

Maciej Rogalski

Postępowanie przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2(31), 5-24

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Postępowanie przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej

I. Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z postępowaniem prowadzonym przed Prezesem Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej („Prezesem UKE”). Prezes UKE jest centralnym organem administracji rządowej w zakresie administracji łączności (art. 189 ust. 1 oraz art. 190 ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne¹, „pt”). Pełni rolę organu regulacyjnego w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych (art. 190 ust. 1 pt). Zakres kompetencji Prezesa UKE określa art. 192 ust. 1 pt. W szczególności do zakresu jego działania należy:

- wykonywanie, przewidzianych ustawą pt i przepisami wydanymi na jej podstawie, zadań 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;
- wykonywanie zadań:
 - a) z zakresu regulacji działalności pocztowej, określonych w ustawie – Prawo pocztowe²,
 - b) określonych w ustawie:
 - o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³,
 - o drogach publicznych⁴,

¹ Dz. U. z 2004 r., nr 171, poz. 1800 ze zm.

² Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 1529.

³ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r., Dz. U. z 2010 r., nr 106, poz. 675 ze zm.

- o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵,
- o gospodarce nieruchomościami⁶;
- analiza i ocena funkcjonowania rynków usług telekomunikacyjnych i pocztowych;
- 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 niniejszą ustawą;
- rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w zakresie właściwości Prezesa UKE;
- współpraca z Prezesem Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów („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;
- przedstawianie Komisji Europejskiej 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 pt, oraz informacji o przedsiębiorcach telekomunikacyjnych, którzy zostali uznani za posiadających znaczącą pozycję rynkową, świadczących usługę powszechną i realizujących połączenia sieci telekomunikacyjnych oraz nałożonych na nich obowiązkach.

⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r., Dz. U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r., Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 117, poz. 741 ze zm.

W zakresie spraw wymienionych wcześniej, należących do kompetencji Prezesa UKE, może toczyć się przed nim postępowanie. Postępowanie to regulują przepisy rozdziału 3 Działu X ustawy Prawo telekomunikacyjne. Zgodnie z art. 206 ust. 1 pt, postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

W wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., VI SAB/Wa 36/08, WSA w Warszawie wyjaśnił, że zgodnie z art. 206 pt postępowanie toczy się na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, dlatego też należy stosować terminy załatwienia spraw przewidziane w tym kodeksie. Sąd wskazał, że organ administracji pozostaje w bezczynności nie tylko, gdy nie prowadzi postępowania zgodnie z terminami określonymi w kodeksie postępowania administracyjnego, lecz również, gdy w określonym czasie nie podjął stosownego rozstrzygnięcia. Ponadto sąd przyjął, że dla stwierdzenia dopuszczalności skargi na bezczynność organu nie ma znaczenia rodzaj rozstrzygnięcia, jakie ma zostać wydane, czy też istnienie zawinionej lub niezawinionej przyczyny niewydania aktu⁷.

Przepis art. 206 ust. 2 pt stanowi, że w postępowaniu przed Prezesem UKE stosuje się przepisy k.p.a. ze zmianami wynikającymi z ustawy Prawo telekomunikacyjne. W wyroku z dnia 11 maja 2010 r., II GSK 586/2009, NSA wskazał, że ustawa Prawo telekomunikacyjne zawiera w pewnych zakresach unormowania procesowe odmienne od regulacji zawartych w k.p.a. i one w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali* mają pierwszeństwo stosowania⁸. Przykładem postępowań, które są uregulowane w ustawie Prawo telekomunikacyjne i stanowią odstępstwo od zasad postępowania określonych w kodeksie postępowania administracyjnego są:

⁷ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/64AA43585A>.

⁸ LexPolonica nr 2273756; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

- postępowanie konsultacyjne uregulowane w art. 15–17 pt. Celem tego postępowania jest umożliwienie stronom zapoznania się z projektem rozstrzygnięcia i wyrażenie na piśmie swego stanowiska przed wydaniem decyzji przez Prezesa UKE;
- postępowanie konsolidacyjne, uregulowane w art. 18–20 pt. Celem z kolei tego postępowania jest przedstawienie Komisji Europejskiej i organom regulacyjnym innych państw członkowskich projektów rozstrzygnięć w sprawach, w których mowa w art. 15 pt. Postępowanie to dotyczy rozstrzygnięć, które mogą mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi;
- postępowanie w zakresie rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów. Zgodnie z art. 53 ust. 3 pt Prezes UKE w decyzji, o której mowa w art. 53 ust. 2 pt (decyzji zatwierdzającej instrukcję i opis kalkulacji kosztów), może dokonać zmian w przedłożonych przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego do zatwierdzenia projektach instrukcji lub opisu kalkulacji kosztów, jeżeli zmian tych nie dokona przedsiębiorca telekomunikacyjny na wezwanie Prezesa UKE w trybie i terminach, o których mowa w art. 51 pkt 4 pt, czyli w trybach i terminach uzgadniania i zatwierdzania przez Prezesa UKE opracowanej przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego instrukcji oraz opisu kalkulacji kosztów. Tryby i terminy są określane przez ministra właściwego do spraw łączności w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w drodze rozporządzenia (art. 51 pt)⁹.

