

Marek Szydło

Zezwolenie telekomunikacyjne

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/2, 113-137

2003

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

*Marek Szydło**

ZEZWOLENIE TELEKOMUNIKACYJNE

1. CHARAKTER PRAWNY ZEZWOLEŃ NA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Jednym z najistotniejszych prawnych ograniczeń wolności gospodarczej jest obowiązek uzyskiwania różnego rodzaju zezwoleń i koncesji. Wprawdzie podejmowanie działalności gospodarczej objęte jest konstytucyjną gwarancją wolności działalności gospodarczej¹, jednakże w pewnych sytuacjach ustawodawca uzależnia możliwość czynienia użytku z tej wolności od uprzedniego uzyskania indywidualnego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, wydawanego w formie decyzji administracyjnej². Taki akt administracyjny jest zdarzeniem prawnym skierowanym na wywołanie określonego skutku prawnego wyrażającego się w postaci uzyskania przez jednostkę przysporzenia w jej sferze prawnej³. W przypadku pozwoleń na wykonywanie działal-

* Mgr Marek Szydło – stypendysta Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej, Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego, Uniwersytet Wrocławski

¹ Por. C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995; A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 7 i n.; K. Pawłowicz [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, R. Kaszubski, K. Pawłowicz, D. Szafrański, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno prawne*, Warszawa 2001, s. 52 i n.; M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2001, s. 34 i n.; K. Sobczak, *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa 2001, s. 21 i n.

² Por. R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart–Berlin–Köln 1991, s. 122; P. Badura, *Wirtschaftsverwaltungsrecht* [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1995, s. 285 i n.

³ Por. A. Jaroszyński, *Akt administracyjny jako forma ochrony zasobów naturalnych w systemie gospodarki planowej PRL*, PiP 1971; nr 7, s. 72–73; J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Try-*

ności gospodarczej wspomniane przysporzenie nie jest równoznaczne z nabyciem (czy też z nadaniem) prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż prawo to wynika z art. 20 Konstytucji uznającego wolność gospodarczą za podstawę ustroju gospodarczego RP. Pozwolenie na podjęcie działalności gospodarczej stwierdza jedynie w sposób autorytatywny, iż w danej sytuacji nie istnieją żadne przeszkody dla podjęcia i prowadzenia tej działalności, a więc że jednostka może swobodnie korzystać (czyńić użytek) z przysługującej jej wolności. Pogląd taki opiera się na założeniu, że prawo do otrzymania pozwolenia jest częścią służącej jednostkom wolności gospodarczej i organ administracji ma obowiązek wydać żądane pozwolenie, jeżeli z obowiązujących norm prawnych nie da się wyprowadzić żadnego powodu (przesłanki), który mógłby stanowić podstawę dla decyzji odmownej⁴. Omawiane tutaj pozwolenia na podjęcie działalności gospodarczej występują w prawie polskim pod nazwą koncesji i zezwoleń. Oba te instrumenty reglamentacyjne są uregulowane w ustawie Prawo działalności gospodarczej⁵ (dalej: p.d.g.). P.d.g. rezerwuje instytucję zezwolenia dla sytuacji, gdy właściwy organ administracji publicznej musi sprawdzić czy przedsiębiorca zamierzający podjąć działalność w określonej dziedzinie spełnia te wymogi prawne, które są ustanowione w odrębnej ustawie odnoszącej się do danego rodzaju działalności. Spełnienie przez przedsiębiorcę wzmiankowanych wymogów (mających zazwyczaj na celu ochronę życia, zdrowia, środowiska naturalnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego) obliguje organ administracji do udzielenia żądanego zezwolenia, które będzie następnie podlegało ochronie oraz wzruszeniu według zasad określonych w p.d.g. i k.p.a.⁶

bunatu Administracyjnego, Warszawa 1937, s. 82–84; W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 17; wyrok NSA z 21.3.1995 r., SA/Po 2119/94, OSP 1996, nr 4, s. 189–190.

⁴ D. R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 87 i n.; na temat charakteru prawnego pozwoleń zob. też W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 26 i n.; M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994, s. 122 i n.; tenże, *Charakter prawny pozwoleń na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej*, RPEiS 1988, nr 3, s. 88 i n.; C. Kosikowski, *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997, s. 29 i n.; S. Biernat, *Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, PPH 1994, nr 9, s. 13; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 153–154.

⁵ Ustawa z 19.11.1999 r., Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

⁶ Por. C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 90–91; tenże, *Nowa ustawa o działalności gospodarczej*, PiP 2000, nr 1, s. 3; W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 151–152;

2. REGULACJA PRAWNA ZEZWOLEŃ W PRAWIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ ORAZ W USTAWACH ODREBNYCH

Zgodnie z art. 27 p.d.g. „1. Uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w przepisach odrębnych ustaw. 2. Organy zezwalające oraz wszelkie warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniami, a także tryb wydawania, odmowy wydania i cofania zezwoleń określają przepisy odrębnych ustaw, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej”. Treść powołanego przepisu wywołuje znaczne kontrowersje odnośnie do wzajemnych relacji pomiędzy ustawą p.d.g. a ustawami odrębnymi regulującymi problematykę zezwoleń. Z jednej strony spotyka się poglądy, że w razie sprzeczności między p.d.g. a ustawami odrębnymi należy stosować reguły wynikające z p.d.g. Ta ostatnia ustawa zawiera bowiem unormowania wspólne dla instytucji zezwoleń, które nie mogą być uchylane przez przepisy szczególne w myśl zasady *lex specialis derogat lex generalis*⁷. Z drugiej strony są autorzy uznający, że art. 27 ust. 2 p.d.g. nie może w żaden sposób uchylić ustaw odrębnych, które będą pewne kwestie regulować odmiennie niż p.d.g. Ustawy szczególne – w myśl tego poglądu – posiadają pierwszeństwo przed p.d.g., zaś regulacja z p.d.g. może znaleźć jedynie posiłkowe zastosowanie, na wypadek, gdyby ustawa odrębna nie normowała wyczerpująco jakiegoś zagadnienia⁸. Rozstrzygnięcie powyższej wątpliwości ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku takiej ustawy odrębnej, jak Prawo telekomunikacyjne⁹, gdzie w wielu miejscach można zaobserwować brak zgodności z odpowiedni-

tenże, *Zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 7, s. 418; J. Olszewski, *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1994, s. 294; J. Sięczyło-Chlabicz, E. Bieniek-Koronkiewicz, *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002, s. 172 i n.

⁷ Tak C. Kosikowski, *Zezwolenia i koncesje na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 146–147; W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej*, op.cit., s. 153; M. P. Ilnicki, J. Wolski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 150.

⁸ J. Sommer [w:] J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzeszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 145–149.

⁹ Ustawa z 21.7.2000 r., Dz. U. Nr 73, poz. 852 ze zm.

mi przepisami p.d.g. Jeżeli przyjmiemy założenie, że o kolizji (zbiegu) regulacji prawnych możemy zasadnie mówić nie tyle w odniesieniu do całych ustaw, co raczej w odniesieniu do poszczególnych norm tych ustaw¹⁰, to wówczas nie będzie można uznać Prawa telekomunikacyjnego (jako całości) za *lex specialis* względem p.d.g. i w konsekwencji zastosować paremii *lex specialis derogat lex generalis*. Istotne będzie bowiem to, jakie konkretnie przepisy obu ustaw są ze sobą sprzeczne. Jeżeli niezgodność ta dotyczy „warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem”, względnie „trybu wydawania, odmowy wydania i cofania zezwolenia”, to prymat w tym względzie należy przyznać przepisom p.d.g. Skoro ustawodawca sformułował wyraźnie brzmiącą regułę interpretacyjną, dającą pierwszeństwo odpowiednim przepisom p.d.g. (por. art. 27 ust. 2 p.d.g.), to brak jest podstaw, aby w drodze wykładni (wnioskowań prawniczych) przyjmować rozwiązanie odmienne.

