

Mateusz Chołodecki\*

## Model kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej\*\*

### Spis treści:

- I. Zakres rozważań
- II. Kształtowanie się modelu kontroli sądowej decyzji Prezesa UKE
- III. Prezes UKE jako krajowy organ regulacyjny
- IV. Postępowanie przed Prezesem UKE
- V. Prawo do odwołania się w sprawach z zakresu Prawa telekomunikacyjnego
- VI. Charakter prawny spraw należących do właściwości Prezesa UKE
- VII. Charakter prawny kontroli sądowej decyzji Prezesa UKE
- VIII. Podsumowanie

### Streszczenie:

Artykuł poświęcony jest modelowi kontroli sądowej decyzji wydawanych przez Prezesa UKE. Model ten jest określony w ustawie z dnia 16.07.2004 r. Prawo Telekomunikacyjne i przewiduje, że kontrolę sądową decyzji wydanych przez Prezesa UKE sprawują sądy administracyjne. Jednakże od niektórych decyzji tego organu przysługuje odwołanie do sądu powszechnego (Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Oba rodzaje kontroli sądowej decyzji wydawanych przez Prezesa UKE różnią się od siebie zasadniczo. W związku z tym, głównym celem artykułu jest przedstawienie charakteru prawnego modelu kontroli sądowej decyzji wydawanych przez Prezesa UKE oraz przedstawienie istotnych różnic w sposobach kontroli sądowej sprawowanej przez oba rodzaje sądów, tj. sądy administracyjne oraz sądy powszechne (SOKiK).

**Słowa kluczowe:** prawo telekomunikacyjne, prawo odwołania się, kontrola sądowa, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, prawo do sądu, krajowe organy regulacyjne, prawo regulacyjne, SOKiK (Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

### I. Zakres rozważań

Rozważania zawarte w niniejszym artykule dotyczą aktualnego problemu kontroli sądowej decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej jako „Prezes UKE”). W związku z tym, przedmiotem niniejszych rozważań jest ustalenie charakteru prawnego kontroli sądowej decyzji wydawanych przez Prezesa UKE na podstawie ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>1</sup> (dalej jako P.t.). Ponadto, celem autora jest przedstawienie modelu kontroli sądowej decyzji

\* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego, e-mail: mateusz.cholodecki@amu.edu.pl

\*\* Niniejszy tekst jest rozwinięciem ogłoszonego przez autora referatu na 14 Otwartym Seminarium Doktoranckim zorganizowanym przez Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych UW (CSAiR) prezentującym rozprawę doktorską pt. *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*. Pełny tekst rozprawy winien ukazać się na początku 2013 r. pod tym samym tytułem.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

wydawanych przez Prezesa UKE na podstawie P.t. oraz analiza podstaw prawnych tego modelu w celu ustalenia, czy jest on jednorodny. W związku z tym, niezbędne jest również określenie, na czym polegają istotne różnice w sposobach kontroli sądowej zastosowanych w omawianym modelu.

Złożoność oraz wieloetapowość modelu kontroli sądowej decyzji Prezesa UKE obliuguje do przedstawienia go w sposób kompleksowy, z odwołaniem się do szeregu dyscyplin prawa. Dlatego też przedstawione zostaną wyniki analizy przepisów P.t. pod kątem charakteru spraw rozstrzyganych przez Prezesa UKE. Ustalenia w tym zakresie pozwolą odpowiedzieć na doniosłe pytanie, czy obowiązujący model kontroli sądowej odpowiada charakterowi prawnemu spraw należących do właściwości Prezesa UKE. Dodatkowo, analizowane będą przepisy zarówno unijnego jak i krajowego prawa formalnego.

Tak postawione cele pracy obligują do odpowiedzi na szereg pytań. W pierwszej kolejności, jak ukształtował się model kontroli sądowej decyzji organów właściwych w sprawach rynku telekomunikacyjnego w Polsce i Unii Europejskiej z uwzględnieniem zmian w tym zakresie. W dalszej kolejności, w jakim stopniu prawo unijne miało wpływ na krajowy model kontroli sądowej decyzji telekomunikacyjnego organu regulacyjnego. Będzie to podstawą do ustalenia, jak przepisy prawne gwarantują prawo do odwołania się od decyzji administracyjnych, a jak prawo do skargi na decyzje administracyjne kierowane do sądu. Ponadto, jaki jest zakres prawa do sądu w sprawach należących do właściwości Prezesa UKE oraz określenia wymagań związanych z realizacją tego prawa, w świetle norm prawa krajowego oraz prawa Unii Europejskiej.

