pomiędzy wspomnianymi stronami tego postępowania.

2.2. Cele i zadania w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji

Omawiane tu zagadnienie należy rozpocząć od określenia norm prawnych, które występują w postępowaniu przed sądem powszechnym. Nie ulega wątpliwości, że w postępowaniu tym prawem materialnym jest prawo telekomunikacyjne. Oznacza to, że sąd powszechny przy stosowaniu tego prawa zobligowany jest do każdorazowego kierowania się: a) celami określonymi w art. 8 DR (cele prowadzonej polityki oraz zasady prawne), a także b) celami prawa telekomunikacyjnego z art. 1 ust. 2 oraz art. 189 ust. 2 tego prawa, które należy odczytywać łącznie. Jak już wspomniano wcześniej, cele przywołanych aktów prawnych winny być szeroko uwzględniane przez sądy powszechne, ponieważ są one nie tylko elementem wspomagającym wykładnię wszystkich przepisów prawa telekomunikacyjnego, ale również winny one stanowić materialnoprawną podstawę rozstrzygnięć sądu.

Zasadniczym celem postępowania toczącego się przed SOKiK w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji jest ustalenie okoliczności spornych pomiędzy stronami postępowania oraz ocena całego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Następnie, ustalenie stanu faktycznego odnośnie do faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, „tj. odpowiadających hipotezom wchodzących w grę przepisów prawa materialnego”¹³.

¹³ Wyrok z 27.08.2003 r., I CK 185/03 (OSNC 2004/10/162, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2004/2/7, LEX nr 83409).

Jednym z dowodów do wykorzystania w postępowaniu przed sądem są materiały zawarte w aktach postępowania administracyjnego, zgromadzone przez Prezesa UKE. Należy jednak podkreślić, że całe akta nie mogą stanowić jednego dowodu w sprawie, a jedynie poszczególne jego części powołane przez strony w procesie. Konsekwentnie, nie jest celem sądu powszechnego jedynie ocena tego materiału. Sąd powszechny zobowiązany jest do zbadania całej sprawy od początku, a jego celem nie jest kontrola postępowania administracyjnego, a rozstrzygnięcie sprawy przed nim zawisłej. Słusznie wskazał SN, odnosząc się do kontroli decyzji organu antymonopolowego, że „Sąd Antymonopolowy sprawuje kontrolę legalności, a także zasadności i celowości decyzji wydanej przez Urząd w toku tego postępowania. Ewentualne uchybienia popełnione w postępowaniu przed tym Urzędem nie są przedmiotem postępowania sądowego, gdyż Sąd Antymonopolowy zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 3 § 2 k.p.c.), przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu dowodowym (art. 232 k.p.c.)”¹⁴. Oznacza to, że sąd powszechny (SOKiK) rozpatruje sprawę zawisłą przed nim od początku. Wyraźnie wskazał na to SA w Warszawie, że „postępowanie przed SOKiK nie stanowi kolejnej instancji administracyjnej, lecz otwiera drogę kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, w którym sąd powszechny bada, co każdej ze stron procesu udało się w zakresie spornych okoliczności udowodnić lub wykazać w inny sposób, przy zastosowaniu zasad rozkładu ciężaru dowodzenia oraz innych zasad obowiązujących w tym nowym postępowaniu. Następnie do ustalonego stanu faktycznego w zakresie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stosuje przepisy prawa materialnego, dokonując właściwej subsumcji”¹⁵. Co więcej, SN prezentuje stanowisko, że z przepisu art. 316 § 1 k.p.c. wynika, iż przy orzekaniu przez sąd powszechny nie obowiązują go stan faktyczny obowiązujący w dniu wydania decyzji (ustalony w decyzji administracyjnej). Wiążący dla sądu powszechnego jest stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy¹⁶. Potwierdza to dobitnie obowiązek sądu powszechnego do zbadania sprawy od samego początku.

¹⁴ Wyrok SN z 29.05.1991 r., III CRN 120/91 (OSNC 1992/5/87, LEX nr 3724), podobnie: C. Banasiński, *Jurysdykcyjne kompetencje Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego* [w:] A. Łazanowski, R. Ostrihansky, *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70 urodzin Profesora Eugeniusza Pionka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 341.

¹⁵ Wyrok SA w Warszawie z 10.04.2008 r., VI ACa 929/07, LEXPolonica nr 1878759.

¹⁶ Wyrok SN z 20.09.2011 r., III SK 55/10 za www.uke.gov.pl

Zdaniem SN, okoliczność, że norma z art. 206 ust. 2 Pr. tel. poddaje sprawy Prezesa UKE do kognicji SOKiK, powoduje, iż co do zasady sądy powszechne powinny stosować przepis art. 316 § 1 k.p.c. W doktrynie podnosi się jednak, że sąd powszechny nie może zastępować w swoich rozstrzygnięciach organu regulacyjnego. S. Dudzik wskazał, że „z zasady podziału władzy wynika, że to jest obowiązek regulatora, a nie Sądu. Sąd oczywiście musi kontrolować postępowanie regulatora w tej mierze, ale nie może go zastępować”. Autor ten konkluduje, że „Nie można bowiem mieszać obu funkcji. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie powinien stawać się superregulatorem”¹⁷.

W ramach zadań SOKiK należy jednocześnie rozważyć ewentualny obowiązek własnej inicjatywy sądu w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji, tj. czy SOKiK ma obowiązek przeprowadzać dowody z urzędu, czy też może poprzestać jedynie na dowodach przedstawianych przez strony. Nie ulega wątpliwości, że Prezes UKE w postępowaniu administracyjnym zobowiązany był, w myśl art. 7 k.p.a., podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W tej kwestii słusznie wypowiedział się SN, wskazując, że rolą sądu nie jest zastępowanie stron w zgłaszaniu przez nie twierdzeń i wskazywaniu dowodów, „błędne byłoby przekonanie, że skład orzekający jest zwolniony od wyjaśnienia przedmiotu i zakresu sporu, a następnie rozstrzygnięcia na podstawie całego zgromadzonego materiału, które fakty uznaje za nieudowodnione i w jakim zakresie oraz dlaczego przedstawiony stan faktyczny nie wyczerpuje hipotezy norm materialnoprawnych mających zastosowanie”. SN w swoim orzeczeniu podkreślił, że SOKiK nie może poprzestać jedynie na zarzucie, że Prezes UKE nie przeprowadził odpowiedniego postępowania dowodowego, bowiem wówczas nie spełniłby swej funkcji sądu merytorycznego¹⁸. W ocenie autora, rozprawy to na stronach postępowania przed sądem powszechnym ciąży obowiązek udowodnienia okoliczności, z których wywodzą oni skutki prawne, zgodnie z treścią art. 6 k.c.¹⁹. Sąd powszechny nie ma obowiązku przeprowadzania dowodów z własnej inicjatywy, tak więc opiera on swoje rozstrzygnięcia zasadniczo na dowodach powołanych przez strony postępowania. Przy tym sąd powszechny nie może faworyzować żadnej ze stron sporu. Oznacza to, że dowody przedłożone przez Prezesa UKE nie mogą

¹⁷ S. Dudzik [w:] M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego...*, s. 135.

¹⁸ Wyrok z 27.08.2003 r., I CK 185/03 (OSNC 2004/10/162, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2004/2/7, LEX nr 83409).

¹⁹ Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne (art. 6 k.c.).

mieć co do zasady większej wagi (wartości) od dowodów przedstawionych przez pozostałe strony postępowania.

2.3. Charakter rozstrzygnięcia spraw

Jak już wspomniano, ostatecznie ukształtował się pogląd prawny²⁰, wedle którego postępowanie przed SOKiK jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym²¹. Jednakże, pierwszoinstancyjny charakter postępowania przed SOKiK odnosi się do trybu postępowania, a nie do istoty sprawy. Sprawa rozstrzygnięta uprzednio przez Prezesa UKE trafia, w wyniku odwołania, do sądu powszechnego w celu ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Nie można przyjąć, że przed sądem powszechnym mamy do czynienia z nową (inną) sprawą. Sąd powszechny ma za zadanie rozpatrzyć tę samą sprawę, która była przedmiotem postępowania administracyjnego przed Prezesem UKE, między tymi samymi stronami – od nowa. Oznacza to, że zakres sprawy przed sądem powszechnym zakreśla rozstrzygnięcie administracyjne Prezesa UKE (decyzja lub postanowienie).

Konsekwencją pierwszoinstancyjnego charakteru postępowania przed SOKiK jest możliwość zaskarżania przez strony postępowania, w tym przez Prezesa UKE (*expressis verbis* określany przez k.p.c. jako Prezes Urzędu), wyroku SOKiK w normalnym trybie przewidzianym w k.p.c., tj. apelacji do SA w Warszawie oraz skargi kasacyjnej do SN (o czym szerzej dalej). Kolejną konsekwencją pierwszoinstancyjnego charakteru postępowania przed SOKiK, istotną z praktycznego punktu widzenia, jest co do zasady jednoosobowe rozpatrywanie odwołań przez SOKiK (art. 47 § 3 k.p.c.). Sytuację taką należy ocenić krytycznie, ze względu na duże skomplikowanie i złożoność spraw należących do właściwości Prezesa UKE. Na ten aspekt uwagę zwracają sami sędziowie orzekający w SOKiK²². Wydaje się, że sprawy te, na wzór postępowania sądownoadministracyjnego, winny być rozpatrywane już w pierwszej instancji przez trzyosobowe składy profesjonalne. W ramach takich składów winny się znaleźć osoby dysponujące odpowiednią wiedzą

²⁰ Odmienny pogląd prawny zaprezentował SN w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 24.09.1993 r., III CZP 92/93 (OSNCP 1994 nr 2, poz. 28), w której stwierdził, że postępowanie przed sądem antymonopolowym jest postępowaniem odwoławczym zbliżonym do postępowania rewizyjnego.

²¹ Zob. wyrok SN z 29.05.1991 r., III CRN 120/91 (OSNCP 1992 nr 5, poz. 87); postanowienie SN z 7.10.1998 r., I CKN 265/98 (OSPika 2000 nr 5, poz. 68); postanowienie SN z 11.08.1999 r., I CKN 351/99 (OSNC 2000 nr 3, poz. 47).

²² Zob. dyskusja A. Turliński [w:] M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego...*, s. 128–129.

oraz doświadczeniem w tego typu sprawach. Należy mieć na uwadze, że sąd powszechny swoimi wyrokami współkształtuje rynek telekomunikacyjny.

3. Postępowanie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach zakresu regulacji telekomunikacji

Tytułem wstępu należy wskazać, że postępowanie w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji (oraz w pozostałych sprawach regulacyjnych i antymonopolowych), należy uznać za szczególną postać (rodzaj) postępowania, za taką kwalifikacją przemawia przede wszystkim systematyka k.p.c.²³. W konsekwencji, w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji w pierwszej kolejności stosuje się przepisy z art. 479^{57–47967} k.p.c. (jednocześnie poprzez odesłanie z art. 479^{66–47966a} k.p.c. odpowiednio stosuje się przepisy: art. 479³² § 1 i art. 479³³ k.p.c. regulujących postępowanie z zakresu ochrony konkurencji oraz art. 479^{58–47965} k.p.c. regulujących sprawy z zakresu regulacji energetyki), a w zakresie nieuregulowanym ogólne przepisy o procesie, jeżeli nie są sprzeczne z przepisami szczególnymi²⁴.

3.1. Strony postępowania

Jak już wcześniej wspomniano, postępowanie przed sądem powszechnym ma charakter kontradyktoryjny, w którym uczestniczą z jednej strony odwołujący się, z drugiej zaś – Prezes Urzędu, zawsze występujący w roli pozwanego, choć warto zaakcentować, że k.p.c. w tym zakresie nie posługuje się terminami powód, pozwany.

Ponadto, zgodnie z art. 479⁶¹ § 1 k.p.c., stroną postępowania w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty jest także zainteresowany. Kodeks postępowania cywilnego definiuje zainteresowanego jako podmiot

²³ Uwagi poniżej wymienionych autorów zdają się zachowywać swoją aktualność pomimo tego, że zostały sformułowane jeszcze względem unormowań sprzed nowelizacji, która zniosła postępowanie gospodarcze, tj. art. 479^{1–47927} k.p.c. K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego...*, s. 112–113; J. Lapierre, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 391 i n.; M. Manowska, *Postępowania odrębne w procesie cywilnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 15; W. Siedlecki, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 26 i n.; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 224.

²⁴ K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego...*, s. 112.

„czyjego prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu oraz tego, który uczestniczył w postępowaniu przed Prezesem Urzędu na prawach strony. Jeżeli zainteresowany nie został wezwany do udziału w sprawie, sąd ochrony konkurencji i konsumentów wezwie go na wniosek strony albo z urzędu” (art. 479⁶¹ § 2 k.p.c.). Warto zwrócić uwagę, że dla spraw z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty, w porównaniu z postępowaniami z zakresu ochrony konkurencji²⁵ czy z zakresu regulacji energetyki²⁶ przyjęto szerszą definicję zainteresowanego.

Odnotujmy, że A.G. Harla był zdania, że organ w postępowaniu przed SOKiK działa jako *statio fisci*, choć nie wydaje się to słuszne²⁷.

3.1.1. Odwołujący się

Legitymowanym do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UKE jest strona postępowania. Ponadto wskazuje się, że odwołanie takie mogą wnieść również prokurator (art. 7 k.p.c.) oraz organizacje społeczne dla ochrony praw obywateli (art. 8 k.p.c.)²⁸, choć odmienne zdanie w tym zakresie zajął M. Szydło i Ł. Błaszczak²⁹.

Podstawowym zadaniem odwołującego się (powoda) jest udowodnienie tudzież wykazanie, że zaskarżona decyzja w sposób błędny lub niewłaściwy rozstrzyga konkretną sprawę zawisłą przed Prezesem UKE. Zgodnie z art. 6 k.c., ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Podkreślił to również SA w Warszawie, że odwołanie wyznacza zakres rozpoznania sprawy, ale to „strony dysponują w ramach tego zakresu stosowną swobodą inicjowania postępowania dowodowego, niezależnie od tego, że w postępowaniu tym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym”³⁰. Wspomniany art. 6 k.c. dopuszcza możliwość rozstrzygnięcia przez sąd sporu także wtedy,

²⁵ Art. 479²⁹ § 2 k.p.c. „W postępowaniu przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów mogą brać udział jako uczestnicy podmioty dopuszczone do udziału w postępowaniu przed Prezesem Urzędu jako podmioty zainteresowane”.

²⁶ Art. 479⁵⁰ § 2 k.p.c. „Zainteresowanym jest ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu. Jeżeli zainteresowany nie został wezwany do udziału w sprawie, sąd ochrony konkurencji i konsumentów wezwie go na wniosek strony albo z urzędu”.

²⁷ A.G. Harla, *Postępowanie sądowe...*, s. 33.

²⁸ K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego...*, s. 134; A.G. Harla, *Postępowanie przed urzędem antymonopolowym (wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 1991, nr 5–7, s. 32.

²⁹ M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 7–8, s. 143–144.

³⁰ Wyrok SA w Warszawie z 24.07.2008 r., VI ACa 12/08, LEX nr 504048 (Dz. Urz. UOKiK 2008/4/41).

gdy strona obarczona ciężarem dowodu nie udowodni faktów, z których wywodzi skutki prawne³¹. Pozycja strony (powoda) w postępowaniu z zakresu telekomunikacji jest inna niż w klasycznym procesie cywilnym. Wynika to z faktu, że powód z góry musi kontestować orzeczenie administracyjne (decyzję lub postanowienie) Prezesa UKE. W tym sensie zadanie to jest bliższe modelowi obowiązującemu przed sądami administracyjnymi. SOKiK w pierwszej instancji, podobnie jak WSA, otrzymuje wraz z odwołaniem już raz rozstrzygniętą sprawę w odpowiednim postępowaniu. Dodajmy, że sprawę rozstrzygniętą przez specjalistyczny organ.