3. ZAKRES PRZEDMIOTOWY OBOWIĄZKU UZYSKANIA ZEZWOLENIA

Art. 3 Prawa telekomunikacyjnego normuje niezwykle istotną kwestię zakresu działalności, której wykonywanie wymaga uzyskania zezwolenia telekomunikacyjnego. Ustawodawca wprowadza obowiązek uzyskania zezwolenia przez przedsiębiorcę, który zamierza eksploatować: 1) publiczną sieć telefoniczną, lub 2) sieć publiczną przeznaczoną do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych. Z powyższego wynika, że reglamentacją objęto działalność telekomunikacyjną, polegającą przede wszystkim na eksploatacji sieci. Eksploatacja sieci oznacza „faktyczne i bezpośrednie dysponowanie całością funkcji urządzeń i sieci zapewniających telekomunikację” (art. 2 pkt 5 Prawa telekomunikacyjnego). Podmiot, który eksploatuje sieć musi posiadać faktyczne władztwo nad siecią, a zatem powinien rzeczywiście decydować o przekazywaniu informacji za pomocą sieci lub urządzeń telekomunikacyjnych. Eksploatacja sieci powinna być wykonywana przez dany podmiot bezpośrednio. O spełnieniu tej przesłanki można mówić wówczas, gdy podmiot eksploatujący samodzielnie dokonuje czynności eksploatacyjnych (takich jak dysponowanie funkcjami transmisyjnymi i kierowanie sygnałów) składających się na pro-

¹⁰ Por. B. Sołtys, *Klientela-Przedsiębiorstwo-Wolny zawód*, „Rejent” 1995, nr 1, s. 139.

ces przekazu informacji. Tak więc o zezwolenie występuje podmiot, który sprawuje faktyczną i bezpośrednią kontrolę nad przebiegiem procesów telekomunikacyjnych w sieci¹¹. Zezwolenie nie jest natomiast wymagane na etapie tworzenia sieci czy też dokonywania inwestycji zmierzających do jej uruchomienia.

Normujący zakres zezwoleń art. 3 Prawa telekomunikacyjnego odwołuje się w swojej treści do pojęcia sieci publicznych. Są to, nie będące sieciami wewnętrznymi, sieci telekomunikacyjne służące do świadczenia usług telekomunikacyjnych. Kategorią sieci publicznych objęte są wszystkie sieci telekomunikacyjne, przy pomocy których można wykonywać działalność polegającą na transmisji lub kierowaniu sygnałów, z wyjątkiem sieci eksploatowanych wyłącznie na własne potrzeby lub też założonych w budynkach niemieszkalnych usytuowanych na terenie jednej nieruchomości gruntowej. Ponieważ tak zakreślone pojęcie sieci publicznych mieści w sobie bardzo szeroki zakres różnorodnych sieci, reglamentowanie działalności polegającej na eksploatacji każdej sieci publicznej byłoby nieuzasadnione i niepotrzebne z punktu widzenia realizacji celów Prawa telekomunikacyjnego. Dlatego też ustawodawca dokonał specyfikacji rodzajów sieci publicznych, których eksploatacja wymaga uzyskania zezwolenia.

W pierwszym rzędzie chodzi o publiczne sieci telefoniczne, a więc sieci publiczne stosujące techniki komutacji, wymagające wykorzystania zasobów numeracji (por. art. 2 pkt 19 Prawa telekomunikacyjnego). Publiczną sieć telefoniczną charakteryzuje okoliczność, że są w niej stosowane techniki komutacji, polegające na zestawianiu połączeń przez wybór docelowego punktu zakończenia sieci. Technika komutacji umożliwia (np. abonentowi) dokonywanie wyboru każdego następującego po sobie połączenia z określonym zakończeniem sieci spośród wielu możliwych zakończeń. Wśród publicznych sieci telefonicznych można wyróżnić sieci stacjonarne, czyli posiadające zakończenia o stałej lokalizacji oraz sieci ruchome, których zakończenia cechują się zmienną lokalizacją. Należy podkreślić, że obowiązkiem uzyskania zezwolenia objęta jest eksploatacja publicznych sieci telefonicznych bez względu na rodzaj usług, jakie są świadczone w takiej sieci. Mogą to być zatem wszelkie usługi telekomunikacyjne, a nie tylko usługi telefoniczne.

Drugi rodzaj sieci publicznych, których eksploatacja możliwa jest dopiero po uzyskaniu zezwolenia, to sieci przeznaczone do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych. W ustawie brak jest definicji takich sieci, co rodzi konieczność

¹¹ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 6–7 i 95.

sprecyzowania bezspornych kryteriów mogących świadczyć o tym, że dana sieć jest przeznaczona do rozpowszechniania lub rozprowadzania sygnałów radiofonicznych lub telewizyjnych. Jak się wydaje, kryterium takim powinno być techniczne i konstrukcyjne przystosowanie danej sieci do świadczenia wzmiankowanych usług oraz faktyczne (a nie jedynie możliwe lub potencjalne) ich świadczenie w tej sieci. Nie ma natomiast znaczenia subiektywny zamiar operatora, wyrażający się w jego chęci świadczenia tychże usług¹². Z uwagi na to, że pojęcia „rozpowszechniania” oraz „rozprowadzania” programów radiofonicznych lub telewizyjnych również nie zostały normatywnie zdefiniowane w Prawie telekomunikacyjnym, należałoby sięgnąć do ich legalnych definicji znajdujących się w ustawie o radiofonii i telewizji¹³. Zgodnie z art. 4 pkt 3 tej ustawy, rozpowszechnianie programu oznacza bezprzewodową emisję programu do równoczesnego powszechnego odbioru (system powszechnego odbioru) oraz wprowadzanie programu do sieci kablowej (system zbiorowego odbioru). Rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych przez nadawców wymaga uzyskania koncesji, o czym przesądza art. 33 ust. 1 ustawy o rad. i tel.¹⁴ Jeżeli nadawca zamierza eksploatować sieć publiczną w celu samodzielnego (tzn. bez pośrednictwa innych podmiotów) rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, wówczas na tego typu działalność nie musi uzyskiwać zezwolenia telekomunikacyjnego, gdyż wystarczającą podstawę dla jego aktywności stanowi udzielona mu koncesja. Zezwolenie jest natomiast wymagane, gdy rozpowszechnianie programów w sieci przybiera postać działalności usługowej, wykonywanej dla nadawcy przez inny podmiot. Ten ostatni nie może eksploatować w tym celu sieci bez zezwolenia.

Z kolei rozprowadzanie programu oznacza „przejmowanie w całości i bez zmian programu nadawcy krajowego lub zagranicznego, z wyjątkiem programu rozpowszechnianego w sieci kablowej, i równoczesne jego rozpowszechnianie” (art. 4 pkt 3 ustawy o rad. i tel.). Rozprowadzanie programu jest zatem czynnością wtórną wobec jego rozpo-

¹² Ibidem, s. 97

¹³ Ustawa z 29.12.1992 r., tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 101 poz. 1114 ze zm.

¹⁴ Na temat koncesji radiowych i telewizyjnych zob. S. Piątek, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 1993, s. 91 i n.; J. Sobczak, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Poznań 1994, s. 161 i n.; C. Banasiński, R. Rittler, M. Kolasiński, *Prawo radiofonii i telewizji w Polsce w świetle standardów europejskich*, Warszawa 2001, s. 117 i n.; wyrok NSA z 22.9.1994 r., II SA 695/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 126 oraz glosy do tego wyroku: M. Szubiakowskiego (PiP 1994, nr 12, s. 111 i n.), Z. Cieślaka („Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 403 i n.) i P. Sarneckiego („Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 407 i n.).

wszechniania, przy czym to rozpowszechnianie musi pierwotnie następować w sposób bezprzewodowy, a nie w sieci kablowej. Podmiot, który przejmuje program innego nadawcy jedynie w części lub też dokonuje w tym programie jakichkolwiek modyfikacji, nie może być uznany za rozprowadzającego program. Jeżeli podmiot ten emituje przejęty jedynie w części lub też zmieniony program, wówczas jego działalność musi być kwalifikowana jako rozpowszechnianie programu, co wymaga uzyskania koncesji¹⁵. Samo rozprowadzanie programu objęte jest obowiązkiem albo dokonania zgłoszenia do rejestru prowadzonego przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (jeżeli chodzi o rozprowadzanie programu w sieci kablowej) albo też uzyskania koncesji (jeżeli chodzi o rozprowadzanie programu w sposób bezprzewodowy). Rozprowadzanie programu jest bez wątpienia usługą telekomunikacyjną, którą świadczy podmiot inny niż nadawca programu. Eksploatacja sieci w celu rozprowadzania w niej programu wiąże się z obowiązkiem posiadania stosownego zezwolenia telekomunikacyjnego.

Administracyjnoprawna reglamentacja eksploatacji sieci, występująca pod postacią udzielania zezwoleń, obejmuje jedynie – jak to zostało już powiedziane – określone sieci publiczne. Równocześnie należy zauważyć, że sieci publiczne należą do szerszej kategorii sieci telekomunikacyjnych. Sieć telekomunikacyjna składa się z urządzeń telekomunikacyjnych i linii telekomunikacyjnych, które są zestawione i połączone w sposób umożliwiający przekaz sygnałów pomiędzy określonymi zakończeniami sieci. Przekaz ten następuje za pomocą m.in. przewodów lub fal radiowych (art. 2 pkt 23 Prawa telekomunikacyjnego). W tym kontekście staje się jasne, że nie każdy przypadek rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiowych lub telewizyjnych będzie wymagał uzyskania zezwolenia. Zezwolenie nie jest wymagane na takie czynności emisyjne, które nie są dokonywane w sieci telekomunikacyjnej. Sieć telekomunikacyjna nie występuje np. w przypadku bezprzewodowej emisji sygnałów programów wolnych, które są odbierane w sposób powszechny przez każdego, kto dysponuje zwykłym odbiornikiem. O tym, że nie mamy wówczas do czynienia z siecią telekomunikacyjną przesądza fakt, iż nadawca nie jest w stanie kontrolować sposobu wykorzystywania sygnału na obszarze jego rozpowszechniania¹⁶.