⁹ Zob. także K. Kosmala, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2004, nr 3, s. 18 i n.; P. Kledzik, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej* [w:] H. Babis, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2011, s. 254 i n.

W odmienny sposób niż w kodeksie postępowania administracyjnego są także uregulowane terminy wydawania decyzji w poszczególnych kategoriach spraw. Dotyczy to decyzji o rezerwacji częstotliwości i decyzji o przydziale numeracji – art. 126 ust. 2 i 3 pt. Przykładowo, zgodnie z art. 126 ust. 2 pt., przydział numeracji o ustalonym przeznaczeniu następuje w terminie nie dłuższym niż 3 tygodnie od dnia złożenia wniosku. Terminy określone w art. 126 pt stosuje się także odpowiednio do przydziału, odmowy przydziału lub cofnięcia przydziału znaków identyfikujących abonenta (art. 130 pt). Natomiast zgodnie z art. 143 ust. 6 pt, w przypadku częstotliwości radiowych, których przeznaczenie określono w Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości lub ustalono w planie zagospodarowania częstotliwości, decyzja powinna być podjęta w terminie 6 tygodni od dnia złożenia wniosku. Przepisu art. 143 ust. 6 pt nie stosuje się w przypadkach wymagających uzgodnień międzynarodowych lub wynikających z umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską dotyczących użytkowania częstotliwości radiowych lub pozycji orbitalnych (art. 143 ust. 7 pt).

II. Od decyzji Prezesa UKE przysługuje odwołanie. Stosuje się w tym zakresie przepisy rozdziału 10 działu II k.p.a. Tryb zaskarżenia decyzji Prezesa UKE, uregulowany w tym rozdziale jest podstawowym trybem zaskarżania decyzji Prezesa UKE. Z uwagi na status ministra, jaki posiada Prezes UKE (art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.), od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra nie służy odwołanie, przewidziane w art. 127 § 1 k.p.a. Natomiast zgodnie art. 127 § 3 k.p.a. strona niezadowolona z treści decyzji, może zwrócić się do organu, który wydał decyzję, czyli Prezesa UKE z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W zakresie tego wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji w szczególności zakresie terminu do złożenia wniosku (14 dniowy termin od doręczenia decyzji), oraz terminu do rozpoznania wniosku (termin miesięczny od dnia złożenia wniosku) (art. 129 § 2 oraz 35 § 3 k.p.a.). W następstwie ponownego rozpoznania sprawy Prezes UKE, jako organ odwoławczy, wydaje decyzje określone w art. 138 § 1 k.p.a., którymi mogą być: decyzja

o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji, decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości albo w części i orzeczenie co do istoty sprawy, bądź przy uchyleniu decyzji umorzenie postępowania w pierwszej instancji w całości lub w części lub umorzenie postępowania odwoławczego. Nie wydaje się możliwe rozstrzygnięcie w postaci uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, gdyż przekazanie sprawy po uchyleniu decyzji następowałoby do tego samego organu, który wydawał decyzję o ponownym rozpatrzeniu sprawy, a organ odwoławczy powinien rozpoznać sprawę merytorycznie¹⁰. Na decyzję wydaną w następstwie ponownego rozstrzygnięcia sprawy stronie przysługuje na podstawie art. 16 § 2 k.p.a. skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego¹¹.

W postępowaniu odwoławczym od decyzji Prezesa UKE stosuje się przepisy k.p.a., ale słusznie wyjaśnił WSA w wyroku z dnia 12 października 2007 r., że przepis art. 113 § 2 k.p.a. nie może służyć uzupełnieniu decyzji. Skoro strona chciałaby, aby w decyzji znalazł się konkretny zapis, to zmiana lub uzupełnienie decyzji musi nastąpić w odpowiedni, przewidziany prawem sposób, którym nie jest jednak instytucja przewidziana w przepisie art. 113 § 2 k.p.a. (niepubl.)¹².