3.1.2. Prezes Urzędu

Rola Prezesa UKE, jako strony postępowania przed sądem powszechnym, jest szczególna i zasadniczo odbiega ona od standardowego modelu przyjętego dla strony postępowania cywilnego. Jego rola różni się również w stosunku do innych stron postępowania. Rola Prezesa UKE w postępowaniu cywilnym z zakresu telekomunikacji będzie bliższa modelowi sądowno-administracyjnemu. Jego zasadniczym zadaniem jest „obrona” własnej decyzji administracyjnej przed sądem powszechnym. W ramach tej „obrony” organ może korzystać ze wszelkich instrumentów przysługujących stronie w tym postępowaniu, przede wszystkim korzystać z inicjatywy dowodowej tak na poparcie też zawartych w rozstrzygnięciu administracyjnym, jak i nowych argumentów na ich poparcie. Nasuwa się jednocześnie pytanie czy Prezes UKE, w istocie rzeczy organ administracyjny, ma obowiązek popierania stanowiska strony przeciwnej w sytuacji, jeżeli dojdzie on do przekonania, że rozstrzygnięcie jego jest z jakichś powodów błędne? W ocenie autora rozprawy na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, gdyż organ ten nie traci swojego statusu oraz nałożonych na niego w prawie zadań i obowiązków w postępowaniu przed sądem powszechnym. Trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której organ konstataje stanowisko strony przeciwnej, która skutecznie udowodniła, że np. dane ekonomiczne, na których oparł się organ są błędne lub nierzetelne. Pytanie to o tyle jest doniosłe w postępowaniu cywilnym, gdyż jak wskazano już wcześniej, na sądzie ciąży obowiązek całościowego rozstrzygnięcia sprawy na nowo.

Prezesowi Urzędu jako stronie postępowania przysługują środki zaskarżenia przewidziane w k.p.c. od wyroków i postanowień SOKiK, tj.: apelacja, zażalenie oraz od wyroku SA skarga kasacyjna (a także zażalenie od postanowień tego sądu).

³¹ Wyrok SN z 26.04.2007 r., II CSK 22/07, LEX nr 319569.

3.2. Forma odwołania od decyzji Prezesa UKE

Postępowanie przed sądem powszechnym wszczyna się poprzez wniesienie do SOKiK (za pośrednictwem Prezesa UKE) w terminie dwóch tygodni, licząc od dnia doręczenia stronie decyzji, pisma określonego jako „odwołanie” (art. 479⁵⁷ k.p.c., art. 206 ust. 2 Pr. tel.). Terminem *odwołanie* posługuje się także DR (art. 4), jak również u.o.k.k., prawo energetyczne, prawo pocztowe oraz ustawa o transporcie kolejowym. Nie ulega wątpliwości, że odwołanie jest w zasadzie instrumentem prawnym służącym wykonywaniu, przez uprawnione podmioty, przysługującego im prawa do sądu³². Wymagania formalne odwołania zostały zawarte w art. 479⁶⁰ k.p.c., który określa, że winno ono czynić zadość wymaganiom przepisany dla pisma procesowego³³ oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji i wartości przedmiotu sporu, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wnioski o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części.

W literaturze³⁴ wskazuje się, że odwołanie jest pismem procesowym – rodzajem pozwu³⁵ czy nawet specjalnym (nowym) rodzajem pozwu³⁶.

³² K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego...*, s. 131; M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa...*, s. 142.

³³ Ogólne warunki pism procesowych zawiera art. 126 k.p.c. stanowiąc, że winno ono zawierać m.in. (§ 1) 1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników; 2) oznaczenie rodzaju pisma; 3) osnowę wniosku lub oświadczenia oraz dowody na poparcie przytoczonych okoliczności; 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika; 5) wymienienie załączników. A ponadto (§ 2), gdy pismo procesowe jest pierwszym pismem w sprawie, powinno ponadto zawierać oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników oraz przedmiotu sporu, pisma zaś dalsze – sygnaturę akt.

³⁴ T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach...*, s. 39–40; A.G. Harla, *Postępowanie przed...*, s. 35–36; M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa...*, s. 143; K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego...*, s. 132.

³⁵ Wymagania pozwu zostały określone w art. 187 k.p.c.: „§ 1. Pozew powinien czynić zadość warunkom pisma procesowego, a nadto zawierać: 1) dokładnie określone żądanie, a w sprawach o prawa majątkowe także oznaczenie wartości przedmiotu sporu, chyba że przedmiotem sprawy jest oznaczona kwota pieniężna; 2) przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie, a w miarę potrzeby uzasadniających również właściwość sądu. § 2. Pozew może zawierać wnioski o zabezpieczenie powództwa, nadanie wyrokowi rygoru natychmiastowej wykonalności i przeprowadzenie rozprawy w nieobecności powoda oraz wnioski służące do przygotowania rozprawy, a w szczególności wnioski o: 1) wezwanie na rozprawę wskazanych przez powoda świadków i biegłych; 2) dokonanie oględzin; 3) polecenie pozwanemu dostarczenia na rozprawę dokumentu będącego w jego posiadaniu, a potrzebnego do przeprowadzenia dowodu, lub przedmiotu oględzin; 4) zażądanie na rozprawę dowodów znajdujących się w sądach, urzędach lub u osób trzecich”.

³⁶ A.G. Harla, *Postępowanie przed urzędem...*, s. 36; idm, *Postępowanie sądowe...*, s. 32, C. Banasiński, *Jurysdykcyjne kompetencje...*, s. 339.

K. Weitz uważa, że „z punktu widzenia reguł rządzących procesem cywilnym nie ma innej możliwości, jak postrzeganie odwołania w kategoriach szczególnego rodzaju powództwa”. Autor przyznaje, że „konstrukcja odwołania, jako środka służącego wszczęciu procesu jest rozwiązaniem nieprzystającym do procesowego trybu rozstrzygania spraw w postępowaniu cywilnym”³⁷. Za uznaniem odwołania, jako rodzaju pozwu, opowiedział się również SN, wskazując, że ma on „prawną naturę pozwu”³⁸. Aczkolwiek, należy odnotować stanowisko odmienne S. Dalki³⁹ oraz W. Broniewicza⁴⁰, którzy uważają, że odwołanie nie jest tożsame z pozwem. Przypomnijmy za Z. Resichem, że „Powództwo – w istocie rzeczy – jest procesowym środkiem ochrony praw podmiotowych przed sądem. Jest procesowym środkiem zawierającym wniosek skierowany do sądu o udzielenie ochrony prawnej w drodze procesu cywilnego. Jest procesowym środkiem, za pośrednictwem którego powód wysuwa przed sąd w stosunku do pozwanego konkretne żądanie”⁴¹. W ocenie autora rozprawy, ustawodawca w sposób celowy posłużył się określeniem „odwołanie” tak, aby odróżnić je od pozwu jako formy wszczynającej procesowe postępowanie cywilne. Odwołanie jest w zasadzie formą pośrednią pomiędzy powództwem cywilnym a odwołaniem od decyzji (z art. 127 i nast. k.p.a.). W odwołaniu do sądu powszechnego skarżący (powód) żąda udzielenia ochrony prawnej przez sąd, poprzez zarzucenie, że jego prawne interesy nie zostały uwzględnione przez Prezesa UKE w wydanej przez niego decyzji administracyjnej⁴². Tak więc, podstawowym celem odwołania jest zakwestionowanie decyzji organu regulacyjnego wraz z żądaniem jej wyeliminowania lub zmiany przez sąd, co w swym celu zbliża je właśnie do odwołania przewidzianego w k.p.a.

3.3. Samokontrola decyzji sprawowana przez Prezesa UKE

Odwołanie od enumeratywnie wymienionych decyzji Prezesa UKE wnosi się za jego pośrednictwem w terminie dwutygodniowym, licząc od dnia doręczenia stronie decyzji (art. 479⁵⁸ § 1 k.p.c.). Prezes UKE został zobowiązany

³⁷ K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego...*, s. 132 i 166.

³⁸ Postanowienie SN z 7.06.2005 r., III SZ 6/05 (OSNP 2006 nr 3–4, poz. 69, LEX nr 171457).

³⁹ S. Dalka, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 29.05.1991 r. III CRN 120/91 „Orzecznictwo Gospodarcze”* 1992, nr 2 poz. 37, s. 49 i n.

⁴⁰ W. Broniewicz, *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 3, s. 13.

⁴¹ Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, PWN, Warszawa 1985, s. 28.

⁴² K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego...*, s. 131

do niezwłocznego przekazania odwołania wraz z aktami administracyjnymi sprawy do sądu. Wydaje się, że Prezes UKE zobowiązany jest również do załączenia odpowiedzi na zarzuty zawarte w treści odwołania, wskazanie dowodów na poparcie swoich tez oraz zwięzłe ich uzasadnienie. Zgodnie z art. 479⁵⁸ § 2 k.p.c., badanie od strony formalnej odwołania pozostaje w wyłącznej gestii sądu, a nie Prezesa UKE⁴³. Tak więc, ewentualnego odrzucenia odwołania może dokonać jedynie sąd. Równocześnie z godnie z art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., organ może dokonać samokontroli (autokontroli) swojej decyzji przed przekazaniem jej do sądu. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli organ uzna odwołanie za słuszne, może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub części, od takiej decyzji stronie przysługuje ponowne odwołanie⁴⁴. Tryb samokontroli jest, w pewnym sensie, refleksem administracyjnoprawnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a.

Autorzy wskazują również na podobieństwa samokontroli do instytucji zawartych w postępowaniu cywilnym. I tak, K. Kawałek wskazuje na podobieństwo do rozwiązania, jakie istnieje w przypadku kontroli własnego postanowienia przez sąd po wniesieniu zażalenia (przewidzianego w art. 395 § 2 k.p.c.⁴⁵) lub, co bardziej przekonuje, kontroli dokonywanej przez komornika w sytuacji wniesienia skargi na jego czynność, co przewiduje art. 767 § 4 k.p.c.⁴⁶.

Postępowanie cywilne nie określa szczegółowo, na czym ma polegać samokontrola własnego rozstrzygnięcia, jak długo winno ono trwać i do jakich czynności uprawniony jest Prezes Urzędu. Ustawodawca ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że Prezes Urzędu zobowiązany jest do przekazania odwołania wraz z aktami sprawy do sądu *niezwłocznie* (art. 479⁵⁹ § 1 k.p.c.). W tym miejscu należy w całości podzielić stanowisko SN, który

⁴³ K. Kawałek [w:] M. Rogalski (red.) *Prawo telekomunikacyjne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 1075.

⁴⁴ Prezes UKE, w ramach autokontroli, zmienił: w roku 2005, 4 decyzje na ogólną liczbę 23 zaskarżonych; w roku 2006, 5 na ogólną liczbę 46 zaskarżonych. Pobrano z: www.uke.gov.pl.

⁴⁵ Przepis ten przewiduje, że sąd pierwszej instancji może uchylić zaskarżone postanowienie i rozpoznać sprawę na nowo, jeżeli zażalenie zarzuca: nieważność postępowania (wypadki te określa art. 379 i 1099 k.p.c.) oraz jeżeli zażalenie jest oczywiście uzasadnione. W orzecznictwie wskazuje się, że zażalenie jest „oczywiście uzasadnione”, jeżeli wadliwość zaskarżonego postanowienia jest zauważalna bez potrzeby dokonywania jego głębszej analizy (por. postanowienie SN z 20.05.1999 r., II UZ 58/99, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2001, Nr 15, poz. 602).

⁴⁶ K. Kawałek [w:] M. Rogalski (red.) *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 1075.

wskazał, że „Sformułowanie ‘uzna odwołanie za słuszne’ odbiega wprawdzie od przyjętej w Kodeksie postępowania cywilnego terminologii ‘uwzględnia odwołanie’, jednakże ze względu na to, że wniesienie odwołania jest czynnością procesową wszczynającą postępowanie sądowe, należy przyjąć, że uznanie odwołania za słuszne oznacza w istocie uwzględnienie odwołania. Przy ocenie, czy odwołanie zostało uwzględnione (uznane za słuszne) należy brać pod rozwagę treść żądania (wniosku) zawartego w odwołaniu. Zgodnie z art. 479⁶⁰ k.p.c. odwołanie powinno zawierać między innymi ‘wniosek o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części’. Oznacza to, że gdy strona wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, to Prezes Urzędu nie może uznać odwołania za słuszne tylko w części i w tym zakresie uchylić lub zmienić zaskarżonej decyzji. Podobnie, odwołanie, w którym strona żąda uchylenia albo zmiany decyzji w części, może być uznane za słuszne tylko w zakresie żądanym przez stronę, a zatem Prezes Urzędu nie może uchylić lub zmienić zaskarżonej decyzji w całości”⁴⁷. W dalszej części SN celnie konstatuje, że „Za tym poglądem przemawia wyjątkowość instytucji samokontroli przewidzianej w przepisie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., który stanowi wprawdzie usprawiedliwione odstępstwo od zasady, że decyzje Prezesa Urzędu podlegają kontroli sądu ochrony konkurencji i konsumentów, lecz jednocześnie przewidziana w nim samokontrola powinna być wykorzystywana przez Prezesa Urzędu tylko wtedy, gdy prowadzi do rozstrzygnięcia uwzględniającego w całości wnioski odwołania i argumenty na ich poparcie. Należy ponadto podkreślić, że powyższy przepis, inaczej niż przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczące odwołań od decyzji administracyjnych, nie zobowiązuje Prezesa Urzędu do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy administracyjnej, tak jak gdyby była ona rozpatrywana po raz pierwszy, lecz jedynie do ponownego rozpatrzenia sprawy w granicach wyznaczonych zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, gdy wymaga tego uznanie odwołania za słuszne w całości. Prezes Urzędu nie działa zatem w granicach tego przepisu jako organ quasi-odwoławczy, który nie jest związany zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, lecz jako organ administracji publicznej, który tylko wyjątkowo został upoważniony do kontroli wydanej przez siebie decyzji w ramach postępowania sądowego mającego za przedmiot sprawę rozstrzygniętą tą decyzją. Wyjątkowość tej instytucji polega również na tym, że upoważnia stronę postępowania sądowego, jaką jest niewątpliwie Prezes Urzędu, do zmiany lub uchylenia decyzji będącej przedmiotem tego postępowania sądowego, co nakazuje

⁴⁷ Uchwała SN z 15.07.2009 r., III SZP 1/09, LEX nr 508948, OSNP 2010/5–6/81, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2009, nr 7/18.

nie tylko ścisłą wykładnię tego przepisu, ale także uwzględnienie interesu strony przeciwnej wyrażonej w żądaniu odwołania”⁴⁸.

Na tym tle powstał spór co do charakteru prawnego tej części postępowania. Z jednej strony wskazywano, że czynność ta ma charakter administracyjnoprawny, gdyż toczy się przed organem administracji publicznej i w związku z tym stronom przysługuje możliwość skarżenia braku działania ze strony Prezesa UKE (bezczywność)⁴⁹. W tej sprawie stanowisko zajął NSA (choć nie dotyczyła ona prawa telekomunikacyjnego) w uchwale składu siedmioosobowego, podkreślając słusznie, że z „art. 184 Konstytucji RP wynika jednoznacznie, że kontrola działalności organów administracji publicznej jest sprawowana przez sądy administracyjne (obecnie Naczelny Sąd Administracyjny). Wyodrębnienie sądów administracyjnych jako oddzielnego pionu sądownictwa powołanego do sprawowania kontroli działalności administracji publicznej oznacza, że kontroli takiej nie sprawują sądy powszechne. Czym innym natomiast jest przekazywanie do właściwości sądów powszechnych określonych spraw, które w pierwszej fazie postępowania są załatwiane przez organy administracji publicznej. W takim wypadku nie chodzi o sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej przez sądy powszechne w rozumieniu art. 184 Konstytucji, ale o „przejęcie” sprawy do jej końcowego załatwienia przez sąd powszechny.