Zupełnie inna sytuacja zachodzi w przypadku programów rozpowszechnianych lub rozprowadzanych drogą bezprzewodową i kierowa-

¹⁵ Por. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Zakamycze 2001, s. 80.

¹⁶ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne*, s. 99–100.

nych do określonych zakończeń sieci. Chodzi w szczególności o kodowane programy płatne, które mają możliwość odbierać jedynie uprawnieni abonenci. Istotne jest wszakże to, by nadawca za pomocą fal radiowych „zestawiał” i „łączył” urządzenia odbiorcze (tzn. anteny, dekodery i odbiorniki), którymi dysponują abonenci. Cechą charakterystyczną sieci telekomunikacyjnej jest przy tym określoność jej zakończeń, umożliwiająca identyfikację punktów końcowych sieci (abonentów). Wspomniana identyfikacja powinna mieć charakter telekomunikacyjny i być elementem (atrybutem) samej sieci. Nie wystarczy zatem identyfikacja dokonywana poprzez czynności ewidencyjne (rejestracyjne)¹⁷.

4. ORGAN UDZIELAJĄCY ZEZWOLENIA

Organem właściwym w sprawach udzielania (a także cofania i ograniczania) zezwoleń telekomunikacyjnych jest Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTİP). Ustawodawca kwalifikuje Prezesa URTİP do kategorii centralnych organów administracji rządowej (art. 109 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego), co niewątpliwie wywiera wpływ na określenie jego szczegółowych kompetencji. Organy centralne bowiem – w przeciwieństwie do organów naczelných, które zajmują się raczej sprawami o charakterze ogólnym, np. wyznaczają ogólne kierunki działania – skupiają się na zagadnieniach bardziej specjalistycznych oraz załatwiają w tym zakresie sprawy indywidualne¹⁸.

Prezes URTİP jest organem regulacyjnym w zakresie działalności telekomunikacyjnej i gospodarki częstotliwościowej oraz kontroli spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej (art. 109 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego). Należy zauważyć, że organy regulacyjne – do których należy Prezes URTİP – posiadają pewne cechy specyficzne, różniące je od typowych organów administracyjnych¹⁹. Zgodnie z koncepcjami wywodzącymi się ze Stanów Zjednoczo-

¹⁷ Ibidem, s. 100–102.

¹⁸ E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 13.

¹⁹ Na temat pojęcia organu administracji zob. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 161 i n.; Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 66 i n.; T. Rab-ska [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, pod red. J. Starościka, Ossolineum 1977, s. 282 i n.; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995, s. 201 i n.; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 107 i n.

nych organy regulacyjne są czynne w poszczególnych sektorach gospodarki (m.in. w telekomunikacji) i wykonują w nich w imieniu państwa zadania kontrolne, koncesyjne i egzekucyjne. Cele realizowane przez organy regulacyjne wynikają z obowiązujących ustaw i ogniskują się najczęściej wokół podtrzymywania konkurencji, niedopuszczania do nadmiernej koncentracji gospodarczej, ochrony pracowników, konsumentów oraz inwestorów. Działalność organów regulacyjnych ma służyć interesowi publicznemu, w związku z czym, za niekorzystne uznaje się wywieranie wpływu na te organy przez przedsiębiorców prywatnych (podmioty regulowane)²⁰.

W ramach Wspólnoty Europejskiej problematyka organów regulacyjnych zaczęła nabierać na znaczeniu w związku z postępującym procesem liberalizacji szeregu sektorów gospodarki (w tym też sektora telekomunikacyjnego) oraz jako następstwo poddania przedsiębiorstw publicznych działaniu reguł konkurencji²¹. W rezultacie tych zmian zadania administracyjne i reglamentacyjne, wykonywane dotąd nierzadko przez przedsiębiorstwa publiczne, musiały zostać przekazane na rzecz niezależnych organów regulacyjnych. Dotyczyło to również sektora telekomunikacyjnego, o czym przesądziła dyrektywa Komisji 90/388/EWG z 28.6.1990 r. w sprawie konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych²². Dyrektywa ta nakazywała państwom członkowskim, aby ustanowiły one niezależne od przedsiębiorstw telekomunikacyjnych organy regulacyjne, których zadaniem będzie udzielanie koncesji, przydzielanie częstotliwości, nadzór nad przestrzeganiem warunków używania częstotliwości, kontrola homologacji oraz spełniania obowiązkowych wymogów technicznych. W praktyce poszczególne państwa członkowskie bardzo różnie kształtują strukturę oraz układ kompetencji krajowych organów regulacyjnych²³, co pozwala mówić o istnieniu zdecentralizowanego systemu w zakresie regulacji rynku telekomunikacyjnego. System ten w ostatnim czasie uległ znacznej korekcie, co związane

²⁰ T. Woś, *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980, s. 36 i n.; M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne w USA*, „Organizacja–Metody–Technika” 1978, nr 3, s. 31.

²¹ Por. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 1998, s. 1060 i n.; A.C. Evans, *Public Undertakings in EEC Law: Commission Directive on Transparency of Financial Relations*, „Journal of World Trade Law” 1983, s. 447 i n.; G. Marengo, *Public sector and Community Law*, „Common Market Law Review” 1983, s. 495 i n.; V. Emmerich, *Monopole i przedsiębiorstwa publiczne* [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, pod red. M.A. Dausesa, Warszawa 1999, s. 865 i n.

²² O.J. 1990, L 192/10.

²³ J. Gospodarek, *Harmonizacja polskiego prawa telekomunikacyjnego z prawem Unii Europejskiej* [w:] *Harmonizacja polskiego prawa gospodarczego z wymogami Unii Europejskiej*, red. B. Gnela, R. Szostak, Kraków 2001, s. 140–141.

było z dostrzeżonymi trudnościami w jego praktycznym funkcjonowaniu (np. różne procedury udzielania licencji w państwach członkowskich stwarzały bariery przy podejmowaniu działalności telekomunikacyjnej przez zagranicznych operatorów). Istota nowych rozwiązań polega na wyeliminowaniu licencji indywidualnych na rzecz zezwoleń ogólnych oraz na ograniczeniu przyznawanych przez organy regulacyjne uprawnień specjalnych jedynie do częstotliwości i numeracji (por. szerzej punkt 10). Równocześnie nie zyskały uznania Komisji Europejskiej pomysły, aby utworzyć europejski organ regulacyjny do spraw telekomunikacji. Krajowe organy regulacyjne będą więc funkcjonowały nadal, co w swoim założeniu ma umożliwić elastyczne dostosowywanie działań podejmowanych przez te organy do szybko następujących zmian technologicznych na rynku telekomunikacyjnym²⁴.

5. PRZEDSIĘBIORCA OTRZYMUJĄCY ZEZWOLENIE

Podmiotem, który może otrzymać zezwolenie telekomunikacyjne jest operator. Operator to – w świetle art. 2 pkt 16 Prawa telekomunikacyjnego – przedsiębiorca, uprawniony na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który prowadzi działalność telekomunikacyjną polegającą na eksploatacji sieci publicznej lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych w sieci publicznej. Operator, który wykonuje działalność telekomunikacyjną na podstawie zezwolenia telekomunikacyjnego jest określany mianem operatora publicznego (art. 2 pkt 17 Prawa telekomunikacyjnego). Zgodnie z powyższymi ustaleniami, operatorem nie może być każdy podmiot uprawniony do występowania w obrocie prawnym. Do tego potrzebna jest bowiem szczególna kwalifikacja jurydyczna wynikająca z posiadania statusu przedsiębiorcy. Przymiot przedsiębiorcy można zaś powiązać jedynie z osobami fizycznymi, osobami prawnymi oraz nie mającymi osobowości prawnej spółkami prawa handlowego, które zawodowo, we własnym imieniu prowadzą działalność gospodarczą, a więc zarobkową, działalność wytwórczą, handlową, budowlaną, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatację zasobów naturalnych, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 p.d.g.)²⁵.