## II. Kształtowanie się modelu kontroli sądowej decyzji Prezesa UKE

W ciągu minionych 30 lat rynek telekomunikacyjny w Europie uległ głębokim przeobrażeniom. Zmiana ta nastąpiła w niemalże wszystkich aspektach tego rynku. Powodem tak zasadniczej zmiany były, i są nadal, przede wszystkim: chęć wprowadzenia konkurencji w tym segmencie rynku oraz gwałtowny rozwój technologii związanych z telekomunikacją. Przemiana na rynku telekomunikacyjnym, z monopolu prawnego jednego przedsiębiorcy posiadającego prawa wyłączne, do rynku, na którym panują reguły konkurencji<sup>2</sup>, była w głównej mierze możliwa dzięki działalności organów europejskich<sup>3</sup>, w szczególności Komisji Europejskiej<sup>4</sup>. W miarę wprowadzania we Wspólnocie kolejnych etapów procesu liberalizacji i harmonizacji okazało się, że nie mogą być one w pełni zrealizowane bez udziału specjalnych organów regulacyjnych. Działalność krajowych organów regulacyjnych, a także coraz szybsze zmiany na rynku telekomunikacyjnym spowodowały, że dotychczasowe mechanizmy kontroli sądowej rozstrzygnięć regulatora w wielu państwach okazały się nieefektywne. Dlatego też Komisja Europejska zdecydowała się wprowadzić wymóg – wzorowany na rozwiązaniu obowiązującym w Wielkiej Brytanii – kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych przez specjalnie do tego powołane organy odwoławcze (najczęściej będące sądami), posiadające uprawnienia do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw. Rozwiązanie to znacznie zwiększyło rolę krajowych organów odwoławczych,

<sup>2</sup> Pierwsze kroki w kierunku demonopolizacji rynków telekomunikacyjnych w Europie podjęły: Wielka Brytania, Szwecja oraz Finlandia. Zob. szerzej na temat tego procesu w Wielkiej Brytanii i Szwecji [w]: Ch. Koenig, J. Kühling, H. Schedl (red.), *Liberalisierung der Telekommunikationsordnungen: Ein Rechtsvergleich*, „Schriftenreihe Kommunikation & Recht“, 9 Verl. Recht und Wirtschaft, Heidelberg 2000.

<sup>3</sup> J.W. Goodman, *Telecommunications Policy-Making in the European Union*, 2006, s. 4.

<sup>4</sup> Już w 1979 r. w ramach Komisji Europejskiej utworzono Grupę roboczą ds. Technologii Informatycznych (ang. *Information Technologies Task Force*), którą następnie przekształcono w XIII Dyрекcję Generalną odpowiedzialną za sprawy telekomunikacyjne. W 1983 r. utworzono Grupę Wyższych Urzędników ds. Telekomunikacji (ang. *Senior Officials Group on Telecommunications*) za: I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, 2006, s. 96.

działających obok krajowych organów regulacyjnych i Komisji Europejskiej, w regulowaniu rynku telekomunikacyjnego<sup>5</sup>. Jednym z celów przyjętego w 2002 r. tzw. pakietu dyrektyw nowego podejścia<sup>6</sup> było stworzenie specjalnego, kompleksowego trybu (modelu) weryfikowania rozstrzygnięć z zakresu regulacji rynku telekomunikacyjnego (określonego jako rynek komunikacji elektronicznej). Model ten zakłada istnienie szczególnego krajowego organu regulacyjnego oraz szczególnego krajowego organu odwoławczego kontrolującego rozstrzygnięcia tego regulatora. Zasadniczym celem miała być efektywność całego modelu. Odpowiednie postanowienia w tej sprawie zawiera art. 4 dyrektywy w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa, dalej jako DR).

Implementacji przywołanego pakietu dyrektyw nowego podejścia do prawa polskiego dokonano w obecnie obowiązującej ustawie P.t. z 2004 r. W ustawie tej zasadniczo powtórzono poprzednie rozwiązania proceduralne, w szczególności model kontroli sądowej, przyjęty już w Prawie telekomunikacyjnym z 2000 r.<sup>7</sup> I tak, ustawodawca utrzymał rozwiązanie przewidujące dwutorowość kontroli sądowej rozstrzygnięć organu regulacyjnego do sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych – Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego<sup>8</sup> (dalej jako Sąd Antymonopolowy).