Oznacza to, że w sprawach z zakresu administracji publicznej właściwość sądu administracyjnego jest wyłączona tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim sąd powszechny może przejąć sprawę do dalszego jej załatwienia po etapie postępowania administracyjnego. Jeżeli przyjęte przez ustawodawcę reguły załatwiania określonego rodzaju spraw z zakresu administracji publicznej nie obejmują właściwością sądu powszechnego wszystkich działań, które są lub mogą być podejmowane w danej sprawie na etapie postępowania administracyjnego, to w odniesieniu do tych działań organów administracji publicznej, które nie są objęte właściwością sądu powszechnego, nie jest wyłączona kontrola sprawowana przez sąd administracyjny. W tym znaczeniu art. 19 pkt 1 ustawy o NSA wyłącza właściwość sądu administracyjnego tylko w tych sprawach z zakresu administracji publicznej, które należą do właściwości innych sądów. Właściwość innych sądów w tego rodzaju sprawach jest wyjątkiem od powyższej zasady (art. 19 pkt 1 ustawy o NSA). Wyjątków zaś nie można wyprowadzać w drodze rozszerzającej wykładni przepisów.

⁴⁸ Wyrok SN z 14.02.2007 r., III SK 19/06, LEX nr 347643, OSNP 2008/3-4/53 podobnie również w uchwale SN z 15.07.2009 r., III SZP 1/09, LEX nr 508948, OSNP 2010/5-6/81, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2009, nr 7/18.

⁴⁹ Zob. również: J. Kędzia, *Naczelny Sąd Administracyjny – właściwy do rozpoznawania skarg na bezczynność Prezesa URE*, „Biuletyn URE” 2001, nr 4.

Z tego wynika, że w razie wątpliwości nie należy domniemywać właściwości innych sądów niż Naczelny Sąd Administracyjny w sprawach z zakresu administracji publicznej⁵⁰. Odmienne stanowisko zajął NSA, w sprawie z zakresu regulacji telekomunikacji, w uchwale składu siedmioosobowego, w którym stwierdził, że „Przekazanie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania od jego decyzji do sądu ochrony konkurencji i konsumentów na podstawie art. 479⁵⁹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (...) nie jest czynnością, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), której niedokonanie daje stronie składającej odwołanie prawo do skargi do sądu administracyjnego na bezczynność określoną w art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy”⁵¹.

Zdaniem autora rozprawy, konsekwencją takiego stanowiska jest przyjęcie, że działania Prezesa UKE od chwili wydania przez niego rozstrzygnięcia (od których przysługuje odwołanie lub zażalenie do sądu powszechnego zgodnie z art. 206 ust. 2 i 2b Pr. tel.) nie mają charakteru czynności organu administracji publicznej w rozumieniu przepisów administracyjnoprawnych. Tak więc, należy przyjąć, że są to czynności strony postępowania cywilnego. Konstrukcja ta przypomina model sądowoadministracyjny, a nie cywilny. Należy podkreślić, że przyjęte rozwiązanie uprzywilejowuje jedną ze stron postępowania sądowego przed sądem powszechnym. To od woli organu zależy czy odwołanie zostanie uznane czy nie. We wspomnianej uchwale NSA podkreśla, że istnieje pewna luka prawna polegająca na tym, że strona postępowania cywilnego, która składa odwołanie od decyzji organu regulacyjnego jest w istocie pozbawiona ochrony, jaka przysługiwałaby jej w postępowaniu administracyjnym. Dodatkowo podkreśla się, że SOKiK rozstrzygający sprawę nie posiada wiedzy o wszczętym postępowaniu cywilnym, o którym to dowie się w momencie dostarczenia mu odwołania wraz z aktami postępowania od Prezesa UKE. Dlatego też, według R. Suwaja, „należy więc przyjąć, że w przypadku bezczynności organu, gdy nie dochodzi do przekazania odwołania sądowi powszechnemu, postępowanie w sprawie cywilnej nie zostaje wszczęte”⁵².

Konstatując tę część rozważań należy wskazać, że Prezes UKE w omawianym etapie postępowania występuje poniekąd w podwójnej roli, z jednej strony jako strona postępowania cywilnego (Prezes Urzędu), z drugiej zaś

⁵⁰ Uchwała NSA w Warszawie z 8.11.1999 r. (OPS 12/99, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2000, 2 poz. 47).

⁵¹ Uchwała NSA z 23.02.2010 r., II GPS 6/09 (dostępna w CBOSA).

⁵² R. Suwaj, *Glosa do uchwały NSA z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09. Teza nr 1*, LEX nr 115241/1.

– jako organ administracyjny. Jednakże w ocenie autora rozprawy, model sądowej kontroli decyzji Prezesa UKE poprzez ich merytoryczne, ponowne rozstrzygnięcie przez sąd powszechny implikuje konieczność przyjęcia pierwszej z wymienionych ról. Skoro odwołanie wnosi się do SOKiK za pośrednictwem organu to oznacza, że z tą chwilą dochodzi do wszczęcia procesu cywilnego. Odmienne zakwalifikowanie Prezesa UKE, jako organu administracyjnego posiadającego kompetencje władcze w procesie cywilnym, nie dałoby się pogodzić z jego rolą w dalszym etapie kontradiktoryjnego procesu cywilnego. Obecne rozwiązanie należy ocenić negatywnie. Wydaje się, że wnioskiem *de lege ferenda* jest umożliwienie złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a. (niejako wydłużenie procedury administracyjnej), a następnie od prawomocnej decyzji Prezesa UKE możliwość wniesienia odwołania bezpośrednio do sądu powszechnego (SOKiK) bez pośrednictwa organu. Rozwiązanie takie z pewnością byłoby z korzyścią dla strony odwołującej się poprzez zapewnienie gwarancji przewidzianych w postępowaniu administracyjnym dla odwołań od decyzji (art. 127 k.p.a.) oraz usunęłyby wątpliwości dotyczące charakteru Prezesa UKE w początkowym stadium procesu cywilnego.

3.4. Rodzaje rozstrzygnięć

SOKiK rozstrzyga zawisłą przed nim sprawę w formie wyroku lub postanowienia, które kończy postępowanie w sprawie. Rodzaje rozstrzygnięć sądu zostały ściśle określone i należą do nich:

- a) w przypadku braku podstaw do uwzględnienia odwołania – oddalenie odwołania;
- b) w przypadku uwzględnienia odwołania:
 - i) uchylenie zaskarżonej decyzji albo
 - ii) zmiana decyzji w całości lub części i orzeczenie co do istoty sprawy (art. 479⁶⁴ k.p.c.).

Oznacza to, że decyzja Prezesa UKE może zostać przez SOKiK podtrzymana, zmieniona w całości lub w części albo wyeliminowana z obrotu prawnego. Sąd nie „zastępuje” decyzji organu regulacyjnego. Wykładnia gramatyczna art. 479⁶⁴ k.p.c. w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje, że sąd nie może jej zastąpić⁵³. Określenie uprawnienia sądu w ten sposób, że: „zaskarżoną decyzję (...) zmienia w całości lub części i orzeka co do istoty

⁵³ Odmienne w zakresie kontroli spraw z zakresu ochrony konkurencji K. Weitz [w:] T. Wiśniewski, G. Bieniek (red.), *System Prawa Handlowego...*, s. 152.

sprawy” (art. 479⁶⁴ § 2 *in fine* k.p.c.) oznacza w istocie nowe rozstrzygnięcie zawisłej przed sądem sprawy. Rolą i zadaniem sądu powszechnego (SOKiK) jest merytoryczne i pełne rozstrzygnięcie zawisłej przednim sprawy, choć objawia się to w ocenie rozstrzygnięcia organu regulacyjnego – Prezesa UKE⁵⁴. Należy wyraźnie podkreślić, że sąd powszechny (SOKiK) nie może przyjąć za cel kontroli legalności wydanych rozstrzygnięć organu regulacyjnego, ponieważ kontrola ta nie różniłaby się od tej sprawowanej przez sądy administracyjne. Podważałoby to zupełnie sens modelu przewidującego dualizm kontroli sądowej rozstrzygnięć Prezesa UKE pomiędzy sądy powszechne a sądy administracyjne. Podobnie wypowiedział się również SN, wskazując, że postępowanie przed SOKiK „nie zmierza bezpośrednio do przeprowadzenia kontroli postępowania administracyjnego, lecz do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy”⁵⁵.

Na koniec przedmiotowych rozważań warto przytoczyć niezwykle obrazowe stanowisko J. S. Langroda, który wskazuje, że „Każdy akt wywołuje *ex definitione* skutki prawne na zewnątrz. Ujmuje on pewne stosunki życiowe w uchwytym momencie wiecznie biegnącego czasu i reguluje je ze stanowiska służby publicznej i jej aktualnych potrzeb. Jest negatywem życia. (...) Akt z ongiś staje się po pewnym, krótszym lub dłuższym czasie zdjęciem fotograficznym dawnym, mniej lub bardziej wiernym, ale starym, nieujawniającym należyście powierzchowności zewnętrznej i dążeń wewnętrznych chwili obecnej”⁵⁶. Stwierdzenie to wydaje się być szczególnie doniosłe w stosunku do spraw związanych z regulacją rynku telekomunikacyjnego. Rynek ten bowiem jest niezwykle dynamiczny, zmieniający się bardzo szybko. Natomiast rozstrzygnięcia sądowe w tych sprawach niejednokrotnie zapadają w odmiennej już sytuacji panującej na rynku, nierzadko po kilku latach, co oznacza, że otoczenie (stan faktyczny) obowiązujące w dniu zamknięcia rozprawy przez SOKiK może zasadniczo różnić się od tego istniejącego w dniu wydania decyzji administracyjnej (względnie postanowienia).

⁵⁴ Podobnie ibidem, s. 109–110; C. Banasiński, *Jurysdykcyjne kompetencje...* (autor odnosił je do spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów).

⁵⁵ Wyrok SN z 18.09.2003 r., I CK 81/02.

⁵⁶ J.S. Langrod, *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931, s. 61–62, cyt. za: T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, s. 87.

4. Środki odwoławcze od rozstrzygnięć sądów powszechnych w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji

4.1. Apelacja

Od każdego wyroku SOKiK stronie oraz zainteresowanemu przysługuje apelacja do wydziału cywilnego SA w Warszawie. Nie istnieje w ramach SA w Warszawie specjalny wydział, na wzór SOKiK, który rozpatrywałby apelacje w przedmiotowych sprawach. Uznać to należy za niekonsekwencję ustawodawcy tym bardziej, że sąd drugiej instancji, jak zostanie wykazane dalej, ma pełne uprawnienia merytoryczne względem zawisłej przed nim sprawy.

Postępowanie przed sądem apelacyjnym, w przeciwieństwie do postępowania przed SOKiK, podlega zwyczajnym regułom określonym w art. 367 i następnym k.p.c. Sąd drugiej instancji nie może uchylić lub zmienić wyroku na niekorzyść strony wnoszącej apelację, chyba że strona przeciwna również wniosła apelację (art. 384 k.p.c.).

W ramach swoich kompetencji SA uprawniony jest do wykorzystania, w ramach rozpatrywanej apelacji, całego materiału dowodowego zgromadzonego przez sąd pierwszej instancji bez względu na to czy sąd ten wykorzystał go w wydanym orzeczeniu. Warto podkreślić, że sąd odwoławczy, mimo że sam nie przeprowadził postępowania dowodowego, jest zobowiązany dokonać własnej oceny wyników tego postępowania, a w następstwie tej oceny również stosownych ustaleń faktycznych⁵⁷. SN słusznie zwrócił uwagę, że sąd apelacyjny „Jako sąd orzekający merytorycznie ma bowiem obowiązek poczynić własne ustalenia i samodzielnie je ocenić z punktu widzenia prawa materialnego”⁵⁸. Równocześnie sąd apelacyjny może zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia⁵⁹. I co w najważniejsze, w świetle tematu niniejszej rozprawy „Sąd drugiej instancji ma nie tylko uprawnienie, ale wręcz obowiązek rozważenia na nowo całego zebranego w sprawie materiału, oraz

⁵⁷ H. Pietrzykowski, *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych*, wyd. III, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2007, s. 460.

⁵⁸ Wyrok SN z 8.01.2002 r., I CKN 978/00, LEX nr 54326, LexPolonica nr 384981.

⁵⁹ Uchwała SN z 23.03.1999 r., III CZP 59/98, LEX nr 35530, OSNC 1999/7–8/124, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 1999, nr 3/5, „Prawo Pracy” 1999, nr 4/31, „Wokanda” 1999, nr 5/1, „Monitor Prawniczy” 1999, nr 5/7, „Prokurator i Prawo” 1999, nr 5/31.

dokonania jego własnej, samodzielnej i swobodnej oceny, w tym oceny zgromadzonych w postępowaniu przed sądami obu instancji dowodów”⁶⁰.

Zgodnie z k.p.c., sąd drugiej instancji oddala apelację, jeżeli jest ona bezzasadna. W razie uwzględnienia apelacji sąd drugiej instancji zmienia zaskarżony wyrok i orzeka co do istoty sprawy w całości lub w części. W razie stwierdzenia nieważności postępowania, sąd drugiej instancji uchyla zaskarżony wyrok, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Jeżeli odwołanie ulega odrzuceniu albo zachodzi podstawa do umorzenia postępowania, sąd drugiej instancji uchyla wyrok oraz odrzuca odwołanie lub umarza postępowanie.

4.2. Skarga kasacyjna

Wprawdzie postępowanie przed sądami powszechnymi w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji jest w zasadzie trójinstancyjne, to jednak SN nie jest sądem trzeciej instancji. Nie dochodzi przed nim, co do zasady, do merytorycznego rozpoznania sprawy. Oznacza to, że skarga kasacyjna *de lege lata* nie jest środkiem odwoławczym⁶¹. Wynika to ze szczególnej pozycji ustrojowej SN; zgodnie z ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym⁶² (dalej: ustawa o SN) jest on organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości m.in. przez: zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych, podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 ustawy o SN). Określa się go również jako łącznik między wszystkimi sądami powszechnymi (oraz wojskowymi). „Pełni on nadzór jako organ nadrzędny i zwierzchni, jako sąd ‘najwyższy’, tj. realizujący wymiar sprawiedliwości w sprawach uznanych za najważniejsze”⁶³.

W związku z tym, od wydanego przez SA prawomocnego wyroku lub postanowienia, strona (Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka) może wnieść skargę kasacyjną do SN „bez

⁶⁰ Wyrok SN z 9.05.2002 r., II CKN 615/00, LEX nr 55097 tak również H. Pietrzykowski, *Zarys metodyki...*, s. 460.

⁶¹ T. Zembrzuski, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009, s. 43.

⁶² Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.