²⁴ I. Kawka, *Europejskie telekomunikacyjne organy regulacyjne – wspólnotowe projekty zmian* [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, pod red. C. Mika, Toruń 2002, s. 257.

²⁵ Por. C. Kosikowski, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, PiP 2001, nr 4, s. 15 i n.; A. Walaszek-Pyziół, *Status prawny przedsiębiorcy w świetle projektu ustawy*

Ustawodawca poprzez stwierdzenie, że operator musi być uprawniony „na podstawie odrębnych przepisów” do wykonywania działalności gospodarczej na terytorium RP odsyła w istocie do dwóch grup przepisów prawnych. Po pierwsze, chodzi o przepisy regulujące status poszczególnych kategorii podmiotów (form organizacyjnych), zwłaszcza zaś osób prawnych. To właśnie treść tych przepisów przesądza o tym, czy dany podmiot jest „uprawniony” do wykonywania działalności gospodarczej. O ile przy tym osoby fizyczne oraz nie posiadające osobowości prawnej spółki prawa handlowego zawsze mogą prowadzić działalność gospodarczą, w tym również telekomunikacyjną (wyjątkiem są jedynie spółki partnerskie, gdyż tworzy się je wyłącznie dla wykonywania wolnego zawodu – por. art. 86 k.s.h.²⁶), o tyle w przypadku osób prawnych przepisy prawa przewidują w tym względzie różne ograniczenia. Bez wątplenia status operatora publicznego mogą uzyskać spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie²⁷. Bardziej złożona sytuacja występuje w przypadku podmiotów *not for profit*, takich jak fundacje czy stowarzyszenia. Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą tylko w rozmiarach służących realizacji jej celów²⁸, natomiast stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą na zasadach ogólnych, z tym zastrzeżeniem, że dochód z tej działalności może być przeznaczony wyłącznie na realizację celów statutowych²⁹. Należałoby przyjąć, że po

– *Prawo działalności gospodarczej*, PUG 1999, nr 5, s. 2 i n.; M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000, s. 38 i n.; E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chlabicz, *Działalność gospodarcza i przedsiębiorca na gruncie ustawy prawo działalności gospodarczej*, PPH 2000, nr 4, s. 13 i n.; M. Szydło, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, Przegląd Sądowy 2002, nr 7–8, s. 72 i n.; W.J. Katner, *Kupiec, podmiot gospodarczy, przedsiębiorca – ewolucja pojęciowa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, tom V, s. 171 i n.

²⁶ Zob. T. Siemiątkowski, R. Potrzeszcz [w:] J.P. Naworski, K. Strzelczyk, T. Siemiątkowski, R. Potrzeszcz, *Komentarz do kodeksu spółek handlowych. Spółki osobowe*, Warszawa 2001, s. 221 i n.; E.J. Krześniak, *Spółka partnerska ze szczególnym uwzględnieniem spółek adwokatów i radców prawnych*, Zakamycze 2002, s. 108 i n.

²⁷ Odnośnie do prowadzenia działalności gospodarczej przez różne kategorie osób prawnych zob. K. Kruczalak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 239 i n.; A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2002, s. 449 i n.

²⁸ Art. 5 ust. 5 ustawy z 6.4.1984 r. o fundacjach, t.j.: Dz. U. z 1991 r., Nr 46 poz. 203 ze zm.; zob. szerzej A. Kidyba, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundacje*, PPH 1999, nr 10, s. 1 i n.; L. Stecki, *Fundacja. Część druga i trzecia*, Toruń 1996, s. 231 i n.; H. Cioch, *Fundacje w ujęciu prawa polskiego*, Lublin 1995, s. 39 i n.

²⁹ Art. 34 ustawy z 7.4.1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, t.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 79 poz. 855; zob. szerzej P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie polskim*, Warszawa 2002, s. 212 i n.; A. Kidyba, *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*,

spełnieniu wspomnianych warunków fundacja oraz stowarzyszenie mogą uzyskać status operatora i wystąpić o udzielenie zezwolenia telekomunikacyjnego.

Drugim rodzajem „odrębnych przepisów”, z których wynikają dla operatorów uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej są przepisy regulujące działalność gospodarczą w Polsce osób zagranicznych. Ponieważ Prawo telekomunikacyjne nie ustanawia żadnych szczególnych zasad dla prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne, należy w tym względzie stosować zasady ogólne, wynikające z p.d.g. Oznacza to, że osoby zagraniczne pochodzące z państw gwarantujących wzajemność mogą prowadzić w Polsce działalność telekomunikacyjną na takich samych zasadach, jak przedsiębiorcy mający miejsce pobytu stałego lub siedzibę w Polsce. W przypadku braku zasady wzajemności, osoby zagraniczne zamierzające eksploatować w Polsce sieci telekomunikacyjne oraz świadczyć na jej terytorium usługi telekomunikacyjne mogą tworzyć w tym celu jedynie spółki komandytowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek oraz obejmować bądź nabywać ich udziały i akcje³⁰. Nie jest też wykluczone, że o udzielenie zezwolenia telekomunikacyjnego będzie się ubiegał przedsiębiorca zagraniczny, a więc operator telekomunikacyjny będący osobą zagraniczną, który prowadzi już działalność telekomunikacyjną za granicą.

6. WARUNKI UZYSKANIA ZEZWOLENIA

W procesie udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej niezwykle istotną rolę odgrywają określone ustawowo warunki, których spełnienie stanowi przesłankę wydania uprawniającej decyzji administracyjnej³¹. W przypadku zezwoleń telekomunikacyjnych

Warszawa 1995, s. 85 i n.; H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz. Orzecznictwo. Skorowidz*, Łomianki 2001, s. 110 i n.

³⁰ Por. J. Jacyszyn, S. Krześ, E. Marszałkowska-Krześ, *Działalność gospodarcza osoby zagranicznej w Polsce*, Warszawa 2002, s. 31 i n.; K. Stoga, R. Potrzyszcz, *Działalność gospodarcza przedsiębiorców i osób zagranicznych*, Warszawa 2001, s. 16 i n.

³¹ Por. J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 173; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 51 i n.; A. Kempłiński, *Prawo do podjęcia negatywnej decyzji administracyjnej – udzielenia koncesji lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej*, PUG 1994, nr 12, s. 9 i n.

warunki te zostały sformułowane w sposób negatywny. W myśl art. 8 Prawa telekomunikacyjnego, Prezes URTiP wydaje zezwolenie wnioskodawcy, który zamierza wykonywać działalność telekomunikacyjną, jeżeli nie zachodzą: 1) przewidziane w ustawie okoliczności uzasadniające odmowę udzielenia rezerwacji częstotliwości, 2) uzasadnione okoliczności prowadzące do: a) zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, b) naruszenia umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, c) zakłócenia pracy innych urządzeń telekomunikacyjnych i sieci telekomunikacyjnych. Biorąc pod uwagę charakter prawny zezwoleń jako decyzji administracyjnych związanych³² należy przyjąć, że Prezes URTiP może odmówić udzielenia zezwolenia jedynie wówczas, gdy w wyniku poprzedniej kontroli stwierdzi zaistnienie którejs z okoliczności wymienionych wyczerpująco w art. 8 Prawa telekomunikacyjnego. Organ ten działa zatem w warunkach władzy związanej (brak kompetencji do stosowania uznania administracyjnego³³) i ma ograniczone możliwości wydania decyzji negatywnej.

Przesłanki stanowiące podstawę odmowy udzielenia zezwolenia telekomunikacyjnego powinny być interpretowane w sposób ścisły (a nie rozszerzający). Prezes URTiP nie powinien wykraczać poza granice wynikające z językowej wykładni użytych w przytoczonym przepisie zwrotów³⁴. W pierwszym rzędzie zwraca uwagę odwołanie się do okoliczności uzasadniających odmowę udzielenia rezerwacji częstotliwości. Wynika to z faktu, że dla wykonywania szeregu usług telekomunikacyjnych niezbędne jest posiadanie uprawnień do dysponowania określonymi zasobami częstotliwości. Brak takich uprawnień prowadzi do odmowy udzielenia zezwolenia, przy czym rezerwacja częstotliwości może być dokonana również w samym zezwoleniu. Organ regulacyjny nie może dokonać na rzecz danego podmiotu rezerwacji częstotliwości m.in. wówczas, gdy częstotliwości, o które podmiot ten wnioskuje są niedostępne lub istniejący plan zagospodarowania częstotliwości przewiduje ich zagospodarowanie na inny cel niż proponowany we wniosku lub też gdy nie mogą być one ochronione przed zaburzeniami elektro-

³² Por. C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 206 i n.; K. Kiczka [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2002, s. 386.

³³ Na temat uznania administracyjnego zob. T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego 1959, seria 14A, s. 49 i n.; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 46 i n.; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II, Zakamycze* 2001, s. 73 i n.