Analiza historyczna przepisów z zakresu prawa telekomunikacyjnego w Polsce wskazuje, że model organizacyjny regulacji tego sektora oraz model kontroli sądowej rozstrzygnięć organu regulacyjnego oparto w znacznej mierze na rozwiązaniach obowiązujących w krajowym prawie antymonopolowym. Konsekwencją takiego założenia było przyjęcie, że organem odpowiedzialnym za regulację jest monokratyczny centralny organ administracji rządowej, a postępowanie przed nim toczy się zgodnie z przepisami o ogólnym postępowaniu administracyjnym, (tj. ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup>, dalej jako k.p.a.), ze zmianami wynikającymi z ustawy szczególnej. Również na wzór postępowania antymonopolowego, zasadniczą część decyzji związanych z regulacją sektora, poddano kognicji sądu powszechnego (Sądu Antymonopolowego). Jednakże ustawodawca z nieznanymi powodów pozostała część decyzji organu regulacyjnego pozostawił w kognicji sądownictwa administracyjnego, czyli inaczej niż np. w sprawach rozstrzyganych na podstawie ustawy z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne<sup>10</sup> (dalej jako Pr. energ.), gdzie wszystkie rozstrzygnięcia poddano kognicji sądu powszechnego [Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej jako SOKiK<sup>11</sup>].

<sup>5</sup> Ch. Hoepied, A. de Streef, *The ambiguities of the European electronic communications regulation* [w:] E.J. Dommering, N.A.N.M. van Eijk (red.) *The round table expert group on telecommunications law*, Amsterdam 2005, s. 151.

<sup>6</sup> Na pakiet ten składały się: Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, str. 7-20, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13 Tom 29 P. 323-336 z późn. zm.; Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, str. 33-50, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13 Tom 29 P. 349-366 z późn. zm.; Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, str. 51-77, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13 Tom 29 P. 367-393 z późn. zm. oraz Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002, str. 21-32, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13 Tom 29 P. 337-348 z późn. zm.

<sup>7</sup> Ustawa z 21.07.2000 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. z 2000 r. Nr 73, poz. 852.

<sup>8</sup> Art. 27 ustawy z dnia 24.02.1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz. U. z 1990 r. Nr 14, poz. 88) dodał do ustawy z dnia 20.06.1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1985 r. Nr 31, poz. 137 z późn. zm.) art. 19<sup>2</sup> który zobowiązywał ministra sprawiedliwości do utworzenia, w drodze rozporządzenia, w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie odrębną jednostkę organizacyjną do spraw antymonopolowych (sąd antymonopolowy).

<sup>9</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 tj. z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.

<sup>11</sup> SOKiK, poprzednio funkcjonujący pod nazwą Sąd Antymonopolowy, został utworzony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 30.12.1998 r. w sprawie utworzenia sądu antymonopolowego (Dz. U. z 1998 r. Nr 166, poz. 1254) i obecnie funkcjonuje w oparciu o art. 16 § 5 pkt 1 ustawy z dnia 27.07.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

### III. Prezes UKE jako krajowy organ regulacyjny

Prawodawca unijny lakonicznie określił krajowy organ regulacyjny<sup>12</sup> jako: organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach DR lub dyrektyw szczegółowych (art. 2 lit. g DR). Oznacza to, że DR nie przesądza formy prawnej ani pozycji ustrojowej krajowych organów regulacyjnych. W art. 3 DR ustanowiono natomiast wymóg niezależności organu regulacyjnego, tj. aby był on prawnie oddzielony i funkcjonalnie niezależny od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej. DR nie wymaga jednak niezależności organu (lub organów regulacyjnych) od rządów państw członkowskich<sup>13</sup>. Jednakże, gdyby państwo członkowskie zachowało prawo własności przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług lub sprawowało nad nimi kontrolę, to zobowiązane jest do zapewnienia skutecznego rozdziału strukturalnego funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kontroli (art. 3 ust. 2 DR).

Polski ustawodawca jest konsekwentny w zakresie kształtu ustrojowego organów określanych (czy to dosłownie w ustawie, jak w przypadku Prezesów UKE i Urzędu Regulacji Energetyki<sup>14</sup>, czy pośrednio poprzez doktrynę, jak Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego<sup>15</sup>) jako regulacyjne<sup>16</sup>. Organy takie, podobnie zresztą jak Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako Prezes UOKiK), są monokratycznymi, centralnymi organami administracji rządowej powoływanymi w szczególności sposób, które dodatkowo wyłączone są z hierarchicznego podporządkowania i nadzoru administracyjnego. Jednocześnie, co istotne z punktu widzenia przedmiotowych rozważań, organy te podlegają w zakresie swoich rozstrzygnięć (co najmniej w części) kontroli merytorycznej sprawowanej przez sądy powszechne. Dlatego też, na gruncie prawa krajowego, można mówić o organach regulacyjnych jako tych, którym ustawodawca powierzył zadania i funkcje regulacyjne a nie tych, które posiadają określone cechy czy kształt ustrojowy. Co więcej, wydaje się, że kształt ustrojowy takich organów jest z punktu widzenia celów regulacji irrelevantny tak dalece, jak pozwala on na efektywną realizację ich zadań.