W postanowieniu z dnia 8 stycznia 2010 r. (III SK 39/09, niepubl.), Sąd Najwyższy wskazał natomiast, że skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, jeżeli nastąpiło uchylenie decyzji organu przez sąd. Sąd Najwyższy wyjaśnił także, że wyrok sądu II instancji kończy etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie¹³.

Od decyzji wydanej przez organ odwoławczy po ponownym rozpatrzeniu sprawy przysługuje stronie skarga do wojewódzkie-

¹⁰ K. Kawałek [w:] K. Kawałek, M. Rogalski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1070–1071.

¹¹ Zob. także K. Kosmala, *Zwyczajne środki zaskarżenia rozstrzygnięć Prezesa URTiP*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji” 2002, nr 3, s. 35 i n.

¹² K. Kawałek [w:] K. Kawałek, M. Rogalski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 1069.

¹³ *Ibidem*, s. 1069.

go sądu administracyjnego. Przepis art. 16 § 2 k.p.a. przewiduje, że ostateczne decyzje, tj. takie, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego, przy czym podstawą zaskarżenia może być niezgodność decyzji z prawem. Przepis art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴ („p.p.s.a.”) stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, zaś art. 52 § 1 p.p.s.a. przewiduje, że skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia. Zgodnie z art. 52 § 2 p.p.s.a. sytuacja tak wystąpi, gdy stronie nie będzie przysługiwać żaden środek zaskarżenia, w tym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy nie przysługuje od decyzji wydanej po ponownym rozpatrzeniu sprawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpatruje sprawę tylko pod względem zgodności decyzji z prawem, czyli jego kognicja ograniczona jest do badania legalności zaskarżonej decyzji. Orzeka jako sąd pierwszej instancji¹⁵.

III. Poza opisanym wcześniej trybem odwoławczym, ustawa Prawo telekomunikacyjne, przewiduje drugi tryb kontroli wydawanych przez Prezesa UKE decyzji. Zgodnie z art. 206 ust. 3 pt, postępowania w sprawach odwołań i zażaleń, o których mowa w art. 206 ust. 2 i 2b pt, toczą się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty. Od decyzji wymienionych w art. 206 ust. 2 pt, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów („sokik”). Przepis art. 206 ust. 2 pt zawiera następujący wykaz decyzji i spraw:

- decyzje o ustaleniu znaczącej pozycji rynkowej (art. 24 pkt 2 pt);

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

¹⁵ K. Kawałek [w:] K. Kawałek, M. Rogalski, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 1071.

- w sprawie nałożenia, zniesienia, zmiany lub uchylenia obowiązków regulacyjnych (art. 24 pkt 2 lit. a–c pt);
- w sprawie nałożenia kar (art. 209 ust. 1 i 2 oraz art. 210 pt);
- w sprawie przyjęcia dobrowolnie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej szczególnych warunków regulacyjnych (art. 43a pt);
- decyzje w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w następstwie przeprowadzonych kontroli (art. 201 ust. 3 pt);
- wydawane w sprawach spornych, z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu, aukcji albo konkursu oraz od decyzji o uznaniu przetargu, aukcji albo konkursu za nierozstrzygnięte;
- w sprawie realizacji obowiązków informacyjnych przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego w stosunku do Prezesa UKE (art. 7 ust. 1 pt);
- w sprawie wydawania decyzji bez przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego lub konsolidacyjnego, w wyjątkowych przypadkach, wymagających pilnego działania ze względu na bezpośrednie i poważne zagrożenie konkurencyjności lub interesów użytkowników (art. 17 w zw. z art. 20 pt);
- w sprawie notyfikacji Komisji Europejskiej projektu rozstrzygnięcia w sprawie analiz rynkowych, wyznaczania przedsiębiorcy o znaczącej pozycji rynkowej i nakładania obowiązków regulacyjnych (art. 21 ust. 2 pt);
- w sprawie określenia rynku właściwego (art. 22 ust. 1 pkt 1 pt);
- ustalenia, czy na rynku właściwym występuje przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni zajmujący kolektywną pozycję znaczącą (art. 22 ust. 1 pkt 2 pt);
- wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomuni-

- kacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą (art. 22 ust. 1 pkt 3 pt);
- utrzymania, zmiany albo uchylecia obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą (art. 22 ust. 1 pkt 4 pt);
 - w sprawach dotyczących wspierania rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (art. 30 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych)¹⁶. W szczególności w tym trybie będzie przysługiwać odwołanie od decyzji wskazanej w art. 7 ust. 1 tej ustawy, która dotyczy świadczenia usług dostępu do internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa oraz decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 2 wskazanej ustawy, w sprawie zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego przedsiębiorstwom telekomunikacyjnym oraz innym jednostkom samorządowym dostępu telekomunikacyjnego.