³⁴ Por. wyrok NSA z 29.8.1991 r., III SA 625/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 2; wyrok NSA z 21.12.1992 r., V SA 966/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 98.

magnetycznymi, względnie gdy nie zostały międzynarodowo uzgodnione (por. art. 18 ust. 1 pkt 2 Prawa telekomunikacyjnego).

Kolejne przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia odwołują się w swojej treści do pojęć niedookreślonych, takich jak obronność, bezpieczeństwo państwa czy porządek publiczny. Na organie regulacyjnym spoczywa tu obowiązek odpowiedniej kwalifikacji i oceny stanu faktycznego w celu stwierdzenia, czy można go podciągnąć pod to ogólne brzmienie przepisów. Organ korzysta wprawdzie z pewnego zakresu swobody, tym niemniej powinien działać w sposób rozważny i racjonalny oraz należyte uzasadnić, na czym polega stwierdzone przez niego zagrożenie dla wymienionych wartości. W zakresie dokonanych operacji wartościujących Prezes URTiP podlega kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny³⁵.

Zezwolenie telekomunikacyjne nie może być udzielone również wtedy, gdy spowodowałoby naruszenie wiążącej RP umowy międzynarodowej. Chodzi tu przy tym jedynie o umowy ratyfikowane, gdyż tylko one – po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw – stanowią część krajowego porządku prawnego i są stosowane bezpośrednio³⁶.

Ostatnią przyczyną odmowy wydania zezwolenia są zakłócenia, jakie mogłyby nastąpić w pracy innych urządzeń i sieci telekomunikacyjnych. Ustawodawca chce w ten sposób chronić już funkcjonujące sieci i urządzenia przez zakłóceniami dotyczącymi technicznych aspektów ich pracy. Nie mają tutaj natomiast znaczenia zakłócenia odnoszące się do warunków rynkowych, w jakich działają podmioty eksploatujące sieci lub korzystające z urządzeń telekomunikacyjnych. Udzielenie zezwolenia na eksploatację sieci nowemu operatorowi może doprowadzić do spadku zainteresowania i popytu na usługi świadczone przez działających już na rynku operatorów i w tym sensie może to „zakłócać” pracę istniejących urządzeń i sieci. Jednakże zakłócenia tego ostatniego rodzaju nie są objęte hipotezą art. 8 ust. 1 pkt 2 lit. c i nie mogą powodować odmowy wydania zezwolenia³⁷.

³⁵ Por. M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1984, nr 7–8, s. 95 i n.; K. Wójcik, *Klauzule generalne jako zwroty wieloznaczne i oceny*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, t. XLI, s. 46 i n.; M. Jaśkowska, *Zwiążanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 148 i n.

³⁶ Por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997; R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej konstytucji*, PiP 1998, nr 1, s. 3 i n.; A. Wasilkowski, *Miejsce umów międzynarodowych wedle nowej konstytucji RP (uwagi wstępne)*, „Przeгляд Legislacyjny” 1997, nr 2, s. 29 i n.

³⁷ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne*, s. 146.

7. TREŚĆ ZEZWOLENIA

Zezwolenie telekomunikacyjne, jako decyzja administracyjna, powinno posiadać odpowiednią treść, wyrażającą się w konkretyzacji praw i obowiązków strony, do której jest skierowane. Konkretyzacja praw i obowiązków operatora następuje w wyniku stosowania norm Prawa telekomunikacyjnego, które stanowią podstawę do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych³⁸. W odniesieniu do treści zezwoleń telekomunikacyjnych podstawową rolę odgrywa art. 10 Prawa telekomunikacyjnego, określający obligatoryjne oraz fakultatywne elementy omawianej grupy decyzji administracyjnych.

Zezwolenie powinno przede wszystkim wskazywać uprawnionego operatora. Z uwagi na osobisty charakter zdecydowanej większości przyzwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej (co dotyczy także zezwoleń telekomunikacyjnych), jedynie wskazany imiennie w decyzji operator będzie uprawniony do prowadzenia działalności w zakresie eksploatacji sieci telekomunikacyjnej. Posiadanych uprawnień nie może on w żadnym wypadku przenieść na inny podmiot, gdyż uprawnienia publicznoprawne nie podlegają zasadom sukcesji właściwym dla uprawnień o charakterze cywilnoprawnym³⁹.

W zezwoleniu określa się też rodzaj sieci objętej zezwoleniem (publiczna sieć telefoniczna lub sieć publiczna przeznaczona do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych), a także ustala okres ważności zezwolenia. Zezwolenia telekomunikacyjne wydawane są bowiem na czas określony, co oznacza odejście od wynikającej z art. 31 ust. 1 p.d.g. reguły, że zezwoleń udziela się na czas nieoznaczony⁴⁰. W sensie praktycznym określenie okresu ważności zezwolenia telekomunikacyjnego jest równoznaczne

³⁸ Por. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 17 i n.; A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej [w:] Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 312 i n.; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2001, s. 204 i n.

³⁹ Por. M. Miemiec, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1990, nr XXVI, s. 27 i n.; R. Rosmarin, *Sukcesja w uprawnieniach przemysłowych*, „Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla”, Lwów 1934, s. 219 i n.; wyrok Sądu Najwyższego z 8.5.1998 r., III RN 34/98, OSP 1999, nr 7–8, poz. 132 z glosą J. Borkowskiego.

⁴⁰ Równocześnie art. 31 ust. 2 pkt 2 p.d.g. dopuszcza wydawanie zezwoleń na czas oznaczony, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią.

z wprowadzeniem do jego treści elementu akcesoryjnego w postaci terminu. Będzie to przy tym termin końcowy, rozumiany jako zdarzenie przysłe i pewne, z którego nadejściem związane jest ustanie skutków prawnych tego aktu⁴¹. Zezwolenia wydaje się na czas nie krótszy niż 10 lat oraz nie dłuższy niż 25 lat, chyba, że wnioskodawca zamierza wykonywać działalność przez krótszy okres (art. 8 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego). Zasadniczo o okresie ważności zezwolenia rozstrzyga samodzielnie organ zezwalający, a okres, który operator przedstawia we wniosku o udzielenie zezwolenia jest dla organu jedynie propozycją ukształtowania czasu trwania stosunku prawnego⁴². Tym niemniej w przypadku przedsiębiorcy zamierzającego eksploatować sieć telekomunikacyjną przez okres krótszy niż 10 lat, Prezes URTiP powinien, jak się wydaje, uwzględnić jego wniosek odnośnie do okresu ważności zezwolenia, gdyż przemawia za tym słuszny interes wnioskodawcy. Po upływie określonego w decyzji terminu końcowego zezwolenie telekomunikacyjne przestaje obowiązywać i wygasa z mocy prawa. Nie ma więc potrzeby wydawania w tym zakresie deklaratoryjnej decyzji administracyjnej stwierdzającej wygaśnięcie zezwolenia⁴³.

Kolejne elementy treściowe zezwolenia, mają charakter fakultatywny. Po pierwsze, w zezwoleniu można określić rodzaje usług telekomunikacyjnych, jakie mogą być świadczone w sieci objętej zezwoleniem. Podstawowa zasada dotycząca zakresu eksploatacji sieci jest taka, że operator może świadczyć wszystkie te usługi, do których dana sieć została przeznaczona oraz które jest w stanie i chce świadczyć. Wówczas nie ma potrzeby precyzowania zakresu tych usług w samym zezwoleniu. Jeżeli jednak wnioskodawca zamierza świadczyć te usługi w zakresie węższym, niż to wynika z przeznaczenia sieci, powinien podać ten zakres we wniosku, co umożliwi Prezesowi URTiP określenie w treści zezwolenia rodzaju możliwych do wykonywania usług telekomunikacyjnych. Rodzaje świadczonych w danej sieci usług telekomunikacyjnych określają również te zezwolenia (oraz koncesje), które

⁴¹ Por. K. Ziemiński, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998, s. 51.

⁴² Jak wskazuje S. Piątek, Prezes URTiP powinien przy ustalaniu okresu ważności zezwolenia kierować się przede wszystkim celami ustawy (takimi jak zapewnienie powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych, wspieranie efektywnej i równoprawnej konkurencji w zakresie świadczenia tych usług), a także musi oceniać społeczne i gospodarcze potrzeby w zakresie telekomunikacji, S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne*, s. 147.

⁴³ Por. T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, nr 6, s. 27.

zostały udzielone na podstawie ustawy z 23.11.1990 r. o łączności⁴⁴. Wydawane do 1.1.2001 r. (data wejścia w życie nowego Prawa telekomunikacyjnego) zezwolenia i koncesje obligatoryjnie określały bowiem rodzaje usług telekomunikacyjnych, jakie mogły być świadczone przez konkretnych operatorów. Po przekształceniu tych koncesji i zezwoleń w zezwolenia w rozumieniu nowej ustawy, akty te zachowały swoją dawną treść.