⁶³ T. Zembrzuski, *Skarga kasacyjna...*, s. 53.

względu na wartość przedmiotu zaskarżenia”, tj. zawsze (art. 479⁶⁷ § 2 k.p.c.). Jednakże nie oznacza to, że postępowanie w tych sprawach nie podlega ogólnym wymaganiom przewidzianym w dziale Va k.p.c. zatytułowanym Skarga kasacyjna (art. 398¹–398²¹ k.p.c.). Wyjątek w tym zakresie będzie stanowił jedynie przepis art. 398² k.p.c., który wprowadza ograniczenia, co do możliwości wniesienia skargi kasacyjnej do SN⁶⁴. Ze względu na zakres przedmiotowej rozprawy należy wskazać jedynie na dwa interesujące nas zagadnienia. Pierwsze z nich dotyczy podstaw (zakresu) skargi kasacyjnej. Określa je enumeratywnie art. 398³ k.p.c. wskazując, że skargę kasacyjną strona może oprzeć na następujących podstawach:

- a) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- b) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.). Co istotne z punktu widzenia przedmiotowych rozważań, SN na zasadzie art. 398¹⁶ k.p.c. może, na wniosek skarżącego, uchylić zaskarżony wyrok i orzec co do istoty sprawy, jeżeli zostaną spełnione następujące przesłanki, tj. a) podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniona; b) skargi kasacyjnej nie oparto także na podstawie naruszenia przepisów postępowania lub podstawa ta okazała się nieuzasadniona. Inaczej mówiąc, SN ma w pewnych sytuacjach również możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Ponadto, należy zważyć, że termin na wniesienie skargi kasacyjnej do SN jest bardzo długi, wynosi bowiem 2 miesiące od dnia doręczenia stronie orzeczenia z uzasadnieniem (art. 398⁵ §1 k.p.c.).

5. Podsumowanie

Sądownictwu powszechnemu powierzono realizację konstytucyjnego prawa do sądu względem części spraw należących do właściwości Prezesa UKE określonych enumeratywnie w art. 206 ust. 2 i 2b Pr. tel. Prawo do sądu w wymienionych sprawach realizowane jest w trybie właściwym dla spraw cywilnych. Oznacza to, że sąd powszechny w przedmiotowych sprawach, z zakresu regulacji telekomunikacji, nie kontroluje decyzji Prezesa UKE, ale dokonuje merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w kontradiktoryjnym

⁶⁴ Postanowienie SN z 7.06.2005 r., III SZ 6/05, OSNP 2006 nr 3–4, poz. 69, LEX nr 171457.

procesie pomiędzy autorem decyzji administracyjnej a jej adresatem lub adresatami⁶⁵. Sąd powszechny, w wyniku wniesienia odwołania, ma co do zasady obowiązek rozstrzygnąć zawisłą przed nim sprawę od początku, jednak w granicach decyzji administracyjnej Prezesa UKE. Dlatego też, sprawy z zakresu regulacji telekomunikacji mogą być rozstrzygane merytorycznie nawet kilkakrotnie (w zależności od woli adresata rozstrzygnięcia) – na pierwszym etapie (obligatoryjnym) – przez Prezesa UKE, w postępowaniu administracyjnym, kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej lub postanowienia. Następnie, w przypadku wniesienia odwołania, rozpoczyna się drugi etap (fakultatywny), w którym sąd powszechny rozstrzyga zawisłą przed nim sprawę w formie wyroku.

Konsekwencją ponownego rozstrzygnięcia przedmiotowych spraw przez sąd powszechny są *differentia specifica* tego trybu postępowania. Do najistotniejszych z nich można zaliczyć samokontrolę sprawowaną przez Prezesa UKE oraz rolę tego organu w tej fazie postępowania. W związku z powyższym, jako wniosek *de lege ferenda* można zgłosić: wyeliminowanie trybu samokontroli i zastąpienie go wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a. Zmiana taka pozwoliłaby na usunięcie niejasności co do charakteru (roli) Prezesa UKE w tym postępowaniu. Bowiem Prezes UKE występuje w nim niejako w podwójnej roli – jako podmiot uprawniony do zmiany swojego rozstrzygnięcia i jednocześnie jako strona kontradiktoryjnego procesu cywilnego. Proponowane rozwiązanie mogłoby przyczynić się do przyspieszenia postępowania oraz umożliwiłoby sądom administracyjnym kontrolę w zakresie ewentualnej bezczynności organu w tej fazie postępowania.

Należy również odnieść się do obecnego kształtu SOKiK jako sądu pierwszej instancji w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji. W ocenie autora rozprawy, rozwiązanie w postaci wyznaczenia jednego sądu właściwego w przedmiotowych sprawach należy uznać za słuszne (konsekwencji takiej zabrakło na etapie sądu drugiej instancji – SA w Warszawie). Niemniej jednak, przepisy powinny wyraźnie zagwarantować odpowiednią specjalizację SOKiK. Specjalizacja taka przede wszystkim winna polegać na szczególnym doborze sędziów do tego sądu oraz na dostępie do niezależnych od organu regulacyjnego i przedsiębiorców telekomunikacyjnych specjalistów (biegłych) z zakresu regulacji rynku telekomunikacyjnego. Nie można bowiem zapominać, że sąd powszechny współkształtuje rynek

⁶⁵ Zob. R. Hauser, *Konstytucyjny model sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Verba, Lublin 2003, s. 146.

telekomunikacyjny swoimi wyrokami. Dodatkowo, praktyczną konsekwencją pierwszoinstancyjnego charakteru SOKiK jest orzekanie przez ten sąd w składach zaledwie jednoosobowych (zauważmy, że sądy administracyjne rozpatrują pierwszoinstancyjnie w trzyosobowych składach zawodowych). Zważając na charakter oraz wagę omawianego typu spraw, sytuację taką należy ocenić krytycznie. Brak dostatecznych kwalifikacji jednoosobowych składów orzekających może skutkować zredukowaniem kontroli merytorycznej rozstrzygnięć organu regulacyjnego jedynie do kontroli ich legalności lub ewentualnie, całkowite opieranie się sądu na ustaleniach dokonanych przez Prezesa UKE w postępowaniu administracyjnym. Sytuacja taka, bez wątplenia, przeczyłaby niewątpliwemu celowi przekazania przedmiotowych spraw sądownictwu powszechnemu.

Podsumowując, sądownictwo powszechne w obecnym kształcie odpowiada wymaganiom proceduralnym oraz instytucjonalnym stawianym w art. 4 DR dla organu odwoławczego. Przede wszystkim sąd powszechny posiada uprawnienie, a zarazem obowiązek do merytorycznego rozstrzygnięcia zawisłych przed nim spraw z zakresu regulacji telekomunikacji. Wątpliwość może budzić jedynie spełnienie wymogu z art. 4 DR posiadania przez organ odwoławczy wiedzy specjalistycznej. W polskiej procedurze cywilnej przyjęto jednak rozwiązanie zakładające, że w przypadku obowiązku rozstrzygnięcia zagadnienia wymagającego wiadomości specjalnych, sąd obowiązany jest powołać biegłego z tego zakresu (art. 278 k.p.c.). W związku z tym, należy odnotować celną konstatację L. Morawskiego, który zauważa, że „Efektem ubocznym komplikowania się struktur społecznych, ich rosnącej złożoności i specjalizacji, staje się zmniejszenie kompetencji roli sądów. (...) praktycznie we wszystkich sprawach mających związek z nowoczesną produkcją, komunikacją czy techniką, decyzje faktycznie podejmowane są przez biegłych. W kontekście takich spraw zasada, że sąd ocenia stan faktyczny i materiał dowodowy, staje się po prostu fikcją”⁶⁶.

Warto również odnotować trafne stanowisko K. Kiczki, który zauważa, że „prawodawca w odniesieniu do konkretnych norm substancjonalnych przewiduje nie tylko swoiste (adekwatne) normy proceduralne (...), ale także swoiste (adekwatne) normy odnoszące się do weryfikacji administracyjnych aktów kwalifikujących wydanych w oparciu o te normy materialne”⁶⁷. Autor ten zauważa, co jaskrawo widać w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego, powiązanie pomiędzy podstawą prawną decyzji administracyjnych

⁶⁶ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 229.

⁶⁷ K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006, s. 230.

a zasadami ich weryfikacji⁶⁸, wskazując, że „w określonych obszarach prawa administracyjnego gospodarczego wykluczenie kompetencji sądów administracyjnych na rzecz sądów powszechnych, jest zjawiskiem powszechnym i trwałym”⁶⁹.

Zjawisko to spotyka się z krytyką ze strony doktryny, szczególnie podkreśloną m.in. przez B. Zdziennickiego. Autor ten odniósł ją do spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, jednak pogląd ten jest również aktualny do spraw z zakresu prawa telekomunikacyjnego. Wskazał on, że „Ustawodawca musi więc zupełnie na nowo uregulować całe postępowanie w publicznoprawnych sprawach związanych z ochroną konkurencji i konsumentów. Nowy model postępowania powinien być albo tylko specjalnym postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez Prezesa UOKiK, którego decyzje powinny być kontrolowane w obowiązującym, dwuinstancyjnym systemie sądów administracyjnych, albo postępowaniem sądowym toczącym się w ramach dwuinstancyjnego sądownictwa antymonopolowego. Takie szczególne postępowania sądowe w ramach wysoce wyspecjalizowanego, odrębnego sądownictwa powinny być inicjowane przez Prezesa UOKiK mającego odpowiednio ustawowo rozbudowany i zabezpieczony status publicznoprawnego rzecznika ochrony konkurencji i konsumentów”⁷⁰. Autor rozprawy w pełni to stanowisko podziela.

⁶⁸ Ibidem, s. 230.

⁶⁹ Ibidem, s. 232.

⁷⁰ Zdanie odrębne Sędziego Trybunału Konstytucyjnego B. Zdziennickiego do wyroku TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03. Pobrano z: www.trybunal.gov.pl.

Wnioski końcowe

Przeprowadzona w pracy analiza, której głównym celem było scharakteryzowanie modelu kontroli sądowej decyzji wydawanych na podstawie prawa telekomunikacyjnego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, prowadzi do następujących wniosków końcowych.

A. Źródła modelu kontroli sądowej w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego

Poczyniona na wstępie pracy analiza historyczna, interesujących z punktu widzenia tematu pracy, rozwiązań polskiego prawa telekomunikacyjnego pokazała, że model regulacji sektora telekomunikacyjnego oparto w znacznej mierze na rozwiązaniach obowiązujących w polskim prawie antymonopolowym, ukształtowanym jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. W związku z tym, wiele elementów organizacyjnych regulacji rynku telekomunikacyjnego jest zbieżnych z obowiązującym modelem ochrony konkurencji. Również na wzór postępowania antymonopolowego, istotną część decyzji związanych z regulacją sektora telekomunikacyjnego przekazano do kognicji sądu powszechnego Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednakże, pewną część decyzji organu regulacyjnego ustawodawca pozostawił w kognicji sądów administracyjnych. Jak wykazano w pracy, po akcesji Polski do Unii Europejskiej, model ten nie został w pełni dostosowany do przepisów unijnych dotyczących kontroli decyzji organu regulacyjnego, w szczególności do wymagań Dyrektywy Ramowej.

B. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jako organ regulacyjny

Ustawodawca w art. 190 ust. 1 Pr. tel. *expressis verbis* określił Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jako organ regulacyjny w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych. Na gruncie przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego, należy uznać, że organ regulacyjny to taki, któremu powierzono zadania i funkcje regulacyjne, a nie ten, który posiada określone cechy czy kształt ustrojowy. Przeprowadzona w pracy analiza zadań i funkcji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wskazuje jednoznacznie, że organowi temu powierzono realizację określonych w prawie telekomunikacyjnym oraz przepisach prawa Unii Europejskiej zadań i funkcji regulacyjnych, tak więc należy go uznać za organ regulacyjny, stosownie do definicji z art. 2 lit. g Dyrektywy Ramowej¹. Analiza ta wskazuje, że również minister właściwy ds. łączności realizuje kompetencje regulacyjne poprzez możliwość wydawania, w drodze delegacji ustawowej, rozporządzeń wykonawczych do prawa telekomunikacyjnego.

Prawo krajowe stanowi, że Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, podobnie jak inne tego typu organy administracji gospodarczej, jest monokratycznym, centralnym organem administracji rządowej, a piastun tego organu powoływany i odwoływany jest w szczególny sposób. Przy tym, organ ten jest wyłączony z hierarchicznego podporządkowania i nadzoru administracyjnego. Przepisy Dyrektywy Ramowej przesadzają, że elementem koniecznym działania krajowych organów regulacyjnych jest ich prawna i faktyczna niezależność. Przeprowadzona w pracy analiza implikuje wniosek, że Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może wykonywać powierzone mu zadania i funkcje w sposób niezależny od innych organów państwa czy przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zatem, kształt ustrojowy telekomunikacyjnych organów regulacyjnych jest z punktu widzenia celów regulacji tak dalece irrelevantny, jak pozwala to na efektywną realizację celów normatywnych.

C. Postępowanie przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Ze względu na treść art. 206 ust. 1 Pr. tel., postępowanie przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej należy uznać za administracyjne postępowanie szczególne, nieautonomiczne względem kodeksu postępowania

¹ Zob. wyrok SN z 20.02.2008 r., III SK 23/07, LEX 452461 („Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego” 2008, nr 6, s. 96).

administracyjnego, w ramach którego organ rozstrzyga sprawy indywidualne z zakresu prawa telekomunikacyjnego. Szczegółność tego postępowania oraz nieautonomiczność wynika z modyfikacji ogólnych norm kodeksu postępowania administracyjnego, zawartych w prawie telekomunikacyjnym.

Konsekwentnie, organ ten posługuje się prawnymi formami działania właściwymi (odpowiadającymi) organom administracyjnym, w głównej mierze decyzjami administracyjnymi. Także za pomocą tej prawnej formy działań organ ten realizuje powierzone mu zadania i funkcje regulacyjne określone w prawie telekomunikacyjnym. Swoistą formą działań Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest „decyzja regulacyjna”, będąca rodzajem decyzji administracyjnej. Materiałną podstawą decyzji regulacyjnej są przepisy prawa telekomunikacyjnego, a jej adresatem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny. Decyzja ta jest ściśle powiązana z pojęciem regulacji, której podstawowym celem jest urzeczywistnienie zasad uczciwej i nieskrępowanej konkurencji na rynku oraz dostęp do usług powszechnych. Elementem wyróżniającym „decyzję regulacyjną” od innych decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest, obok kryteriów formalnych, oparcie jej na przesłankach obiektywnej analizy ekonomicznej rynków telekomunikacyjnych. Dodatkowo, cechą szczególną „decyzji regulacyjnej” Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest, co do zasady, wyłączenie jej z trybu kontroli administracyjnej przewidzianej w kodeksie postępowania administracyjnego (odwołanie w toku instancji) oraz kontroli sądownoadministracyjnej.

Elementem szczególnym postępowania przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, istotnym dla kontroli sądowej jego decyzji, jest jego współdziałanie z Komisją Europejską, Organem Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej oraz Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jak wykazała przeprowadzona analiza prawna, efektem współdziałania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z tymi organami jest znaczny, a niekiedy nawet decydujący, ich wpływ na ostateczną treść rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W konsekwencji zadaniem sądu w szeregu spraw jest zbadanie zarówno formalnych elementów współdziałania organów, jak i w przypadku sądu powszechnego również odniesienie się do stanowiska wyrażonego przez organ współdziałający, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej. W ocenie autora rozprawy, sądy powszechne są związane, podobnie jak Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, wytycznymi zawartymi w opiniach czy też decyzjach organów europejskich, w tym Komisji Europejskiej i Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej. Oznacza to, że jeżeli Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej posiada, przewidziany prawem, obowiązek uwzględnienia stanowiska Komisji Europejskiej czy

Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej w konkretnej sprawie, to sąd powszechny również zobligowany jest do uwzględnienia takiego stanowiska w swoim rozstrzygnięciu. Konkluzja taka wynika z roli i funkcji sądu powszechnego jako merytorycznego organu odwoławczego od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, choć należy zauważyć, że przepisy prawa Unii Europejskiej nie zawierają oddzielnych instrumentów prawnych oddziaływania na sąd.