Przepis art. 206 ust. 2 pkt 5 pt stanowi, że odwołanie od decyzji Prezesa UKE do „sokik” przysługuje od decyzji wydawanych w sprawach spornych, z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu, aukcji albo konkursu oraz od decyzji o uznaniu przetargu, aukcji albo konkursu za nierozstrzygnięte. Ustawa posługuje się określeniem „sprawy sporne” bez wskazania o jakich konkretnie sprawach dotyczą te decyzje. Przyjąć należy, że sprawy sporne dotyczyć będą rozstrzyganych w drodze decyzji sporów pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Do kategorii tych spraw należy zaliczyć: sprawy z zakresu dostępu telekomunikacyjnego, których dotyczą decyzje, o których mowa w art. 28 ust. 1, 2 i 6 i 29 pt; decyzje w zakresie udostępniania danych objętych ogólnokrajową informacją o numerach telefonicznych wydane na podstawie art. 67 ust. 2 pt;

¹⁶ Dz. U. z 2010 r., nr 106, poz. 675 ze zm.

decyzje o przydziale numeracji w następstwie przetargu, o którym mowa w art. 126 ust. 1 pt; decyzje o udostępnieniu numeracji, o których mowa w art. 128 ust. 4 pt; decyzje o dostępie do budynków i infrastruktury komunikacyjnej, o których mówi art. 139 ust. 4 pt. Przepis art. 206 ust. 2 pt dotyczy tylko sporów pomiędzy przedsiębiorcami. W zakresie sporów pomiędzy przedsiębiorcami a użytkownikami usług telekomunikacyjnych kompetencje Prezesa UKE zostały uregulowane w sposób odmienny.

Z uwagi na szczególną regulację prawną przewidzianą ustawą Prawo telekomunikacyjne, toczące się postępowanie o unieważnienie przetargu pozostaje bez wpływu na postępowanie w sprawie rezerwacji częstotliwości. Potraktowanie toczącego się postępowania o unieważnienie przetargu jako zagadnienia prejudycjalnego, w świetle obowiązującego Prawa telekomunikacyjnego, jest więc wyłączone. W przeciwnym wypadku proces decyzyjny Prezesa UKE zmierzający do rezerwacji częstotliwości byłby sparaliżowany. Celem zmian ustawodawczych i takiej właśnie regulacji prawnej było z pewnością zapewnienie ładu w gospodarce numeracją, częstotliwościami oraz zasobami arbitralnymi¹⁷.

Zgodnie natomiast z art. 206 ust. 2b pt na postanowienie, o którym mowa w art. 23 pt, przysługuje zażalenie do sokik. Według art. 23 pt będzie to postanowienie, w którym Prezes UKE:

- a) określa rynek właściwy w sposób przewidziany w art. 22 ust. 1 pkt 1 pt,
- b) stwierdza, że na tym rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja

– jeżeli na tym rynku właściwym nie występował przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni zajmujący kolektywną pozycję znaczącą.

W zakresie spraw podlegających odwołaniu do sokik nie mieszczą się decyzje stwierdzające wygaśnięcie decyzji objętych

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2009 r., VI SA/Wa 1187/2009, LexPolonica nr 2315764; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

zakresem zastosowania art. 206 ust. 2 pt. Według postanowienia NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., II GSK 553/09, CBOSA, decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji podlegającej trybowi odwoławczemu z art. 206 ust. 2 pt, wydawana w trybie art. 162 k.p.a., nie podlega temu samemu trybowi odwoławczemu¹⁸.

W postanowieniu z dnia 6 maja 2008 r., VI Sa/Wa 266/2008, WSA w Warszawie, wyjaśnił, że decyzje Prezesa UKE, z wyjątkiem decyzji wymienionych w art. 206 ust. 2 pt, są weryfikowane w postępowaniu administracyjnym na zasadach określonych w k.p.a., a następnie mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Przepis art. 206 ust. 2 pt stanowi wyjątek od zasady badania legalności decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne. Przepis ten należy interpretować z uwzględnieniem postanowień unijnych dyrektyw w sprawach łączności elektronicznej, które traktują wszystkie decyzje w sprawie obowiązków regulacyjnych w jednakowy sposób. Z tego względu uznaje się, iż tryb ustalony w art. 206 ust. 2 pt stosuje się do wszystkich decyzji w sprawie obowiązków regulacyjnych, tj. decyzji nakładających, utrzymujących, zmieniających i znoszących te obowiązki¹⁹.