Po drugie, zezwolenie może wskazywać obszar, na którym będzie wykonywana działalność telekomunikacyjna objęta zezwoleniem. Wskazanie w decyzji konkretnego obszaru jest o tyle fakultatywne, że zasadniczo operator może prowadzić swoją działalność na obszarze całego kraju. Dopiero wówczas, gdy zamierza on ograniczyć zakres terytorialny swojego przedsięwzięcia telekomunikacyjnego organ zezwalający – uwzględniając wniosek przedsiębiorcy – precyzuje w zezwoleniu obszar działalności. W przypadku, gdy zezwolenie dotyczy eksploatacji publicznej sieci telefonicznej, obszar, na którym będzie wykonywana działalność telekomunikacyjna, powinien być spójny (art. 10 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego).

Trzecim elementem fakultatywnym w treści zezwolenia jest określenie zakresu wykonywania obowiązków lub zadań przewidzianych ustawą. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 27 ust. 2 p.d.g. wszelkie warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej zezwoleniami muszą być określone w ustawach. Jest to sytuacja inna niż w przypadku koncesji, gdzie – niezależnie od ogólnych warunków wykonywania koncesjonowanej działalności zawartych w przepisach odrębnych ustaw – organ koncesyjny może również w samej koncesji (decyzji administracyjnej) określić tzw. szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej. Warunki te mają charakter uznaniowy, gdyż organ koncesyjny swobodnie decyduje zarówno o ich wprowadzeniu do koncesji, jak też o ich treści materialnej⁴⁵. Skoro w odniesieniu do zezwoleń ustawodawca nie przewiduje możliwości stosowania instytucji szczególnych warunków, to należy konsekwentnie przyjąć, że określenie w zezwoleniu telekomunikacyjnym „zakresu wykonywania obowiązków lub zadań” przewidzianych Prawem telekomunikacyjnym nie może być rozumiane jako kompetencja do uznaniowego

⁴⁴ T.j.: Dz. U. z 1995 r., Nr 117 poz. 546 ze zm.

⁴⁵ Por. B. Jaworska-Dębska, *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą*, PUG 1994, nr 4, s. 21; M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 332–333; Z. Leoński [w:] Z. Leoński, Z. Niewiadomski, M. Waligórski, *Ustawa o działalności gospodarczej z komentarzem*, Warszawa–Poznań 1992, s. 56; M. Niezgódka-Medkova, M. Szubiakowski, *Koncesjonowanie działalności gospodarczej*, „Gospodarka-Administracja Państwowa” 1989, nr 8, s. 47.

kształtowania sytuacji prawnej operatora. Zezwolenie może jedynie precyzować i uściślać pewne obowiązki lub zadania, które zostały już określone (ustanowione) w samej ustawie. Przykładem może być tutaj obowiązek każdorazowego zgłaszania prze spółkę (będącą operatorem publicznym) Prezesowi URTiP przypadków wejścia w posiadanie przez jednego akcjonariusza (udziałowca) prawa do ponad 10%, 30%, 50% głosów na walnym zgromadzeniu (zgromadzeniu wspólników), w terminie 14 dni od powzięcia wiadomości w tej sprawie. Obowiązek ten został sformułowany w art. 13 Prawa telekomunikacyjnego; jednakże konkretna spółka będąca operatorem musi przestrzegać tego obowiązku jedynie wówczas, gdy zostanie on na tę spółkę nałożony przez Prezesa URTiP w zezwoleniu telekomunikacyjnym.

Po czwarte, w zezwoleniu można określić termin rozpoczęcia świadczenia usług telekomunikacyjnych. Co do zasady operator może podjąć eksploatację sieci i świadczenie usług w momencie, gdy decyzja o udzieleniu mu zezwolenia stanie się ostateczna. W niektórych jednak sytuacjach Prezes URTiP może odsunąć w czasie wykonywanie (realizację) przez operatora przyznanych mu uprawnień. Służy temu instytucja terminu początkowego, wyrażająca się poprzez wskazanie konkretnego momentu (w postaci daty kalendarzowej lub sposobu obliczenia terminu), w którym operator będzie mógł przystąpić do świadczenia usług. Wprawdzie przedsiębiorca nabędzie wówczas wynikające z zezwolenia prawo w chwili, gdy zezwolenie stanie się ostateczne, jednakże będzie mógł czynić użytek z tego prawa dopiero od momentu nadejścia terminu początkowego⁴⁶. Zamieszczenie w zezwoleniu telekomunikacyjnym terminu początkowego może być uzasadnione np. koniecznością wykonania pewnych czynności przez Prezesa URTiP lub przez innego operatora, które muszą zostać zrealizowane jeszcze przed podjęciem działalności przez nowego operatora.

Termin rozpoczęcia świadczenia usług telekomunikacyjnych może być również rozumiany jako nieprzekraczalny (ostateczny) termin, w ciągu którego dany operator musi podjąć działalność telekomunikacyjną⁴⁷. Niepodjęcie działalności w tak zakreślonym terminie będzie oznaczało

⁴⁶ Por. D.R. Kijowski, *Postanowienia dodatkowe i dopuszczalność opatrywania nimi decyzji administracyjnych* [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele*, Białystok 1997, s. 147 i n.; T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, op.cit., s. 24 i n.; K. Ziemiński, *Formy prawne realizacji...*, s. 51–52; M. Waligórski, *Termin, warunek i zlecenie w przepisach regulujących działalność gospodarczą*, ZNWSZiB, Poznań 1997, nr 1, s. 113 i n.

⁴⁷ Por. M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 376–377.

naruszenie warunków zezwolenia, co umożliwi następnie Prezesowi URTiP uchylenie lub ograniczenie tego zezwolenia.

Ostatni element fakultatywny w treści zezwolenia został określony w art. 10 ust. 5 Prawa telekomunikacyjnego. Zgodnie z tym przepisem zezwolenie może zawierać rezerwację częstotliwości, przydział numeracji lub znaków identyfikujących abonenta. Wynika to z faktu, że w celu świadczenia szeregu usług telekomunikacyjnych konieczne jest dysponowanie przez operatora określonymi ograniczonymi zasobami telekomunikacyjnymi (w postaci częstotliwości, numeracji lub znaków identyfikujących abonenta). Zasoby te mogą zostać przyznane operatorowi bądź w samym zezwoleniu bądź też w odrębnej decyzji administracyjnej. Występuje tu zatem niejako podwójna reglamentacja działalności gospodarczej: posiadanie uprawnień do dysponowania określonymi zasobami telekomunikacyjnymi jest niezbędną przesłanką do tego, aby móc wykonywać działalność telekomunikacyjną na podstawie zezwolenia telekomunikacyjnego. Jeżeli przyznanie operatorowi uprawnień pierwszego rodzaju (rezerwacja częstotliwości, przydział numeracji lub znaków identyfikujących abonenta) następuje w drodze wydania odrębnej decyzji administracyjnej, to wówczas decyzję taką można określić mianem zezwolenia „wstępnego”⁴⁸. Posiadanie zezwolenia „wstępnego” umożliwia operatorowi wystąpienie o wydanie mu zezwolenia „następczego”, a więc właściwego zezwolenia telekomunikacyjnego na eksploatację określonej sieci publicznej. Najczęściej jednak zasoby telekomunikacyjne są przyznawane operatorowi w samym zezwoleniu telekomunikacyjnym. Trzeba też przypomnieć, że wystąpienie okoliczności, które w świetle przepisów Prawa telekomunikacyjnego uzasadniają odmowę udzielenia rezerwacji częstotliwości (por. np. art. 18 ust. 1 pkt 2 Prawa telekomunikacyjnego) obliguje Prezesa URTiP do odmowy wydania zezwolenia telekomunikacyjnego.

Zasady gospodarowania ograniczonymi zasobami telekomunikacyjnymi zostały szczegółowo uregulowane w przepisach ustawy. W odniesieniu do rezerwacji częstotliwości nastąpiło to w art. 22–25 Prawa telekomunikacyjnego⁴⁹, zaś przydziały numeracji są dokonywane na

⁴⁸ Por. M. Kępiński, *Spółki z udziałem zagranicznym w Polsce*, RPEiS 1991, nr 4, s. 10 i n.; A. Szumański, *Spółki z udziałem zagranicznym [w:] Prawo spółek*, pod red. S. Włodyki, Kraków 1996, s. 595 i n.; M. Waligórski, *Nowe prawo...*, s. 289.