D. Prawo odwołania w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego

W oparciu o wiążące Polskę normy prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej, a także przepisy Konstytucji RP należy jednoznacznie stwierdzić, że gwarancja prawa do sądu dotyczy niepodzielnie wszystkich typów spraw, nie wyłączając spraw mających charakter administracyjny. Każdemu także przysługuje prawo do tego, aby jego sprawa została poddana kontroli przez niezależny organ sądowy. Składnikami tego prawa są: prawo dostępu do sądu, prawo do rzetelnej (właściwej) procedury przed sądem oraz prawo do wyroku sądowego. Z interesującego nas punktu widzenia, tj. regulacji rynku telekomunikacyjnego, prawo to może być realizowane przez organ sądowy w dwojaki sposób: poprzez merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (pełna weryfikacja) lub poprzez kontrolę legalności (rozstrzygnięcia kasacyjne). Oba są od siebie zasadniczo różne i mają zupełnie odmienne cele. Pierwszy z nich ma na celu rozstrzygnąć sprawę w całości w sposób samodzielny, natomiast drugi ma jedynie skontrolować prawidłowość rozstrzygniętej uprzednio sprawy. Wymogi w zakresie prawa do sądu, rozumiane jako prawo do kontroli sądowej decyzji wydawanych w sprawach należących do właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, realizowane są przez dwa rodzaje (typy) sądów: sądy administracyjne (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jako sąd pierwszej instancji) i sądy powszechne (Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako sąd pierwszej instancji).

Wymóg kontroli spraw należących do krajowego organu regulacyjnego w zakresie rynku telekomunikacyjnego został określony w art. 4 Dyrektywy Ramowej jako prawo odwołania się. Przepis ten formułuje wymogi proceduralne, spośród których za najistotniejsze autor uznaje wymóg skutecznego mechanizmu odwoławczego i rozpatrywania spraw pod względem merytorycznym, oraz wymogi instytucjonalne (organizacyjne). W zakresie tych ostatnich za najważniejsze należy uznać: wymóg niezależności oraz dysponowania odpowiednią wiedzą specjalistyczną przez organ odwoławczy.

Należy wyrazić pogląd, że prawo odwołania się z art. 4 Dyrektywy Ramowej może być realizowane w dwojaki sposób. Pierwszy sposób, to procedura co najmniej dwuinstancyjna, w której odwołanie rozpatruje podmiot niebędący sądem (zobligowany spełniać wymogi proceduralne), którego rozstrzygnięcia ostatecznie podlegają kontroli organu sądowego (ten z kolei nie jest zobligowany spełniać wymogów proceduralnych). Drugi sposób, to procedura jednoinstancyjna, w której odwołania bezpośrednio rozpatruje organ sądowy (zobligowany spełniać wymogi proceduralne), bez obowiązku wprowadzenia kolejnej instancji odwoławczej. Istotnym jest, że w zakresie przedmiotowym, Dyrektywa Ramowa nie różnicuje spraw należących do właściwości krajowego organu regulacyjnego na takie, które muszą być poddane wymogom w zakresie prawa odwołania z art. 4 Dyrektywy Ramowej i na pozostałe sprawy. Oznacza to, że wymagania z art. 4 Dyrektywy Ramowej odnoszą się do wszystkich spraw (a tym samym decyzji) należących do właściwości krajowego organu regulacyjnego.

E. Charakter prawny spraw należących do właściwości Presy Urzędu Komunikacji Elektronicznej z zakresu prawa telekomunikacyjnego

W przeprowadzonej analizie na temat charakteru prawnego spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, z zakresu prawa telekomunikacyjnego, autor wyodrębnił sprawy mające: charakter administracyjny, charakter cywilny oraz w dalszej kolejności sprawy mające charakter regulacyjny. Pierwsza kategoria spraw – mających charakter administracyjny – obejmuje niemal wszystkie sprawy z zakresu prawa telekomunikacyjnego. Decyzje wydawane w tych sprawach poddane zostały kognicji sądów administracyjnych (Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie jako sądowni pierwszej instancji) bądź sądów powszechnych (Sądowi Okręgowemu w Warszawie – Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako sądowni pierwszej instancji). Decyzje wydawane w drugiej kategorii spraw – mających charakter cywilny – poddane zostały wyłącznie kognicji sądów powszechnych (Sądowi Okręgowemu w Warszawie – Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako sądowni pierwszej instancji). Z kolei decyzje wydawane w trzeciej kategorii spraw – mających charakter regulacyjny – poddane zostały kognicji obu przywołanych rodzajów sądów, tj. sądom administracyjnym bądź sądom powszechnym. Ustawodawca nie jest konsekwentny w podziale spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej pomiędzy sądy administracyjne i sądy powszechne. Pomimo

jednolitego charakteru spraw regulacyjnych, kontrola sądowa tych spraw niekonsekwentnie podzielona została pomiędzy dwa różne rodzaje sądów.

Można jedynie domniemywać, że zamierzeniem ustawodawcy (*ratio legis*) było wyodrębnienie z zakresu kognicji sądów administracyjnych, spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, które są bezpośrednio związane z regulacją rynku telekomunikacyjnego, tak aby sprawy te, ze względu na ich daleko idącą ingerencję w rynek, poddane były następczej, merytorycznej kontroli organu sądowego. Zdaniem autora rozprawy, podział spraw pomiędzy sądy administracyjne a sądy powszechne winien być konsekwentny i dlatego wnioskiem *de lege ferenda* pracy jest przekazanie, w ramach obecnego modelu, spraw mających charakter regulacyjny do kognicji sądów powszechnych (Sądowi Okręgowemu w Warszawie – Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako sądowni pierwszej instancji).

F. Charakter prawny kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawach z zakresu prawa telekomunikacyjnego

Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne względem decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wykonywana jest w zakresie legalności – jest to tzw. model kasacyjny. Sąd administracyjny, dokonując kontroli decyzji organu regulacyjnego, nie przejmuje takiej sprawy do końcowego załatwienia; ta zawsze pozostaje w gestii organu – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który zaskarżoną decyzję wydał. Przepisy nie przewidują odmiennego, szczególnego trybu kontroli sądowej decyzji rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z zakresu prawa telekomunikacyjnego. Jednakże swoistość telekomunikacyjnego prawa materialnego, mającego swoje źródło w prawie krajowym oraz w prawie unijnym, niejednokrotnie wymusza określoną specyfikę kontroli sądowej działań Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Oznacza to, zdaniem autora rozprawy, że kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej prowadzona przez sąd administracyjny winna w szczególności uwzględniać: prowszólnotową (proeuropejską) wykładnię przepisów prawa, kontrolę „legalności celu” oraz kontrolę uznania administracyjnego.

W kontekście wcześniejszych ustaleń odnośnie do charakteru spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej należy dodać, że ze względu na przyjęty w Polsce model sądownictwa administracyjnego, sądy te nie zostały powołane do sprawowania kontroli spraw mających

charakter cywilny w ich materialnym znaczeniu. Wynika to z faktu, że sądownictwo administracyjne zostało, zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, powołane do kontroli działań administracji publicznej pod względem legalności, co wyklucza możliwość rozpatrywania istoty (*meritum*) spraw cywilnych.

Również sądownictwo powszechne realizuje konstytucyjne prawo do sądu względem decyzji należących do właściwości Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Chodzi o sprawy określone w art. 206 ust. 2 i 2b Pr. tel., które rozpatrywane są w trybie właściwym dla spraw cywilnych (gospodarczych). Przeprowadzona w dysertacji analiza przepisów wskazuje, że sprawy te mogą być rozstrzygane merytorycznie dwukrotnie. W pierwszym etapie rozstrzygane są przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w postępowaniu administracyjnym, kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej lub postanowienia. W przypadku wniesienia odwołania, rozpoczyna się drugi etap – sądowy, w którym sąd powszechny (Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako sąd pierwszej instancji) ponownie rozstrzyga tę samą sprawę, w formie wyroku. Sąd powszechny, w wyniku wniesionego odwołania, rozstrzyga zawisłą przed nim sprawę od początku w granicach decyzji administracyjnej Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Oznacza to, że sąd nie kontroluje decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, ale jego celem jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w kontradiktoryjnym procesie pomiędzy organem administracyjnym a adresatem lub adresatami jego decyzji administracyjnej.

Zdaniem autora rozprawy, opisane w rozprawie rozwiązania proceduralne tworzą swoisty model kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z zakresu prawa telekomunikacyjnego. Model ten, już na etapie postępowania przed organem, zakłada szereg modyfikacji względem rozwiązań unormowanych w kodeksie postępowania administracyjnego, z których na szczególną uwagę zasługuje współdziałanie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z organami Unii Europejskiej. Pomimo tego postępowanie przed tym organem nie traci przymiotu postępowania administracyjnego. Elementem wyróżniającym opisywanego modelu jest dwutorowość kontroli sądowej decyzji organu regulacyjnego, a dokładnie przekazanie enumeratywne wymienionych decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej do jurysdykcji sądów powszechnych. Postępowanie przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów tworzy własny, oddzielny od postępowania administracyjnego i ogólnego postępowania cywilnego, system kontroli decyzji telekomunikacyjnego organu regulacyjnego.

Odnosząc przedstawiony w rozprawie model kontroli sądowej do wymagań określonych w Dyrektywie Ramowej należy wskazać, że odbiega on od

wymogów stawianych w art. 4 tej dyrektywy. W pierwszej kolejności, sądownictwo administracyjne, ze względu na swój charakter, nie spełnia wymogu merytorycznego rozstrzygnięcia spraw. Co więcej, realizacja takiego wymogu jest w obecnym kształcie sądownictwa administracyjnego niemożliwa. Z kolei sądownictwo powszechne (Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako sąd pierwszej instancji oraz Sąd Apelacyjny w Warszawie jako sąd drugiej instancji) spełnia przesłankę merytorycznego rozstrzygnięcia spraw zawisłych przed tym sądem. Potwierdzają to nie tylko przepisy kodeksu postępowania cywilnego, lecz także bogate orzecznictwo oraz stanowisko doktryny w tym zakresie. Autor rozprawy uznaje za trafne rozwiązanie polegające na wyznaczeniu w pierwszej instancji Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako jedynego sądu właściwego w przedmiotowych sprawach. Jednocześnie autor postuluje – *de lege ferenda* – ustanowienie wyspecjalizowanego wydziału również na poziomie instancji odwoławczej – Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Ponadto, powinno się zagwarantować odpowiednią specjalizację w przedmiotowej kategorii spraw Sądowi Okręgowemu w Warszawie – Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Specjalizacja tego sądu winna polegać na szczególnym doborze sędziów oraz dostępie sądu do niezależnych od organu regulacyjnego i przedsiębiorców telekomunikacyjnych specjalistów (biegłych) z zakresu regulacji rynku telekomunikacyjnego. Brak dostatecznych kwalifikacji jednoosobowych składów orzekających w Sądzie Okręgowym w Warszawie – Sądzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów może powodować faktyczne zredukowanie działań tego sądu jedynie do kontroli legalności decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej lub ewentualnie, bezkrytyczne przyjmowanie przez ten sąd ustaleń dokonanych w postępowaniu administracyjnym przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Reasumując, obecny model kontroli sądowej decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest niespójny i w wielu jego elementach również niekonsekwentny. Jego niespójność i niekonsekwencja wynikają między innymi z faktu braku czytelnego podziału spraw pomiędzy poszczególne rodzaje sądów. Generalnym wnioskiem *de lege ferenda* rozprawy jest opracowanie nowego modelu kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Model taki winien, bez uszczerbku dla dyrektyw unijnych, uwzględniać konstytucyjny podział spraw pomiędzy sądy powszechne a sądy administracyjne, a także utrwalone rozwiązania z zakresu kontroli działań organów administracyjnych określone w kodeksie postępowania administracyjnego.

Załączniki

Directive 97/13/EC of the European Parliament and of the Council of 10 April 1997 on a common framework for general authorizations and individual licences in the field of telecommunications services

Dyrektywa Rady 87/372/EEC z dnia 25 czerwca 1987 r. w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie

Dyrektywa Rady 90/544/EEC z dnia 9 października 1990 r. w sprawie pasm częstotliwości wyznaczonych dla skoordynowanego wprowadzenia paneuropejskiego naziemnego radiowego systemu przywoławczego we Wspólnocie

Dyrektywa Rady 91/287/EEC z dnia 3 czerwca 1991 r. w sprawie wyznaczenia pasm częstotliwości dla skoordynowanego wprowadzenia europejskiej cyfrowej telekomunikacji bezprzewodowej (DECT) we Wspólnocie

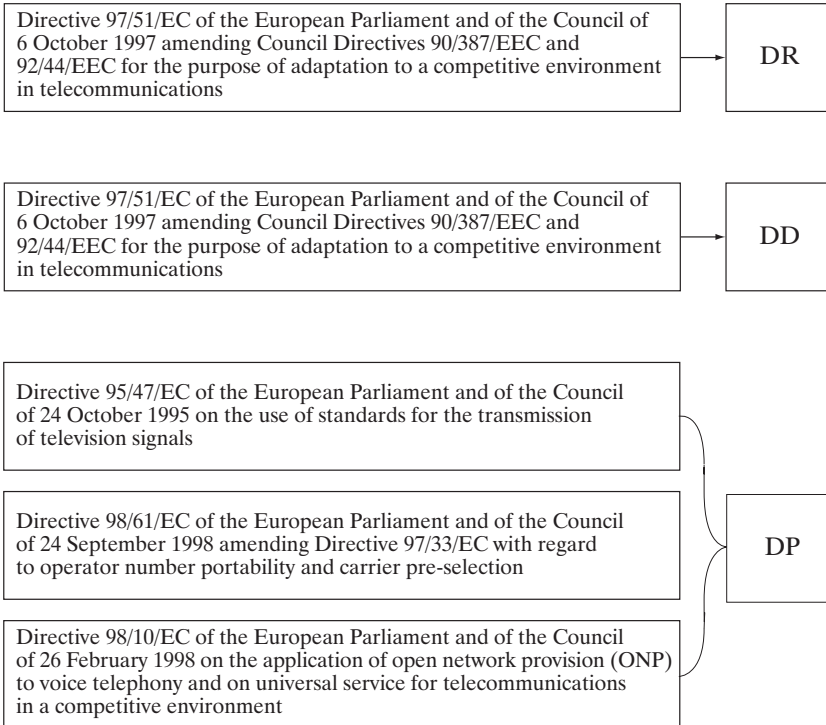
Decision No 710/97/EC of the European Parliament and of the Council of 24 March 1997 on a coordinated authorization approach in the field of satellite personal-communication services in the Community

Decision No 128/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 14 December 1998 on the coordinated introduction of a third-generation mobile and wireless communications system (UMTS) in the Community

Council Decision 91/396/EEC of 29 July 1991 on the introduction of a single European emergency call number

Council Decision 92/264/EEC of 11 May 1992 on the introduction of a standard international telephone access code in the Community

DZ



Bibliografia

Literatura przywołana w pracy

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Verba, Lublin 2003.
- Adamiak B., *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] J. Poślusznny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5).
- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK, „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, wyd. 2, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, wyd. VI uaktualnione, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 1999.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.
- Adamiak B., Borkowski J., Skoczylas A., *System Prawa Administracyjnego, Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Adamski D., *Dobór obowiązków regulacyjnych na rynkach hurtowych* [w:] S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007.
- Andenas M., Zlepting S., *Telecommunications Dispute Resolution: Procedure and Effectiveness*, „European Business Law Review” 2004.
- Baldwin R., Cave M., Lodge M. (red.), *The Oxford handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Balaś A., *Badanie faktów w postępowaniu przed sądem administracyjnym* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Verba, Lublin 2003.