W innym postanowieniu z dnia 12 października 2011 r., II GSK 1086/2010, NSA wskazał, że właściwość sokik w świetle art. 206 ust. 1 i 2 pt jawi się wyłącznie na etapie złożenia odwołania od decyzji Prezesa UKE, nie zaś po wydaniu przez ten organ decyzji ostatecznej. W każdym bowiem takim przypadku sądem właściwym do oceny, czy ostateczne rozstrzygnięcie administracyjne nie narusza prawa, jest sąd administracyjny. Ma to zastosowanie zarówno do ostatecznych decyzji, rozstrzygających sprawy prowadzone w oparciu o k.p.a. (art. 206 pt), jak też do pozostałych rozstrzygnięć załatwiających ostatecznie sprawy pozostałe. W sytuacji bowiem, gdy odwołanie w danej sprawie zostanie rozpatrzone przez Prezesa UKE, pomimo że sprawa należy do kognicji sądu powszechnego, to wyłącznie sąd administracyjny będzie właściwy

¹⁸ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1224.

¹⁹ LexPolonica nr 1897994; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

do wyeliminowania takiego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego jako podjętego niezgodnie z właściwością (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.)²⁰.

IV. Zgodnie z art. 206 ust. 2aa pt, decyzje wymienione w art. 206 ust. 2 pt, z wyjątkiem decyzji w sprawie nałożenia kar, podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Rygor natychmiastowej wykonalności nie jest natomiast nadawany decyzjom w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu, aukcji albo konkursu oraz decyzjom o uznaniu przetargu, aukcji albo konkursu za nierozstrzygnięte.

Przepis art. 206 ust. 2a pt nie jest jedynym przepisem w prawie telekomunikacyjnym regulującym natychmiastową wykonalność decyzji, ale jedynym, który przewiduje natychmiastową wykonalność z mocy ustawy. Wydając decyzję, Prezes UKE wskazuje w niej, że ma do niej zastosowanie wynikający z ustawy nakaz natychmiastowej jej wykonalności. Można wyróżnić jeszcze inne sprawy, gdy nadawany jest rygor natychmiastowej wykonalności, np. art. 98 ust. 3, 178 ust. 1, art. 201 ust. 9 pt. W szczególności można wskazać na przepis art. 98 ust. 3 pt, który dotyczy decyzji ustalającej kwotę udziału w pokryciu dopłaty dla przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z tytułu pokrycia straty w świadczeniu usługi powszechnej przez przedsiębiorcę wyznaczonego. Przepisy te określają przypadki obligatoryjnego nadawania decyzjom wydanym na podstawie tych przepisów rygoru natychmiastowej wykonalności. Od decyzji, o których mowa w art. 206 ust. 2aa, różni je to, że rygor natychmiastowej wykonalności musi być zamieszczony w decyzji, gdy przy decyzjach wykonalnych z mocy ustawy skutek natychmiastowej wykonalności powstaje bez zamieszczenia w decyzji postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności.

Decyzjom w sprawie nałożenia kar, z mocy prawa, nie jest nadawany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 206 ust. 2aa pt). Wprost o tym stanowi także przepis art. 210 ust. 1 pt, który mówi, że „decyzji o nałożeniu kary pieniężnej nie nadaje się rygo-

²⁰ LexPolonica nr 3068506; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

ru natychmiastowej wykonalności”. Ograniczenie to dotyczy zarówno kar nakładanych na przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego, jak i na kierujących tym przedsiębiorstwami.

Zgodnie z art. 206 ust. 1 pt, postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym, poza wymienionymi wyżej przepisami Prawa telekomunikacyjnego, Prezes UKE może nadać rygor natychmiastowej wykonalności każdej decyzji, na podstawie art. 108 k.p.a., w razie zaistnienia określonych w tym przepisie przesłanek (zob. także art. 479⁶³ k.p.c.²¹).