⁴⁹ Zgodnie z powołanymi przepisami rezerwacja częstotliwości lub zasobów orbitalnych określa częstotliwości lub zasoby orbitalne, które w okresie rezerwacji pozostają w dyspozycji podmiotu, któremu dokonano rezerwacji; rezerwacji częstotliwości dokonuje się na czas określony, przy czym rezerwacja ta może zostać zmieniona lub cofnięta w przypadku zmiany zezwolenia, w którym została udzielona. Rezerwacja

podstawie art. 99 i 102 ustawy⁵⁰; z kolei udostępnianie znaków identyfikujących abonenta następuje w oparciu o art. 99 i 103 ustawy⁵¹.

8. PROCEDURA UDZIELANIA ORAZ TRWAŁOŚĆ ZEZWOLENIA

Z udzieleniem zezwoleń na działalność gospodarczą tradycyjnie już związana jest konieczność przestrzegania określonych wymogów proceduralnych. Należy zauważyć, że gwarancje proceduralne dla podmiotów uczestniczących w postępowaniu w sprawie udzielenia zezwolenia telekomunikacyjnego wynikają z przepisów k.p.a., ponieważ zgodnie z art. 111 Prawa telekomunikacyjnego do postępowania przed Prezesem URTiP stosuje się przepisy k.p.a.⁵² Dotyczy to również terminów załatwiania spraw.

Ustawa Prawo telekomunikacyjne przewiduje, że w razie braku dostatecznych zasobów częstotliwości wykorzystywanych do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej podmioty wnioskujące o dokonanie rezerwacji częstotliwości są wyłaniane w drodze przetargu (art. 24). Przetarg jest określonym, uporządkowanym trybem postępowania⁵³, którego wynikiem jest wybór konkretnego podmiotu lub podmiotów. Wyboru tego dokonuje organ administracji publicznej (Prezes URTiP), decydując tym samym, który z ubiegających się podmiotów otrzyma poszukiwane do-

częstotliwości może określać warunki wykorzystywania częstotliwości. W przypadku braku dostatecznych zasobów częstotliwości wykorzystywanych do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej podmioty wnioskujące o dokonanie rezerwacji są wyłaniane w drodze przetargu.

⁵⁰ W świetle art. 99 Prawa telekomunikacyjnego gospodarowanie numeracją polega na: określeniu przez ministra właściwego do spraw łączności szczegółowych wymagań dotyczących gospodarowania numeracją, określeniu przez tegoż ministra planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych, przydzielaniu numeracji operatorom przez Prezesa URTiP zgodnie z planami numeracji krajowej, udostępnianiu numeracji przez operatora innym podmiotom (np. operatorom współpracującym, abonentom). Przydział numeracji może określać warunki wykorzystywania lub udostępniania numeracji.

⁵¹ Gospodarowanie znakami identyfikującymi abonenta nie podlega reglamentacji administracyjnej, dopóki minister właściwy do spraw łączności nie określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań dotyczących tworzenia i udostępniania znaków identyfikujących abonenta.

⁵² Zob. szeroko W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 67 i n.

⁵³ Por. A. Wójcik, *Zawarcie umowy w drodze przetargu*, Zakamycze 2000, s. 28 i n.; E. Przeszło, *Przetarg jako forma rozporządzania mieniem publicznym*, PPH 1996, nr 6, s. 8.

bro (tj. częstotliwość), zważywszy na ograniczoną ilość tych dóbr pozostających w dyspozycji organu⁵⁴. Operator (operatorzy) wyłoniony w drodze przetargu zyskuje pewność, że Prezes URTiP dokona w przyszłości na jego rzecz rezerwacji częstotliwości. Ponieważ w większości przypadków rezerwacja częstotliwości jest dokonywana w samym zezwoleniu telekomunikacyjnym, można przyjąć, że w wyniku przeprowadzonego przetargu następuje w istocie wybór tych operatorów, którym Prezes URTiP udzieli następnie zezwolenia telekomunikacyjnego.

Istnienie w Prawie telekomunikacyjnym trybu przetargowego eliminuje konieczność sięgania do art. 19 p.d.g. (w zw. z art. 28 ust. 3 p.d.g.) normującego sytuację, w której organ koncesyjny lub zezwalający przewiduje udzielenie ograniczonej liczby koncesji lub zezwoleń. Ten ostatni przepis nawiązuje do instytucji współuczestnictwa konkurencyjnego w postępowaniu administracyjnym, którego istotą jest połączenie przez organ do rozpoznania i rozstrzygnięcia w jednym postępowaniu kilku odrębnych spraw materialnoprawnych (wielość stron – art. 62 k.p.a.)⁵⁵. Nawiasem mówiąc, instytucja współuczestnictwa konkurencyjnego, choć zastosowana przez ustawodawcę również w niektórych ustawach odrębnych⁵⁶, nie wydaje się dostatecznie przystosowana do tego, aby w jej ramach podejmować rozstrzygnięcia w tak złożonych i wieloaspektowych sprawach, jakimi są sprawy rozdzielania ograniczonych ilościowo uprawnień administracyjnych (np. zezwoleń)⁵⁷.

Zezwolenie telekomunikacyjne będące uprawniającą decyzją administracyjną powinno cechować się dostatecznym stopniem trwałości. Zezwolenie to ma bowiem stanowić dla operatora stabilny punkt oparcia w rozwijaniu działalności gospodarczej. Trwałość tego aktu jest rów-

⁵⁴ Por. S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Ossolineum 1989, s. 250.

⁵⁵ Por. T. Kielkowski, *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu koncesyjnym*, PiP 1999, nr 11, s. 44 i n.; G. Kuźnik, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym [w:] Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984, s. 162 i n.; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 82 i n.; T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, ZN UJ nr 134, Warszawa–Kraków 1989, s. 138–139; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 75 i n.

⁵⁶ Np. zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych następuje w ramach jednego postępowania, w którym uczestniczą wszyscy wnioskodawcy, por. C. Banasiński, R. Rittler, M. Kolasieński, op.cit., s. 120 i n.; J. Sobczak, *Radiofonia...*, s. 414 i n.

⁵⁷ Na temat zagadnień związanych z postępowaniami administracyjnymi w tzw. sprawach złożonych zob. szeroko Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 159 i n.; tenże, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 128.

niez potwierdzeniem zgodności danych stosunków prawnych (wynikających z zezwolenia) z celami polityki gospodarczej państwa, w tym też z celami polityki w dziedzinie telekomunikacji⁵⁸. Przy niezmiennym w stosunku do dnia uzyskania zezwolenia stanie faktycznym związanym z osobą operatora, ten ostatni ma pełne prawo oczekiwać, że zezwolenie to nie utraci swojej mocy wiążącej i będzie obowiązywać w niezmiennym kształcie. Tak zakreślona ekspektatywa znajduje swoje uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, z której wynikają pewne pochodne, szczegółowe zasady, jak np. zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa, zasada ochrony praw słusznie nabytych⁵⁹. Jednakże trwałość zezwoleń telekomunikacyjnych⁶⁰ nie może być pojmowana w sposób bezwzględny. Mogą bowiem zaistnieć takie sytuacje, w których konieczne stanie się uchylene lub zmiana tego aktu.

Udzielane na podstawie Prawa telekomunikacyjnego zezwolenia mogą podlegać – podobnie jak inne decyzje administracyjne – weryfikacji w trybach nadzwyczajnych (stwierdzenie nieważności decyzji, uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania, uchylenie lub zmiana decyzji dotkniętej wadami niekwalifikowanymi lub decyzji prawidłowej)⁶¹. Niezależnie od tego Prawo telekomunikacyjne przewiduje jeszcze szczególne przypadki utraty bytu prawnego przez zezwolenie. Zgodnie z art. 12 ust. 1 Prezes URTiP cofa zezwolenie, jeżeli: 1) wydano prawomocne orzeczenie zakazujące operatorowi wykonywania działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, 2) operator przestał spełniać warunki określone przepisami prawa, wymagane do uzyskania zezwolenia, 3) operator nie usunął, w wyznaczonym terminie, stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z przepisami prawa. Warto podkreślić, że wymienione przesłanki obligatoryjne cofnięcia zezwolenia ukształto-

⁵⁸ Por. J. Borkowski, *Warunki uchylania ostatecznych decyzji administracyjnych*, Zeszyty Akademii Spraw Wewnętrznych 1973, nr 2–3, s. 241.

⁵⁹ Por. orzeczenie TK z 20.8.1992 r., K. 4/92, OTK 1992, część II, poz. 22.

⁶⁰ Na temat zasady trwałości decyzji administracyjnych zob. F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1961, nr 12, s. 906 i n.; S. Jędrzejewski, *Zagadnienie trwałości decyzji administracyjnej*, PiP 1972, nr 7, s. 65 i n.; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 227 i n.; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 83 i n.; J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 295 i n.