- Banasiński C., *Jurysdykcyjne kompetencje Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego* [w:] A. Łazanowski, R. Ostrihansky, *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70 urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)* [w:] M. Seweryński, Z. Hajna (red.), *Studia prawno-administracyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
- Biernat S., *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Janusza Borkowskiego*, Łódź 2004.
- Bigo T., Longchamp F., *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze” 1963, nr 4.
- Blanco L.O. (red.), *European community competition procedure*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Boć J., *Założenia badawcze struktur administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa–Kraków 2007.
- Boć J., Niemiec M., *Organizacja prawna administracji* [w:] J. Boć (red.), *Postępowanie administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1993.
- Bogusz M., *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Borkowski J., *Glosa do uchwały SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95. Teza nr 1 7253/1*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 1, poz. 20.
- Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th Edition, Pearson Education Limited Longman, 2007.
- Broniewicz W., *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 3.
- Broniewicz W., *Glosa do uchwały 7 sędziów SN z 24.09.1993 r. III CZP 92/93*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 6, poz. 107c.
- Carolan E., *The new separation of powers: a theory of modern state*, Oxford University Press, New York 2009.
- Chełmoński A., *Instytucje prawne w zarządzaniu gospodarką narodową* [w:] T. Rabaska (red.), *System prawa administracyjnego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, t. IV, Wrocław 1980.
- Chołodecki M., *Dopuszczalny zakres ograniczeń wolności gospodarczej a obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zarys problematyki* [w:] W. Szwajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, materiały Zjazdu Katedr PPG, 20–22 września, Toruń 2009.

- Chołodecki M., *Sądowa kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w świetle ustawy Prawo telekomunikacyjne. Zarys problematyki* [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Biuro Usługowo-Handlowe „PRINTER”, t. VI, Poznań 2010.
- Choraży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowo-administracyjne*, wyd. III, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Cini M., *The European Commission: leadership, organization, and culture in the EU administration*, Manchester University Press, Manchester 1996.
- Competition Appeal Tribunal, *Guide to Proceedings*, London, October 2005, s. 3.
Pobrano z: www.catribunal.org.uk.
- Creyke R. (red.), *Tribunals in the common law world: Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom*, The Federation Press, Sydney 2008.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Dalka S., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 29.05.1991 r. III CRN 120/91*, „Orzecznictwo Gospodarcze” 1992, nr 2, poz. 37.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Postępowanie w sprawach administracyjnych a postępowanie przed sądem cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8–9.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1977.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989.
- Dolecki H., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Domagalski M., *Odrębna procedura gospodarcza to relikt. Rozmowa z prof. Feliksem Zedlerem z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, członkiem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, „Rzeczpospolita”, 14 maja 2008.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Dudzik S., *Dyskusja* [w]: M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdzenie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne*, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005.
- Działocha K., Garlicki L., Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzeciński J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 2007.
- Ereciński T., *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1.
- Ervo L., Gräns M., Jokela A. (red.), *Europeanization of Procedural Law and the New Challenges to Fair Trial*, Groningen 2009.
- Filipek J., *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjno-prawne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 1999.
- Filipek J., *Stosunek administracyjno-prawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, t. CLXXXVII, Prace Prawnicze, z. 34, Kraków 1968.

- Fill W., *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6.
- Gajda-Durlik M., *Dekodifikacja postępowania administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa–Kraków 2007.
- Garlicki L. (red.) *Komentarz do Konstytucji RP*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 1995.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 2003.
- Garzaniti L.J.H.F., *Telecommunications, Broadcasting and the Internet: EU Competition Law and Regulation*, 2nd edition, Thomson Sweet&Maxwell, London 2003.
- Geradin D., Kerf M., *Controlling Market Power in Telecommunications*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Gromski W., Kolasa J., Kozłowski A., Wójtowicz K., *Europejskie prawo telekomunikacyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Gronowski S., *Sądownictwo z zakresu ochrony konkurencji w Polsce (wybrane problemy)* [w:] *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, UOKiK, Warszawa 2006.
- Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa – Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Prawo pomocy jako element realizacji prawa do sądu*, Poznań 2012, rozprawa doktorska dostępna w Bibliotece UAM w Poznaniu.
- Harla A.G., *Postępowanie przed urzędem antymonopolowym (wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 1990, nr 11–12.
- Harla A.G., *Postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych*, „Palestra” 1991, nr 5–7.
- Hauser R., *Konstytucyjny model sądownictwa administracyjnego* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Verba, Lublin 2003.
- Hauser R., *Prawo do sądu* [w:] Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (oprac.), *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Łódź 1999.
- Hauser R., *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2.
- Hauser R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12.
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Wydawnictwo Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 2003.
- Hoceped Ch., de Streel A., *The ambiguities of the European electronic communications regulation* [w:] E.J. Dommering, N.A.N.M. van Eijk (red.), *The round table expert group on telecommunications law*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2005.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008.
- Hoff W., *Uznanie regulacyjne*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1(19).
- Hoff W., *Wytyczne w prawie administracyjnym*, PWN, Warszawa 1987.

- Iserzon E., *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 11.
- Iserzon E., Starościan J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jakimowicz W., *Wykładowania w prawie administracyjnym*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- Jakubecki A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1956.
- Jaśkowiak M., *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6(32–33).
- Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2000.
- Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., Weitz K., *Postępowanie cywilne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Jodłowski J., Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, PWN, Warszawa 1958.
- Jurkowska A., Skoczny T. (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2010.
- Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 1997.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1947.
- Kawka I., *Europejskie telekomunikacyjne organy regulacyjne – wspólnotowe projekty zmian* [w:] C. Mik (red.) *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, TNOiK i Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- Kawka I., *Rola administracji europejskiej w regulowaniu sektorów infrastrukturalnych*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1(19).
- Kawka I., *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- Kawka I., *Wpływ orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na polskie prawo telekomunikacyjne* [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Kędzia J., *Naczelny Sąd Administracyjny – właściwy do rozpoznawania skarg na bezczynność Prezesa URE*, „Biuletyn URE” 2001, nr 4.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.

- Kiczka K., *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006.
- Kiełkowski T., *Czy organy administracji publicznej rozstrzygają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 8.
- Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004.
- Klotz R., Fehrenbach J., *Two Commission decisions on price abuse in the telecommunications sector*, „Competition Policy Newsletter” 2003, nr 3.
- Kmieciak Z. (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Kmieciak Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11.
- Kmieciak Z., *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawnoporównawczy)* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.
- Kociński C., *Nadzór administracyjny: od prewencji do weryfikacji*, Dolnośląska Wyższa Szkoła Służb Publicznych ASESOR, Wrocław 2006.
- Koenig Ch., Bartosch A., Braun J.-D., Romes M. (red.), *EC Competition and Telecommunication Law*, „International Competition Law Series” 2009, vol. 6.
- Koenig Ch., Bartosch A., Braun J.-D., Romes M., *EC Competition and Telecommunications Law*, „International Competition Law Series” 2009, vol. 6, 2 edition.
- Koenig Ch., Kühling J., Schedl H. (red.), *Liberalisierung der Telekommunikationsordnungen: Ein Rechtsvergleich*, „Schriftenreihe Kommunikation & Recht”, 9 Verl. Recht un Wirtschaft, Heidelberg.
- Koenig Ch., Röder E., *The Regulation of Telecommunications in the European Union: A Challenge for the Countries Acceding to the European Community*, „European Business Law Review” 1999, nr 333(334).
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, wyd. III, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Kosiński E., *Regulacja prokonkurencyjna nowa funkcja państwa? Rozważania na przykładzie regulacji sektora elektroenergetycznego Unii Europejskiej* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.
- Kosmala K., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2004, nr 3.
- Kosmala K., *Procedura regulacji rynków telekomunikacyjnych* [w:] S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007.
- Krasuski A., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2010.

- Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4.
- Krüger R., Di Mauro L., *The Article 7 consultation mechanism: managing the consolidation of the internal market for electronic communications*, „Competition Policy Newsletter” 2003, nr 3.
- Kruk S., *Podstawy teorii regulacji rynku telekomunikacyjnego*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2003, nr 3.
- Kruk S., *Podstawy teorii regulacji rynku telekomunikacyjnego*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2003, nr 4.
- Kulesza M., Szpor A. (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdzenie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne*, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1979.
- Langrod J.S., *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931.
- Larouche P., *What went wrong: the European perspective*, „TILEC Discussion Paper”, October 2003.
- Larouche P., de Visser M., *The Triangular Relationship between the Commission, NRAs and National Courts Revisited*, „Communications & Strategies” 4th quarter 2006, nr 64.
- Lasok K., *Appeals under the New Regulatory Framework in the Electronic Communications Sector*, „European Business Law Review” 2005, nr 16(4).
- Lavrijssen S., Hancher L., *Networks on Track: From European Regulatory Networks to European Regulatory „Network Agencies”*, „Legal Issues of Economic Integration” 2008, nr 1(34).
- Lewicka R., *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11.
- Lissoń P., *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych)* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, No. 19, Prawo XII.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Łazowski A., *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji, jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *acquis communautaire** [w:] E. Piontek, *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2003.
- Małecki J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1982.
- Mann C.J., *The Function of Judicial Decision In European Economic Integration*, Hague 1972.
- Manowska M., *Postępowania odrębne w procesie cywilnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.

- Mauro Di L., Inotai A.G., *Market analyses under the New Regulatory Framework for electronic communications: context and principles behind the Commission's first veto decision*, „Competition Policy Newsletter” 2004, nr (2)52.
- Miąsik D., *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 9.
- Miemiec M., *Nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, No. 1022, Prawo CLXVIII.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Mik C., *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej* [w:] S. Wronkowska, *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Mikulski P., *Sądowa kontrola administracji publicznej w Wielkiej Brytanii*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5).
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1983.
- Mojzesowicz K., *Konsolidacja wewnętrznego rynku w zakresie łączności elektronicznej – procedury wspólnotowe art. 7 dyrektywy ramowej*, [w:] S. Piątek (red.) *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Niziołek M., Famirska S., *Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji Prezesa UOKiK*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 4.
- Oberndorfer P., *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Universitätsverlag Trauner, Linz 1983.
- Oniszczuk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004.
- Phillips J. (red.), *Oxford Wordpower. Słownik angielsko-polski z indeksem polsko-angielskim*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1998.
- Piasecki K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Piasecki K., *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, „Palestra” 1985, nr 7–8.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Piątek S., *Regulacja na rzecz konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3(5).
- Piątek S., *Udział Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w regulowaniu rynków telekomunikacyjnych* [w:] C. Banasiński (red.), *Ochrona konkurencji*

- i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, UOKiK, Warszawa 2005.
- Piątek S., Szpringer W., *Efektywność regulacji rynków telekomunikacyjnych* [w:] S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007
- Piątek W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Piątek W., *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 4.
- Pietrzykowski H., *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych*, wyd. III, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Piskorzy-Ryń A., *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4.
- Piszcz A., *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, TEMIDA 2 Wydawnictwo Stowarzyszenia Abso, Białystok 2013.
- Podlasek B., *Współdziałanie Prezesa URTiP i Prezesa UOKiK przy ustalaniu znaczącej pozycji rynkowej operatorów telekomunikacyjnych* [w:] M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdzenie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne*, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005.
- Połatowska J., *Prawo do rzetelnego procesu sądowego* [w:] W. Waclawczyk (red.), L. Koba (red.), *Prawa człowieka, wybrane problemy i zagadnienia*, Warszawa 2009, Oficyna a Wolters Kluwer business, s. 214.
- Popovics M., *Application of the Concept of Significant Market Power in Electronic Communications*, „Acta Juridica Hungarica” 2007, nr 47.4.
- Popowska B., *Decyzja i umowa jako formy działania podmiotów administracji gospodarczej; konkurencja, współwystępowanie czy alternatywa?* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2009.
- Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2006.
- Prosser T., *Law and the regulators*, Clarendon Press, Oxford 1997.
- Przybylska M., *Wspólnotowy projekt powołania agencji regulacyjnych: przykład sektorów energetyczno-gazowego i telekomunikacyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 1.
- Przybysz P., *Modele sądowej kontroli administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 1.
- Rabska T., *Jakie prawo gospodarcze? – Próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.
- Rabska T., *Prawo administracyjne a publiczne prawo gospodarcze* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

- Resich Z., *Istota procesu cywilnego*, PWN, Warszawa 1985.
- Rizzuto F., *The harmonised enforcement of European Union telecommunications law: the case law of the European judiciary on the constitutional fundamentals: Part 2*, „Computer and Telecommunications Law Review” 2009, nr 15(3).
- Rogalski M. (red.), *Prawo telekomunikacyjne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Rogalski M. (red.), *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Rogalski M., *Zmiany w prawie telekomunikacyjnym*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Rzeszutowski B., *Wpływ europejskiego modelu sektora telekomunikacyjnego na kształtowanie zasad dostępu do sieci telekomunikacyjnych w Polsce* [w:] I. Lipowicz (red.), *Europeizacja administracji publicznej. Zbiór studiów*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2008.
- Sabathil G., Joos K., Keßler B., *The European Commission: an essential guide to the institution, the procedures and the policies*, Kogan Page, Londyn 2008.
- Sachajko M., *Istota i charakterystyka prawna antymonopolowych kar pieniężnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 1.
- Sajó A., *Independent Regulatory Authorities as constitutional actors: a comparative perspective*, „Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominata” 2007, Sectio Iuridica, T. XLVIII, Budapest.
- Scherer J., *Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket*, „Zeitschrift für Kommunikation & Recht” 2002.
- Siedlecki W., Świeboda Z., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Sieradzka M., *Prawnokarne aspekty naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2006, t. XIX, Wrocław.
- Sinclair M., *The European communications services regulatory package: an update*, „Computer and Telecommunications Law Review” 2002, nr 8(4).
- Skoczny T., *Ocena konkurencyjności rynków* [w:] S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007.
- Skoczny T., *Postępowanie antymonopolowe jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego* [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2001.
- Skoczny T., *Stan i tendencje rozwoju prawa administracji regulacyjnej w Polsce* [w:] H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski, *Ius Publicum Europaeum*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Skoczny T., *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi* [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, TNOiK i Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2002.

- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Sobieralski K., *Z problematyki sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1(4).
- Spyrelli, C. *Regulating the regulators? An assessment of institutional structures and Procedural rules of national regulatory Authorities*, „International Journal of Communications Law and Policy”, winter 2003/2004, Issue 8.
- Stankiewicz R., Pawełczyk M., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu antymonopolowym*, <http://www.e-radcaprawny.org/eshop,1,2,2,25,szczegoly,0,0,1,2.html>.
- Streel De A., *Current and future European regulation of electronic communications: A critical assessment*, „Telecommunications Policy” 2008, nr 32.
- Streel De A., *The Integration of Competition Law Principles in the New European Regulatory Framework for Electronic Communications*, „World Competition” 2003, nr 26(3).
- Streel De A., *The New Concept of ‘Significant Market Power’ in Electronic Communications*, „European Competition Law Review” 2003, nr 24.10.
- Streżyńska A., *Pozycja znacząca operatora na rynku telekomunikacyjnym – instrumenty regulacji* [w]: M. Kulesza, A. Szpor (red.), *Regulacja rynku telekomunikacyjnego. Stwierdzenie znaczącej pozycji rynkowej operatorów – problemy proceduralne*, materiały konferencji naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 8 lipca 2004 r., LIBER, Warszawa 2005.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. III, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Strzyczkowski K., *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2009.
- Suwaj R., *Glosa do uchwały NSA z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09. Teza nr 1*, LEX nr 115241/1.
- Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004.
- Szydło M., *Dostęp do sieci infrastrukturalnych na zliberalizowanych rynkach Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1.
- Szydło M., *Perspektywy zmian systemu regulacji rynków telekomunikacyjnych* [w:] S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007.
- Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Szydło M., *Regulacja sektorowa a ogólne prawo antymonopolowe*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1(19).
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, „Studia Prawnicze” 2004, z. 3(161).