V. Zgodnie z art. 206 ust. 3 pt postępowania w sprawie odwołań i zażaleń toczą według przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (Dział IVd k.p.c. Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty). Zgodnie z art. 479⁵⁷ k.p.c.: sokik jest właściwy w sprawach:

- 1) odwołań od decyzji Prezesa UKE,
- 2) zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UKE w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów pt i ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe lub przepisów odrębnych. W szczególności do wymienionych przepisów odrębnych należy zaliczyć ustawę z dnia 7 maja 2010 o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

Odwołanie od decyzji Prezesa UKE musi być wniesione za jego pośrednictwem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji (art. 479⁵⁸ § 1 k.p.k.). Termin ten ma charakter procesowy. Może być przywrócony na ogólnych zasadach. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów odrzuci odwołanie wniesione po upływie terminu do jego wniesienia, niedopuszczalne z innych przyczyn, a także wte-

²¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 ze zm.

dy, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków odwołania (art. 479⁵⁸ § 2 k.p.c.).

Prezes UKE powinien przekazać niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu (art. 479⁵⁹ § 1 k.p.c.). Jeżeli Prezes UKE uzna odwołanie za słuszne, może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie (art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c.).

Wydana w tym trybie przez Prezesa UKE decyzja podlega kontroli poprzez wniesienie odwołania. Prezes UKE, zgodnie z art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., nie jest uprawniony do badania, czy odwołanie zostało wniesione w terminie i czy jest dopuszczalne bądź czy nie zawiera braków, oraz nie jest uprawniony do wzywania do uzupełnienia braków w przypadku, gdyby zachodziły przesłanki odrzucenia odwołania przez sąd. Przepis art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. precyzyjnie stwierdza, że jeżeli Prezes UKE uzna odwołanie za słuszne, może samodzielnie zmienić swoją decyzję. Wskutek takiej zmiany nowa decyzja, od której przysługuje odwołanie, powinna w całości zastępować decyzję poprzednią. W następstwie wydania decyzji zmieniającej, poprzednia decyzja traci moc. Prezes UKE, zmieniając decyzję w trybie samokontroli, musi kierować się zakresem odwołania, tzn. jeśli strona wniosła o uchylenie decyzji w całości to Prezes UKE nie może jej zmienić w części. Prezes UKE związany jest zakresem zaskarżenia podanym przez stronę. Uprawnienie organu do samokontroli powstaje jedynie w przypadku uznania odwołania w całości za słuszne. W przypadku, gdy Prezes UKE nie podzieli w pełni żądania strony przedstawionego w odwołaniu, powinien przekazać akta sądowi, który zajmuje się odwołaniem. Sąd Najwyższy wyroku z dnia 14 lutego 2007 r. (III SK 19/06, stwierdził, że: „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. (...) Za tym poglądem przemawia wyjątkowość instytucji samokontroli przewidzianej w przepisie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., który stanowi wprawdzie usprawiedliwione odstępstwo od zasady, że Prezes Urzędu podlega kontroli sądu ochrony konkurencji i konsumentów, lecz jednocześnie powinna być wykorzystywana przez Prezesa Urzędu tylko wtedy, gdy prowadzi do rozstrzygnięcia uwzględniającego w całości wnioski odwołania i argumenty na ich poparcie. (...) Z powyższego wynika, że Prezes Urzędu nie jest uprawniony – na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. – do uchylenia lub zmiany wydanej przez siebie decyzji w części, gdy została zaskarżona w całości ani też do zmiany lub uchylenia zaskarżonej decyzji w części, gdy wprawdzie została zaskarżona odwołaniem w części, lecz Prezes Urzędu uznał odwołanie za słuszne tylko w (węższej) części w tym sensie, że uwzględnił tylko niektóre z zarzutów podniesionych w odwołaniu”²². Sąd Najwyższy uznał przy tym, że konsekwencją omawianego uchybienia Prezesa UKE musi być uchylenie decyzji wydanej w trybie samokontroli. W przypadku wydania decyzji w trybie samokontroli uwzględniających jedynie w części odwołania strony, może to spowodować, że w obrocie prawnym znajdować się będą dwie decyzje regulujące jakąś kwestię, zamiast jednej. W przypadku zaskarżenia obu decyzji przez stronę, tryb odwoławczy jest dwutorowy i różny. Analogicznie w wyroku z dnia 30 października 2008 r., VI ACa 774/08, Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że ramach tzw. samokontroli Prezes UKE nie ma możliwości, by uwzględnić odwołanie tylko w części. Sąd Apelacyjny podkreśla, że wyrok SN z dnia 14 lutego 2007 r., III SK 19/06, jest wykładnią spornego przepisu i wytycza linię orzecznictwa dla sądów powszechnych²³.