⁶¹ Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 380 i n.; M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2002, s. 202 i n.; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 139 i n.

wane są w swojej treści zgodnie z odpowiednimi przepisami ustawy p.d.g. (por. art. 32 ust. 1 p.d.g.). Z kolei art. 12 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego określa przesłanki fakultatywnego cofnięcia lub ograniczenia zezwolenia⁶².

9. ZGŁOSZENIE DZIAŁALNOŚCI TELEKOMUNIKACYJNEJ – UWAGI OGÓLNE

Należy jeszcze dodać, że zupełnie odmienny charakter niż zezwolenie telekomunikacyjne posiada instytucja zgłoszenia działalności telekomunikacyjnej. W myśl art. 3 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego wykonywanie w sieci publicznej działalności telekomunikacyjnej nie objętej zezwoleniem wymaga pisemnego zgłoszenia Prezesowi URTiP, co najmniej na 28 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia tej działalności. Prezes URT może zgłosić, w drodze decyzji, w terminie 21 dni od dnia wpływu zgłoszenia, sprzeciw wobec podjęcia przez przedsiębiorcę zgłaszanej działalności telekomunikacyjnej, jeżeli zgłoszenie narusza przepisy ustawy lub zawarte w nim dane nie są zgodne ze stanem faktycznym (art. 14 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego)⁶³.

Instytucja zgłoszenia występuje w tych przypadkach, w których rozwijanie pewnej działalności gospodarczej jest ogólnie dozwolone i nie wymaga uzyskania zgody (akceptacji) ze strony organu administracji publicznej. Przedsiębiorca jest zobowiązany wówczas jedynie do poinformowania właściwego organu administracji o skorzystaniu (uczynieniu użytku) z przysługującego mu uprawnienia. Przyjęcie przez organ wspomnianego zgłoszenia nie może być przy tym traktowane jako konstytutywny akt władczego przyznania bądź też autoryzacji uprawnień, lecz stanowi jedynie czynność materialnotechniczną, odzwierciedlającą stan faktyczny⁶⁴.

⁶² Zgodnie z powołanym przepisem Prezes URTiP może cofnąć zezwolenie albo ograniczyć przedmiot lub obszar działalności, jeżeli: 1) operator narusza przepisy ustawy, 2) operator narusza warunki zezwolenia lub innych decyzji wydanych na podstawie ustawy, 3) podjęto decyzję o likwidacji lub ogłoszono upadłość operatora, 4) operator uchyla się od uiszczania opłat przewidzianych w ustawie, zob. szerzej E. Ura, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 36 i n.; P. Krupa, W. Kuźnicki, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 27 i n.

⁶³ Por. A. Krasuski, *Wolność gospodarcza w prawie telekomunikacyjnym*, PUG 2001, nr 9, s. 16–17.

⁶⁴ Por. K. Jasińska, *Uprawnienia przemysłowe jednostek gospodarki nie uspołecznionej w systemie gospodarki planowej PRL*, Poznań 1970, s. 18–19; B. Walawski,

10. UPRAWNIENIA DO PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI TELEKOMUNIKACYJNEJ W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Należy w tym miejscu mocno podkreślić, że w ostatnim okresie za-
szły w prawie wspólnotowym znaczne zmiany, jeśli chodzi o kwestie uzy-
skiwania uprawnień do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej.
Przede wszystkim została uchylona dyrektywa 97/13/WE Parlamentu
Europejskiego i Rady z 10.4.1997 r. o wspólnych ramach dla ogólnych
zezwoleń i indywidualnych licencji w dziedzinie usług telekomunikacyj-
nych⁶⁵, kreująca instytucję licencji indywidualnych (odpowiednikiem li-
cencji indywidualnych były w polskim prawie właśnie zezwolenia teleko-
munikacyjne). Nowa dyrektywa 2002/20/WE w sprawie upoważnień dla
sieci i usług łączności elektronicznej⁶⁶ (tzw. dyrektywa autoryzacyjna)
znosi instytucję licencji indywidualnych i wprowadza jednolity rodzaj
upoważnienia do wykonywania działalności telekomunikacyjnej – tzw.
upoważnienie ogólne. Polega ono na tym, że działalność telekomunika-
cyjną może podjąć każdy podmiot, który spełnia określone w sposób ge-
neralny warunki (wymienione w dyrektywie i sprecyzowane w ustawo-
dawstwie krajowym). Państwa członkowskie mogą nałożyć na operato-
rów obowiązek powiadamiania organów regulacyjnych o fakcie podjęcia
działalności telekomunikacyjnej, jednakże nie mogą one uzależnić podję-
cia tej działalności od konieczności uzyskania uprzedniej decyzji admini-
stracyjnej lub innego indywidualnego aktu administracyjnego.

Ze wspomnianego upoważnienia ogólnego wynikają dla operato-
rów przede wszystkim dwa zasadnicze uprawnienia: uprawnienie do
zapewniania sieci telekomunikacyjnej oraz uprawnienie do dostarcza-
nia usług telekomunikacyjnych. Pierwsze uprawnienie obejmuje swo-
im zakresem zakładanie, eksploatację, zarządzanie siecią oraz jej udo-
stępnianie. Chodzi tu zatem o możliwość dokonywania wszystkich czyn-
ności związanych z zestawianiem i zapewnianiem pracy sieci teleko-
munikacyjnej. Z kolei uprawnienie do dostarczania usług wiąże się

Pozwolenia i koncesje administracyjne w prawie polskim, Wilno 1939, s. 27 i n.; T. Hilarowicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1930, s. 83–84, M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym...*, s. 121–122; M. Waligórski, *Nowe prawo...*, s. 147 i n.; uchwała SN z 31.10.1991 r., III AZP 6/91, OSP 1992, nr 9, poz. 194.

⁶⁵ O.J. 1997, L 117/15.

⁶⁶ O.J. 2002, L 108.

z możliwością przekazywania sygnałów w sieciach, przy czym przekazywanie to może odbywać się na różne sposoby (np. za pomocą własnej sieci lub przy wykorzystaniu cudzej sieci)⁶⁷.

Zgłaszając podejmowaną działalność przedsiębiorstwo telekomunikacyjne powinno przekazywać organowi regulacyjnemu jedynie takie dane, które pozwalają na identyfikację przedsiębiorstwa i jego adresu oraz które opisują zapewnianą sieć i dostarczaną usługę. Należy również określić przewidywany termin rozpoczęcia działalności. Przedsiębiorstwu wydaje się w związku ze zgłoszeniem specjalne zaświadczenie, które potwierdza fakt nabycia uprawnień oraz spełnia istotne funkcje dowodowe. Zaświadczenie nie jest wszakże źródłem uprawnień, jako że źródłem tym jest ogólne upoważnienie.

W świetle przepisów prawa wspólnotowego ogólne upoważnienia do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej nie mogą zawierać dowolnej treści. Upoważnienia te mogą bowiem wiązać się z koniecznością przestrzegania przez operatorów jedynie takich warunków wykonywania działalności telekomunikacyjnej, jakie zostały wyraźnie określone w przepisach dyrektywy 2002/20/WE. Warunki te dotyczą przykładowo zapewnienia: 1) udziału w finansowaniu usługi powszechnej, 2) interoperacyjności usług i połączeń sieci, 3) dostępności numerów dla użytkowników końcowych, 4) ochrony danych osobowych, 5) ochrony konsumentów usług telekomunikacyjnych, 6) dostępu do sieci i usług oraz integralności sieci.

Jak z powyższego wynika, polskie regulacje nie są obecnie dostosowane do rozwiązań prawa wspólnotowego. W celu osiągnięcia zgodności z *acquis communautaire* instytucję zezwolenia telekomunikacyjnego należałoby zatem zastąpić wymogiem zgłaszania działalności telekomunikacyjnej. W przyszłości rozwijanie aktywności w zakresie zapewniania sieci telekomunikacyjnej oraz dostarczania usług telekomunikacyjnych powinno być uzależnione jedynie od spełnienia przez danego operatora określonych ustawowo warunków. Nie powinno zaś być tutaj miejsca na żadne władcze akty (decyzje) organów regulacyjnych.

Konstrukcja ogólnego upoważnienia (połączona z ewentualnym obowiązkiem zgłaszania podejmowanej działalności) stanowi niewątpliwie najbardziej łagodną formę administracyjnoprawnej ingerencji w gwarantowaną konstytucyjnie wolność gospodarczą. W najbliższym czasie należy się spodziewać, że zakres zastosowania zezwolenia ogólnego w obszarze działalności telekomunikacyjnej znacznie się poszerzy.

⁶⁷ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 110 i n.