- Szydło M., *Usługa powszechna w telekomunikacji jako instytucja prawa Wspólnoty Europejskiej*, „Przeгляд Sądowy” 2006, R. 16, nr 5.
- Szydło M., *Wyznaczanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych posiadających znaczącą pozycję na rynku zgodnie ze znowelizowanym prawem telekomunikacyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 2.
- Szydło M., Błaszczak Ł., *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 7–8.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 3, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Thatcher M., Coen D., *Reshaping European regulatory space: An evolutionary analysis*, „West European Politics” 2008, vol. 31, Issue 4.
- Trela A., Bujny J., *Gmina jako regulator w sektorze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego doprowadzenia ścieków – zarys problematyki* [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński, *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Biuro Usługowo-Handlowe „PRINTER”, t. VI, Poznań 2010.
- Türk A., *Judicial review in EU law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009.
- Tybur K., *Sprawa administracyjna a sprawa cywilna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2005, No. 2770, Prawo CCXCV, Wrocław.
- Ugur M., *Regulatory quality and performance in EU network industries: evidence on telecommunications, gas and electricity*, „Journal of Public Policy” 2009, nr 29(3).
- Valletti T., *Obligations that can be imposed on operators with significant market power under the new regulatory framework for electronic communications*, „Journal of Network Industries” 2004, vol. 5, nr 1.
- Visser de M., *Revolution or evolution – what institutional future for EC Communications law?*, „TILEC Discussion Paper”, August 2007.
- Walden I., *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Wasilewski A., *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przeгляд Sądowy” 2002, nr 11–12.
- Weitz K., *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3.
- Wentkowska A., *Interpretacja In dubio pro communitate – dyrektywa wykładni pro-europejskiej w orzecznictwie sądów polskich* [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Wiewióra-Maj A., *Najnowsze orzecznictwo w sprawach antymonopolowych i konsumenckich*, „Glosa” 2006, nr 2/82.
- Wilczyńska A., *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęcia sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretyczno-prawne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 5(20).
- Wiśniewski T., Bieniek G. (red.), *System Prawa Handlowego. Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych*, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólne*, PWN, Warszawa 1986.

- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, No. 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław.
- Woś T., *Przesłanki dopuszczalności drogi postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Zawłocki R., *Dyrektywy karania administracyjnego (na przykładzie kar nakładanych przez Prezesa URE)* [w:] M. Swora, M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo energetyczne wobec wyzwań liberalizacji*, Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa 2008.
- Zembrzusi T., *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, wyd. 2, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.
- Zieliński A., *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1984.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zdania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.
- Ziemiński K., *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, „Rejent” 1996, nr 2/91.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Wydawnictwo UJ, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Aksjologia administracyjnego toku instancji* [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2.
- Zimmermann J., *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 5.
- Council declaration concerning the recommendations on telecommunications; COM (1980) 422 final.
- Towards A Dynamic European Economy, Green Paper on the Development of a Common Market for Telecommunications Service and Equipment; COM (1987) 290 final.
- Towards a competitive Community-wide telecommunications market in 1992: implementing the Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment: state of discussions and proposals by the Commission, COM (1988) 48 final.
- Sixth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package; COM (2000) 814 final.

Report to the Laeken European Council – Services of General Interest; COM (2001) 598.

Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej; COM (2004) 374.

Sejm RP, druk sejmowy nr 943 (III kadencja).

Sejm RP, druk sejmowy nr 2637 (IV kadencja).

Sejm RP, druk sejmowy nr 1110 (V kadencja).

Sejm RP, druk sejmowy nr 2546 (VI kadencja).

Sejm RP, druk sejmowy nr 4332 (VI kadencji).

Orzeczenia

Aprile Srl, w likwidacji, v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, C-228/96, z 17.11.1998 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. I-07141.

Base NV v. Komisji Wspólnot Europejskich, T-295/06 z 22.02.2008 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. II-00028.

Decyzja Komisji 20003/707/WE z 21.05.2003 r. Deutsche Telekom AG, Dz. Urz. WE L 263/9 z 2003 r.

French Republic v. Commission of the European Communities, C-202/88, European Court reports 1991, Page I-01223.

Italian Republic v. Commission of the European Communities, 41/83, European Court reports 1985, Page 00873.

Italian Republic v. Commission of the European Communities, Case 41/83, European Court reports 1985, Page 00873.

Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwu Belgii, C-221/01 z 19.09.2002 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. I-07835.

Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwu Hiszpanii, C-500/01 z 7.01.2004 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. I-00583.

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republice Austrii, C-411/02 z 16.03.2004 r., Zbiory orzecznictwa TE 2004, s. I-08155.

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republice Francuskiej, C-146/00 z 6.12.2001 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. I-09767.

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republice Greckiej, C-396/99 z 16.10.2001 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. I-07577.

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republice Portugalskiej, C-429/99 z 16.10.2001 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. I-07605.

Komisja Wspólnot Europejskich v. Rzeczypospolitej Polskiej, C-492/07 z 22.01.2009 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. I-00008.

Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkiemu Księstwu Luksemburga, C-97/01 z 12.06.2003 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. I-05797.

Merloni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v. Wysokiej Władzy EWWiS, 9/56 z 13.06.1958 r., Zbiory orzecznictwa TE 1958, s. IV-11.

Orzeczenie TK z 12.12.2001 r., SK 26/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2001/8/258.

- Orzeczenie TK z 13.03.1996 r., K 11/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1996/cz. 8/2/9.
- Orzeczenie TK z 21.09.1994 r., K 6/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1994/cz. II/39.
- Polska Telefonía Cyfrowa sp. z o.o. v. Prezes UKE, C-410/09 z 12.05.2011 r.
- Postanowienia NSA z 27.01.2011 r., II FSK 2800/10 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA we Wrocławiu z 31.08.1984 r., SA/Wr 309/84 („Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1984/2/61).
- Postanowienie NSA z 14.09.2010 r., II GSK 700/09 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 15.07.2008 r., II GSK 294/08 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 17.09.2008 r., II GSK 331/08 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 21.08.2001 r., III SA 373/01 (LEX nr 79235 oraz CBOSA).
- Postanowienie NSA z 23.03.2010 r., II GSK 517/09 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 23.10.2010 r., II GSK 971/10 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 27.10.2010 r., II GSK 1192/10 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 28.09.2009 r., II GZ 55/09 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 28.12.2010 r., II FSK 2404/10 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 3.07.2008 r., II GSK 255/08 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 31.03.2009 r., II GSK 823/08 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 6.12.2000 r., II SAB 174/00 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie NSA z 9.06.1983 r., II SA 102/83 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie SN z 10.09.1980 r., I CZ 108/80 (LEX nr 8267)
- Postanowienie SN z 11.01.2001 r., IV CKN 1630/00, LEX nr 52455.
- Postanowienie SN z 11.08.1999 r., I CKN 351/99 (OSNC 2000 nr 3, poz. 47).
- Postanowienie SN z 18.10.2002 r., V CK 281/02, LEX nr 57233.
- Postanowienie SN z 20.05.1999 r., II UZ 58/99 („Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2001, Nr 15, poz. 602).
- Postanowienie SN z 21.11.2000 r., III CKN 1048/00, LEX nr 51872.
- Postanowienie SN z 22.07.2003 r., III RN 45/03 (OSNP 2004 nr. 11, poz. 185).
- Postanowienie SN z 23.01.1978 r., IV CZ 155/77 (LEX nr 8057).
- Postanowienie SN z 4.04.2003 r., III CZP 11/03, LEX nr 78812.
- Postanowienie SN z 5.10.2004 r., III SZP 1/04 (OSNP 2005 nr 8, poz. 118, Dz. Urz. UOKiK 2005/1/13).
- Postanowienie SN z 7.06.2005 r., III SZ 6/05 (OSNP 2006 nr 3–4, poz. 69, LEX nr 171457).
- Postanowienie SN z 7.10.1998 r., I CKN 265/98 („Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 2000, nr 5, poz. 68).
- Postanowienie TK z 14.11.2007 r., SK 53/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2007/10A/139.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 10.03.2009 r., VI SA/Wa 85/09 (dostępne w CBOSA).

- Postanowienie WSA w Warszawie z 28.11.2007 r., VI SA/Wa 1848/07 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie WSA w Warszawie z 29.03.2010 r., VI SA/Wa 1538/09 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie WSA w Warszawie z 29.03.2010 r., VI SA/Wa 1722/09 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie WSA w Warszawie z 29.04.2010 r., VI SA/Wa 496/10 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie WSA w Warszawie z 4.03.2009 r., VI SA/Wa 2350/08 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie WSA w Warszawie z 9.03.2009 r., VI SA/Wa 2478/08 (dostępne w CBOSA).
- Postanowienie WSA w Warszawie z 9.09.2009 r., VI SA/Wa 366/09 (dostępne w CBOSA).
- Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, 14/83 z 10.04.1984 r. Zbiory orzecznictwa TE 1984, s. 01891.
- Sprawa C-410/09: wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Rzeczpospolita Polska) w dniu 28 października 2009 r. – Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o./Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Dz. Urz. UE C 024, 30.01.2010 r., s. 19–20.
- Tele2 Telecommunication GmbH v. Telekom-Control-Kommission, C-426/05, z 21.02.2008 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. I-00685.
- Telekomunikacja Polska S.A. w Warszawie v. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, C-522/08 z 11.03.2010 r., Zbiory orzecznictwa TE, s. 00000.
- Uchwała NSA w Warszawie z 8.11.1999 r., OPS 12/99 („Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2000, nr 2, poz. 47).
- Uchwała NSA z 23.02.2010 r., II GPS 6/09 (dostępna w CBOSA).
- Uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09 (dostępna w CBOSA).
- Uchwała NSA z 28.09.2009 r., II GPS 1/09 (dostępna w CBOSA).
- Uchwała NSA z 6.11.2000 r., OSA 2/00 (dostępna w CBOSA).
- Uchwała SN z 15.07.2009 r., III SZP 1/09, LEX nr 508948 (OSNP 2010/5–6/81, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2009/7/18).
- Uchwała SN z 23.03.1999 r., III CZP 59/98, LEX nr 35530, OSNC 1999/7–8/124, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 1999, nr 3/5, „Prawo Pracy” 1999, nr 4/31, „Wokanda” 1999, nr 5/1, „Monitor Prawniczy” 1999, nr 5/7, „Prokurator i Prawo” 1999, nr 5/31.
- Uchwała SN z 24.09.1993 r., III CZP 92/93 (OSNCP 1994 nr 2, poz. 28).
- Uchwała SN z 7.12.2005 r., III SZP 3/05 (OSNP 2006 nr 7–8, poz. 124, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2005/12/23).
- Vodafone España i Vodafone Group v. Komisji, T-109/06 z 12.12.2007 r., Dz. Urz. WE C 51 z 23.02.2008, s. 42–42.
- Wyrok NSA z 2.06.2009 r., II GSK 902/08 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok NSA w Krakowie z 10.08.2000 r., II SA/Kr 1938/99 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok NSA w Warszawie z 13.02.1997 r., V SA 246/96 (dostępny w CBOSA).

- Wyrok NSA w Warszawie z 20.07.1981 r., SA 1163/81 („Orzecznictwo Sądów Polskich” 1982/9/169).
- Wyrok NSA w Warszawie z 21.02.1994 r., I SAB 54/93 („Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995/11/222).
- Wyrok NSA w Warszawie z 22.02.1999 r., IV SA 2787/98 (LEX nr 47226 oraz CBOŚA).
- Wyrok NSA w Warszawie z 26.11.2001 r., OSA 5/01 („Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” z 2002 r. Nr 2 poz. 50).
- Wyrok NSA w Warszawie z 3.08.2001 r., III SAB 34/01 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA w Warszawie z 9.01.1995 r., I SA 2257/93 (ONSA-OZ 1997/2/15).
- Wyrok NSA we Wrocławiu z 16.11.1990 r., SA/Wr 523/90 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA we Wrocławiu z 28.06.1982 r., SA/Wr 245/82 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 10.08.2010 r., II GSK 749/09 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 10.10.2007 r., II GSK 126/07 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 11.05.2010 r., II GSK 586/09 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 11.07.2006 r., II GSK 57/06 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 11.12.2007 r., II OSK 1682/06 (LEX nr 427657).
- Wyrok NSA z 12.10.2010 r., II GSK 808/09 (LEX nr 746244 oraz CBOŚA).
- Wyrok NSA z 18.02.2011 r., II FSK 1799/99 (LEX nr 992222 oraz CBOŚA).
- Wyrok NSA z 18.09.2008 r., II FSK 854/07 (LEX nr 497396 oraz CBOŚA).
- Wyrok NSA z 21.06.2007 r. II GSK 67/07 (LEX nr 338426 oraz CBOŚA).
- Wyrok NSA z 21.06.2007 r., II GSK 61/07 („Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008/10/106).
- Wyrok NSA z 25.05.2006 r. II GSK 43/06 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 27.06.2005 r., OSK 1891/04 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 27.10.2010 r., I OSK 976/10, LEX 745399 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 29.09.2010 r., II GSK 827/09 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 29.10.2010 r., I FSK 1775/09 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 29.11.2005 r., FSK 2622/04 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 3.06.2008 r., II FSK 389/07 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 5.07.2007 r., II GSK 68/07, LEX 368217 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 5.07.2007 r., II GSK 89/07 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 5.08.2009 r., II GSK 1042/08 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 6.01.2009 r., II FSK 1403/07, LEX nr 508238 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 6.06.2006 r., II GSK 48/06 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok NSA z 9.06.2009 r., II GSK 960/08 (dostępny w CBOŚA).
- Wyrok SA w Warszawie z 10.04.2008 r., VI ACa 929/07, LEXPolonica nr 1878759.
- Wyrok SA w Warszawie z 24.07.2008 r., VI ACa 12/08, LEX nr 504048 (Dz. Urz. UOKiK 2008/4/41).
- Wyrok SN z 14.02.2007 r., III SK 19/06, LEX nr 347643 (OSNP 2008/3–4/53).
- Wyrok SN z 14.04.2010 r., III SK 1/10 za www.pub.sn.pl.
- Wyrok SN z 18.09.2003 r., I CK 81/02.
- Wyrok SN z 18.10.1985 r., II CR 320/85 (OSNC 1986 nr 10, poz. 158).

- Wyrok SN z 20.02.2008 r., III SK 23/07, LEX 452461 („Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” z 2008 r. nr 6, s. 96).
- Wyrok SN z 20.09.2011 r., III SK 55/10 za www.uke.gov.pl.
- Wyrok SN z 26.04.2007 r., II CSK 22/07, LEX nr 319569.
- Wyrok SN z 27.08.2003 r., I CK 185/0 (OSNC 2004 nr 10, poz. 162, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2004/2/7, LEX nr 83409).
- Wyrok SN z 29.05.1991 r., III CRN 120/91 (OSNCP 1992 nr 5, poz. 87).
- Wyrok SN z 3.04.2000 r., I CKN 582/98, LEX nr 50843.
- Wyrok SN z 7.07.2011 r., III SK 16/09, OSNP 2012/15–16/210, LEX nr1212877.
- Wyrok SN z 8.01.2002 r., I CKN 978/00, LEX nr 54326, LexPolonica nr 384981.
- Wyrok SN z 9.05.2002 r., II CKN 615/00, LEX nr 55097.
- Wyrok SOKiK z 1.01.2008 r., XVII AMZ 12/08.
- Wyrok SOKiK z 21.05.2007 r., XVII AmT 42/06.
- Wyrok SW Sądu Antymonopolowego w Warszawie z 16.07.1991 r. XVII Amr 8/91.
- Wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2000/5/143.
- Wyrok TK z 11.05.2004 r., K 4/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2004/5/41, LEX nr 112993.
- Wyrok TK z 12.06.2002 r., P 13/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 4/A/2002/42/564.
- Wyrok TK z 14.06.1999 r., K 11/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1999/5/97.
- Wyrok TK z 16.11.1999 r., SK 11/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1999/7/158.
- Wyrok TK z 18.02.2009 r., Kp 3/08, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2009/2A/9.
- Wyrok TK z 2.07.2003 r., K 25/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2003/6A/60.
- Wyrok TK z 20.09.2006 r., SK 63/2006 „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2006/8/108, LEX nr 208373.
- Wyrok TK z 21.09.2011 r., „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2011/7/73, LEX nr 951090.
- Wyrok TK z 21.10.2008 r., SK 51/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2008/8A/140.
- Wyrok TK z 25.02.1992 r., K 4/91, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 1986-1995/t3/1992/cz1/2.
- Wyrok TK z 28.07.2004 r., P 2/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2004/7/72, LEX nr 121582.
- Wyrok TK z 3.07.2002 r., SK 31/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 4/A/2002/49.
- Wyrok TK z 31.01.2005 r., SK 27/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2005/3A/22.
- Wyrok TK z 7.03.2006 r., SK 11/05, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” A 2006/3/27, LEX nr 182488.