W zakresie omawianego problemu została podjęta także uchwała przez SN z dnia 15 lipca 2009 r., III SZP 1/09. W uchwale tej SN wyjaśnił, że w przypadku, gdy Prezes UKE uzna odwołanie

²² „OSNAPiUS” 2008, nr 3–4, poz. 53; LEX nr 347643.

²³ LexPolonica nr 1959224.

za słuszne, wydaje nową decyzję, w której stosownie do zakresu zaskarżenia i wniosków odwołania uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części. Decyzja uchylająca lub zmieniająca zaskarżoną odwołaniem decyzję jest nową decyzją w rozumieniu przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Nowa decyzja powinna rozstrzygnąć o całości odwołania, ale tylko wtedy, gdy Prezes UKE uzna odwołanie w całości za uzasadnione. Oznacza to, że gdy decyzja została zaskarżona w całości i Prezes UKE uznał odwołanie w całości za słuszne, wówczas może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję w całości. W przypadku natomiast, gdy strona skarży decyzję tylko w części i Prezes UKE uznaje odwołanie w zaskarżonej części w całości za słuszne, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję w części zaskarżonej. W ocenie SN nie jest dopuszczalne wnioskowanie, że skoro Prezes UKE może uchylić lub zmienić zaskarżoną decyzję w całości lub w części, to tym samym może uznać odwołanie za słuszne w całości lub w części. Pomimo bowiem, że art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. nie określa wprost, że Prezes UKE może uznać za słuszne odwołanie w całości lub w części, z wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej jednoznacznie wynika, że Prezes UKE nie jest uprawniony, na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., do uchylecia lub zmiany wydanej przez siebie decyzji w części, gdy została zaskarżona w całości, ani też do zmiany lub uchylecia zaskarżonej decyzji w części, gdy wprawdzie została zaskarżona odwołaniem w części, ale Prezes UKE uznał odwołanie za słuszne tylko w (węższej) części w tym sensie, że uwzględnił tylko niektóre z zarzutów podniesionych w odwołaniu. Oznacza to także, że Prezes UKE nie jest uprawniony do oceny decyzji w części niezaskarżonej przez stronę i podejmowania w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć²⁴.

Przepis art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. nie określa terminu, w jakim powinno nastąpić wydanie przez Prezesa UKE decyzji, o której mo-

²⁴ „OSNAPiUS” 2010, nr 5–6, poz. 81; LEX nr 508948. Zob. także postanowienie SN z dnia 29 kwietnia 2009 r., III SK 6/09, „OSNAPiUS” 2011, nr 7–8, poz. 118.

wa w tym przepisie. Wydaje się, że skoro jest to jeszcze postępowanie przed Prezesem UKE, do którego stosuje się zgodnie z art. 206 ust. 1 pt przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, zastosowanie powinien znaleźć, w drodze analogii, termin zamieszczony w art. 35 § 3 k.p.a. W uchwale Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/2009, NSA wyjaśnił, że przekazanie przez Prezesa UKE odwołania od jego decyzji do sądu ochrony konkurencji i konsumentów na podstawie art. 479⁵⁹ k.p.c. nie jest czynnością, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., której niedokonanie daje stronie składającej odwołanie prawo do skargi do sądu administracyjnego na bezczynność określoną w art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy²⁵.

Odwołanie od decyzji Prezesa UKE powinno czynić zadość wymaganiom przepisany dla pisma procesowego (art. 126 k.p.c.) oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji i wartości przedmiotu sporu, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wniosek o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części (art. 479⁶⁰ k.p.c.).

Odwołanie powinno zawierać wniosek o uchylenie albo zmianę zaskarżonej decyzji w całości lub w części. Badanie zachowania terminu do wniesienia odwołania, dopuszczalności wniesienia odwołania oraz spełnienia wymogów formalnych należy do sądu a nie do Prezesa UKE i sąd wzywa o uzupełnienie braków formalnych odwołania. Na Prezesie UKE spoczywa obowiązek niezwłocznego przekazania odwołania sądowi. W przypadku niezachowania terminu do wniesienia odwołania bądź jego niedopuszczalności, jak również w przypadku nieuzupełnienia braków formalnych w terminie, sąd postanowieniem odrzuca odwołanie. Na postanowienie sądu, który orzeka jako sąd pierwszej instancji,

²⁵ LexPolonica nr 2218649; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; „Monitor Prawniczy” 2010, nr 6, s. 299; „ONSAiWSA” 2010, nr 4, poz. 56; „OSP” 2011, nr 2, poz. 24; „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3, s. 120. Zob. krytyczna glosa A. Kubiak, „OSP” 2011, nr 2, s. 157.

przysługuje zażalenie, albowiem jest to postanowienie kończące postępowanie w sprawie – zamykające drogę do wydania wyroku.

W sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty stronami są Prezes UKE i zainteresowany (art. 479⁶¹ § 1 k.p.c.). Zainteresowanym jest ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu oraz ten, kto uczestniczył w postępowaniu przed Prezesem UKE 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.). Wnoszący odwołanie występuje w charakterze powoda, a w przypadku, gdy odwołanie wniosło więcej podmiotów, wszystkie występują w tym charakterze. Stroną pozwaną jest Prezes UKE. Pozostali zainteresowani, o ile nie zostali wezwani do udziału w sprawie, wzywani są przez sąd na wniosek strony (wnoszącego odwołanie powoda, Prezesa UKE jako pozwanego, lub tego zainteresowanego, który został wezwany do udziału w sprawie). Mimo braku wyraźnego określenia statusu zainteresowanych, wobec prowadzenia postępowania przed sądem w trybie procesu, należy stosować do nich przepisy o interwencji ubocznej, co oznacza, że mogą przystąpić do toczącej się sprawy po jednej ze stron, tj. bądź po stronie wnoszącego odwołanie bądź po stronie Prezesa UKE. Pomimo ograniczenia w przepisie, że wezwanie zainteresowanego przez sąd dotyczy przypadków złożenia takiego wniosku przez stronę lub z urzędu, możliwe jest zgłoszenie się samego zainteresowanego, jeżeli obowiązek będący przedmiotem decyzji dotyczy jego praw i obowiązków.

Pełnomocnikiem Prezesa Urzędu może być pracownik Urzędu Komunikacji Elektronicznej (art. 479⁶² k.p.c.).

Sąd ochrony konkurencji i konsumentów oddala odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (art. 479⁶⁴ § 1 k.p.c.). W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy (art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c.). Przepis artykułu 479⁶⁴ k.p.c. nie przewiduje rozstrzygnięcia sądu w postaci uchylecia zaskarżonej

decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Prezesowi UKE. Od wyroku sądu ochrony konkurencji i konsumentów przysługuje środek odwoławczy – apelacja do SA w Warszawie. Od prawomocnego wyroku sądu apelacyjnego przysługuje skarga kasacyjna. W doktrynie przyjmuje się, że przepis art. 479⁶⁴ k.p.c. dotyczy tylko tych decyzji, do których z mocy prawa lub postanowienia Prezesa UKE zastosowano rygor natychmiastowej wykonalności. Wniesienie wyłącznie odwołania wstrzymuje natomiast wykonanie decyzji Prezesa UKE, które nie posiadają takiego rygoru²⁶.

Sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznający odwołanie od decyzji Prezesa UKE, działa jako sąd pierwszej instancji. W postanowieniu z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „skoro odwołanie stron wszczyna dopiero kontradiktoryjne postępowanie cywilne, gdyż poprzedzające je postępowanie administracyjne warunkowało jedynie dopuszczalność drogi sądowej, to niewątpliwie sąd okręgowy powinien osądzić sprawę od początku, rozważając całokształt materiału”²⁷. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r., VI ACa 929/07, Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał natomiast, 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 subsumpcji”²⁸.

Wreszcie w wyroku z dnia 18 lipca 2008 r., XVII AmT 40/06, niepubl., Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że zarzuty natury

²⁶ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 1229.

²⁷ „OSNC” 2000, nr 3, poz. 47, LEX nr 38556.

²⁸ LexPolonica nr 1878759.

procesowej (odnośnie do naruszenia procedury administracyjnej) nie mogą prowadzić do uchylenia decyzji Prezesa UKE ani do nierozpoznania istoty sprawy przez sokiik w razie ich ewentualnego stwierdzenia. Sąd Apelacyjny wskazał na dwuetapowy charakter postępowania w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji. Pierwszy etap postępowania toczy się przed Prezesem UKE według przepisów regulujących procedurę administracyjną, drugi zaś przez sądami powszechnymi, według przepisów kodeksu postępowania cywilnego, z wszelkimi tego konsekwencjami. W ramach postępowania sądowego sąd I instancji ustala stan faktyczny i ocenia, czy przepisy prawa materialnego zostały prawidłowo zastosowane.

ABSTRACT

Procedure before the President of the Electronic Communication Office

The subject of the article are problems connected with procedure carried out before the President of the Electronic Communication Office. Attention was turned to problems currently signalised both in judicial\decisions and the theory of the subject.