- Wyrok TK z dnia 27.06.2000 r., K 20/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2000/5/40.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 13.10.2010 r., I SA/Gd 593/10 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Gdańsku z 18.10.2010 r., I SA/Gd 960/10 (LEX nr 748152 oraz CBOSA).
- Wyrok WSA w Gdańsku z 8.05.2008 r., I SA/Gd 1097/07 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Łodzi z 4.06.2008 r., III SA/Łd 54/08 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Olsztynie z 13.12.2006 r., II SA/Ol 119/06 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Szczecinie z 3.09.2009 r., I SA/Sz 428/09 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 09.12.2009 r., VIII SA/Wa 918/10 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 10.10.2008 r., IV SA/Wa 2109/07 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 12.05.2009 r., VI SA/Wa 2517/08 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.05.2008 r., VI SA/Wa 231/08 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 16.11.2006 r., VI SA/Wa 1702/06 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 18.05.2005 r., VI SA/Wa 1534/04 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 18.06.2008 r., VI SA/Wa 587/08 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2006 r., IV SA/Wa 67/06 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2009 r., VI SA/Wa 591/09 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 21.07.2009 r., VI SA/Wa 2335/08 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2006 r., VI SA/Wa 1435/06, LEX nr 264525 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2009 r., VI SA/Wa 2004/08 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 28.10.2005 r., IV Sa/Wa 1010/05 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 29.08.2006 r., VI SA/Wa 35/06, LEX nr 281865 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2009 r., VI SA/Wa 1549/09 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 4.04.2008 r., VI SA/Wa 979/07 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 4.10.2005 r., VI SA/Wa 781/05 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 6.03.2009 r., VI SA/Wa 1980/08 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 8.05.2008 r., VI SA/Wa 378/08 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 8.07.2009 r., VII SA/Wa 378/09 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 9.03.2007 r., VI SA/Wa 1931/06 (LEX nr 322729 oraz CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z 9.06.2006 r., VI SA/Wa 2126/05 (dostępny w CBOSA).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.11.2006 r., VI SA/Wa 1708/06, LEX 302549.

Wykaz aktów prawnych

- Wykaz aktów prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego
Commission Directive 88/301/EEC of 16 May 1988 on competition in the markets in telecommunications terminal equipment (Official Journal L 131, 27/05/1988, P. 0073–0077).

- Commission Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services (Official Journal L 192, 24/07/1990, P. 0010–0016).
- Commission Directive 96/19/EC of 13 March 1996 amending Directive 90/388/EEC with regard to the implementation of full competition in telecommunications markets (Official Journal L 074, 22/03/1996, P. 0013–0024).
- Council Decision 91/396/EEC of 29 July 1991 on the introduction of a single European emergency call number (Official Journal L 217, 6.8.1991, p. 31–32).
- Council Decision 92/264/EEC of 11 May 1992 on the introduction of a standard international telephone access code in the Community (Official Journal L 137, 20.5.1992, p. 21–22).
- Council Directive 86/361/EEC of 24 July 1986 on the initial stage of the mutual recognition of type approval for telecommunications terminal equipment (Official Journal L 217, 5.8.1986, p. 21–25).
- Council Directive 90/387/EEC of 28 June 1990 on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision (Official Journal L 192, 24/07/1990, P. 0001–0009).
- Council Directive 92/44/EEC of 5 June 1992 on the application of open network provision to leased lines (Official Journal L 165, 19/06/1992, P. 0027–0036).
- Decision 128/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 14 December 1998 on the coordinated introduction of a third-generation mobile and wireless communications system (UMTS) in the Community (Official Journal L 17, 22.1.1999, p. 1–7).
- Decision 710/97/EC of the European Parliament and of the Council of 24 March 1997 on a coordinated authorization approach in the field of satellite personal-communication services in the Community (Official Journal L 105, 23.4.1997, p. 4–12).
- Decyzją Komisji 2002/627/WE z dnia 29 lipca 2002 r. ustanawiająca Europejski Organ Nadzoru Sieci i Usług Łączności Elektroniczne, Dz. Urz. WE L 200 z 30.07.2002 r., s. 38–40.
- Decyzją Komisji 2010/299/WE z dnia 21 maja 2010 r. uchylająca decyzję 2002/627/WE ustanawiającą Europejski Organ Nadzoru Sieci i Usług Łączności Elektronicznej, Dz. Urz. UE L 127 z 26.05.2010 r., s. 18.
- Directive 95/47/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the use of standards for the transmission of television signals (Official Journal L 281, 23.11.1995, p. 51–54).
- Directive 97/13/EC of the European Parliament and of the Council of 10 April 1997 on a common framework for general authorizations and individual licences in the field of telecommunications services (Official Journal L 117, 7.5.1997, p. 15–27).
- Directive 97/51/EC of the European Parliament and of the Council of 6 October 1997 amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications (Official Journal L 295, 29/10/1997, P. 0023–0034).

- Directive 98/10/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 1998 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment (Official Journal L 101, 1.4.1998, p. 24–47).
- Directive 98/61/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 amending Directive 97/33/EC with regard to operator number portability and carrier pre-selection (Official Journal L 268, 3.10.1998, p. 37–38).
- Dyrektywa 1999/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie urządzeń radiokomunikacyjnych i telekomunikacyjnych urządzeń końcowych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności, Dz. Urz. WE L 91 z 7.4.1999.
- Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie), Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, s. 7–20, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13, Tom 29, P. 323–336.
- Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach), Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, s. 21–32, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13, Tom 29, P. 337–348.
- Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, s. 33–50, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13, Tom 29, P. 349–366.
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, s. 51–77, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13, Tom 29, P. 367–393.
- Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej, Dz. Urz. WE L 201 z 31.7.2002, s. 37 i n.
- Dyrektywa 2002/58/WE parlamentu europejskiego i rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), Dz. Urz. WE L 201, 31/07/2002, P. 0037–0047.
- Dyrektywa 2002/77/WE Komisji z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. WE L 249 z 17.9.2002, s. 21 i n.
- Dyrektywa 89/336/EWG z dnia 3 maja 1989 r. o zbliżeniu praw państw członkowskich dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej, Dz. Urz. EWG L 139, 23/05/89, p. 19 i n.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1999/5/WE z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie urządzeń radiowych i końcowych urządzeń telekomunikacyjnych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności (Dz. Urz. WE L 91 z 7.4.1999, s. 10).

- Dyrektywa Rady 87/372/EEC z dnia 25 czerwca 1987 r. w sprawie pasm częstotliwości, które mają zostać zarezerwowane dla skoordynowanego wprowadzenia publicznej paneuropejskiej komórkowej cyfrowej naziemnej łączności ruchomej we Wspólnocie, Dz. Urz. EWG L 196 z 17.7.1987, str. 85–86, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13, Tom 008, P. 289–290.
- Dyrektywa Rady 90/544/EEC z dnia 9 października 1990 r. w sprawie pasm częstotliwości wyznaczonych dla skoordynowanego wprowadzenia paneuropejskiego naziemnego publicznego radiowego systemu przywoławczego we Wspólnocie, Dz. Urz. EWG L 310 z 9.11.1990, str. 28–29, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13, Tom 010, P. 198–199.
- Dyrektywa Rady 91/287/EEC z dnia 3 czerwca 1991 r. w sprawie wyznaczenia pasm częstotliwości dla skoordynowanego wprowadzenia europejskiej cyfrowej telekomunikacji bezprzewodowej (DECT) we Wspólnocie, Dz. Urz. EWG L 144 z 8.6.1991, str. 45–46, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13, Tom 010, P. 276–277.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej nr 2007/C 303/01 z 14 grudnia 2007 r., Dz. Urz. WE z 2007 C 3030.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii, Dz. Urz. UE L 172 z 30.06.2012, s. 10.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiającego Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd, Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009, s. 1.
- Rozporządzenie WE nr 717/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniającego dyrektywę (2002/21/WE), Dz. Urz. WE L 171 z 29.06.2007, s. 32.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (*Treaty establishing the European Community Official Journal C 340*, 10.11.1997, p. 173–306).
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010 r.

Wykaz aktów prawa polskiego

Akty prawne nieobowiązujące

- Dekret z dnia 11 marca 1955 r. o łączności, Dz. U. z 1955 r. Nr 12, poz. 71.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, telegraf i Telefon”, Dz. U. z 1928 r. Nr 38, poz. 379.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1921 r. o pocztach, radjotelegrafach, telegrafach i telefonach w czasie wojny, Dz. U. z 1921 r., Nr 7 poz. 36.
- Ustawa z 3 czerwca 1924 r. o poczcie telegrafii i telefonii, Dz. U. z 1924 r. Nr 58, poz. 584.

- Ustawa z 30 marca 1939 r. o komunikacjach w służbie obrony Państwa, Dz. U. z 1939 r. Nr 29, poz. 195.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o łączności, Dz. U. z 1961 r. Nr 8, poz. 48.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności, Dz. U. z 1984 r. Nr 54, poz. 275.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz. U. z 1988 Nr 41, poz. 324 oraz z 1990 r. Nr 26, poz. 149 i Nr 34, poz. 198.
- Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz. U. z 1990 r. Nr 14, poz. 88.
- Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności, Dz. U. z 1990 r. Nr 86, poz. 504.

Akty prawne obowiązujące

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.
- Umowa międzynarodowa podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.
- Umowa międzynarodowa podpisana w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 i 168.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 t.j. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz. U. z 1995 r. Nr 41, poz. 208.
- Ustawa z dnia 12 maja 1995 r. o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 1995 r. Nr 60, poz. 310.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności, Dz. U. z 1998 r. Nr 150, poz. 984.
- Ustawa z 21 lipca 2000 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. z 2000 r. Nr 73, poz. 852.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasad jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270.
- Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2275 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 t.j. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo Telekomunikacyjne, Dz. U. z 2004 r., Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, Dz. U. z 2005 r. Nr 132, poz. 1108 i Nr 267, poz. 2258.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o kompatybilności elektromagnetycznej, Dz. U. z 2007 r. Nr 82, poz. 556.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.

- Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 85, poz. 716.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, Dz. U. z 2011 r. Nr 153, poz. 903.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1381.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego, Dz. U. z 1998 r. Nr 166, poz. 1254.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 29 marca 1991 r. w sprawie organizacji i zasad wewnętrznego postępowania Sądu Najwyższego, Dz. U. z 1991 r. Nr 34, poz. 153.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, Dz. U. z 2003 r. Nr 72, poz. 652 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich przy Prezesie Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Dz. U. z 2004 r. Nr 281, poz. 2794.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usługi powszechnej oraz wymagań dotyczących świadczenia usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu dla jednostek uprawnionych, Dz. U. z 2005 r. Nr 68, poz. 592 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 1 czerwca 2005 r. w sprawie konkursu na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej albo poszczególnych usług wchodzących w jej skład, Dz. U. z 2005 r. Nr. 103, poz. 867.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości, Dz. U. z 2005 r. Nr 134, poz. 1127 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących gospodarowania numeracją w publicznych sieciach telefonicznych, Dz. U. z 2005 r. Nr 129, poz. 1082 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z 15 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu obliczania kosztu netto usługi wchodzącej w skład telekomunikacyjnej usługi powszechnej, Dz. U. z 2005 r. Nr 255, poz. 2141.
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie prowadzenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów usług (Dz. U. z 2005 r. Nr 255, poz. 2140 z późn. zm.).

- Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie urządzeń radiowych nadawczych lub nadawczo-odbiorczych, które mogą być używane bez pozwolenia radiowego, Dz. U. z 2007 r. Nr 138, poz. 972 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie zakresu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym (Dz. U. z 2008 r. Nr 138, poz. 866).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie świadectw operatora urządzeń radiowych, Dz. U. z 2008 r. Nr 206, poz. 1290.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 grudnia 2008 r. w sprawie pozwoleń dla służby radiokomunikacyjnej amatorskiej, Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1472.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie przetargu oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych, Dz. U. z 2009 r. Nr 118, poz. 990.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 czerwca 2011 r. w sprawie planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych, Dz. U. z 2011 r. Nr 131, poz. 765 z późn. zm.
- Obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z 1 września 2006 r. w sprawie Strategii Regulacyjnej 2006–2007 na rynku telekomunikacyjnym, M.P. z 2006 r. Nr 65, poz. 674.



Mateusz Chołodecki

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji UAM w Poznaniu. W roku 2012 obronił na tej samej uczelni doktorat, który stanowi podstawę niniejszego opracowania. Specjalizuje się w publicznym prawie gospodarczym ze szczególnym uwzględnieniem prawa telekomunikacyjnego. Adwokat, prowadzi indywidualną praktykę.

Z recenzji wydawniczych:

Książka zawiera wielostronną analizę warunków sądowej weryfikacji decyzji Prezesa UKE, odwołującą się do wymogów prawa unijnego, badań porównawczych, dorobku teorii prawa administracyjnego, z uwzględnieniem orzecznictwa i doświadczeń praktycznych. Podstawę tej analizy tworzy przegląd decyzji o charakterze regulacyjnym i reglamentacyjnym podejmowanych przez ten organ. Autor zmierza do powiązania charakteru spraw rozstrzyganych przez Prezesa UKE ze specyfiką trybu kontroli sądowej sprawowanej przez sądy powszechne i sądownictwo administracyjne oraz przedstawia w tym zakresie ciekawe propozycje usprawnienia istniejącego systemu. Książka M. Chołodeckiego powinna zainteresować zarówno praktyków w sektorze telekomunikacyjnym, jak i organy odpowiedzialne za efektywność systemu sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

Stanisław Piątek
Wydział Zarządzania UW

Monografia M. Chołodeckiego ukazuje sądową kontrolę decyzji UKE w szerokiej perspektywie uwarunkowań prawa europejskiego. Dzięki tej książce postrzegamy klasyczne pojęcia prawa w nowym świetle. Autor ukazuje niedostosowanie proceduralnych zasad rozstrzygania sporów w sektorze łączności elektronicznej do wymogów stawianych w dyrektywach unijnych. W rozprawie znajdujemy nie tylko dowody niespójności i niekonsekwencji obecnego „modelu”, lecz również konstruktywną propozycję uporządkowania kompetencji sądów, wyciągnięcia ich ze swoistej pułapki konstytucyjnej. To praca niezmiernie ważna dla przyszłości polityki legislacyjnej, znacznie wykraczająca swoim znaczeniem poza ramy zarysowane w tytule.

Waldemar Hoff
Kolegium Prawa
Akademii Leona Koźmińskiego