Ustawodawca w art. 190 ust. 1 P.t. *expressis verbis* określił Prezesa UKE, jako organ regulacyjny w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych. Na gruncie przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego, należy uznać, że organ regulacyjny to taki, któremu powierzono zadania i funkcje regulacyjne, a nie ten, który posiada określone cechy czy kształt ustrojowy. Analiza zadań i funkcji Prezesa UKE wskazuje jednoznacznie, że organowi temu powierzono realizację określonych w P.t. oraz przepisach prawa Unii Europejskiej zadań i funkcji regulacyjnych, tak więc należy go uznać za organ regulacyjny, stosownie do definicji z art. 2 lit. g DR<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Określenie *national regulatory authority* (ang.) jest tłumaczone w dyrektywach jako *krajowy organ regulacyjny* natomiast P.t. określa Prezesa UKE jako *organ regulacyjny*. Jednocześnie w polskiej literaturze można spotkać inne tłumaczenia tego zwrotu na: *krajowe władze regulacyjne* (S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003 oraz *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005; A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, Warszawa 2010).

<sup>13</sup> I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy...*, op. cit., s. 147; M. de Visser, *Revolution or evolution – what institutional future for EC Communications law?*, "TILEC Discussion Paper", August 2007, s. 6.

<sup>14</sup> Zob. art. 21 ust. 1 Pr. energ.

<sup>15</sup> Tak m.in.: I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy...*, op. cit., s. 169.

<sup>16</sup> W literaturze do grupy organów regulacyjnych zalicza się dodatkowo: KRRiT, Szefa Urzędu Lotnictwa Cywilnego jak również Radę Polityki Pieniężnej Narodowego Banku Polskiego, czy wreszcie Generalnego Inspektora Danych Osobowych. Tak: Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawnoporównawczy)* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 19.

<sup>17</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 20.02.2008 r., III SK 23/07, LEX 452461, (Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2008 r. nr 6, s. 96).

## IV. Postępowanie przed Prezesem UKE

Kodeks postępowania administracyjnego, co do zasady, przesądza, że postępowanie<sup>18</sup> przed organami administracji publicznej, w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, prowadzone jest w oparciu o jego przepisy (art. 1 pkt 3 k.p.a.). Równocześnie za organ administracji publicznej k.p.a. uznaje m.in. ministrów<sup>19</sup> oraz centralne organy administracji rządowej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.). Przytoczony przepis jest samodzielną przesłanką do tego, aby postępowanie w określonych w nim sytuacjach, toczyło się w oparciu o przepisy k.p.a. Natomiast w art. 206 ust. 1 P.t. ustawodawca niejako potwierdza to stanowiąc, że postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie k.p.a. ze zmianami wynikającymi z P.t. Zamieszczenie w P.t. powyższego przepisu nie było konieczne, aby postępowanie przed tym organem toczyło się w oparciu o przepisy k.p.a.<sup>20</sup> Nie ma zresztą w doktrynie oraz w orzecznictwie sporu co do tego, że postępowanie przed Prezesem UKE jest postępowaniem administracyjnym<sup>21</sup>.

Ze względu na treść przywołanego art. 206 ust. 1 P.t., postępowanie przed Prezesem UKE należy uznać za administracyjne postępowanie szczególne, nieautonomiczne względem kodeksu postępowania administracyjnego, w ramach którego organ rozstrzyga sprawy indywidualne z zakresu P.t. Szczegółność tego postępowania oraz nieautonomiczność wynika z modyfikacji ogólnych norm k.p.a., zawartych w P.t.

Elementem szczególnym postępowania przed Prezesem UKE, istotnym dla kontroli sądowej jego decyzji, jest jego współdziałanie z Komisją Europejską, Organem Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej oraz Prezesem UOKiK. Efektem współdziałania Prezesa UKE z tymi organami jest znaczny, a niekiedy nawet decydujący ich wpływ na ostateczną treść rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezesa UKE. W konsekwencji, zadaniem sądu w wielu sprawach jest zbadanie formalnych elementów współdziałania organów oraz odniesienie się do stanowiska wyrażonego przez organ współdziałający, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Konsekwentnie, organ ten posługuje się prawnymi formami działania właściwymi (odpowiadającymi) organom administracyjnym, w głównej mierze decyzjami administracyjnymi. Także przy pomocy tej prawnej formy działań organ ten realizuje powierzone mu zadania i funkcje regulacyjne określone w P.t. Swoistą formą działań Prezesa UKE jest decyzja regulacyjna, będąca rodzajem decyzji administracyjnej. Materiałną podstawą decyzji regulacyjnej są przepisy P.t., a jej adresatem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny. Decyzja ta jest ściśle powiązana z pojęciem regulacji<sup>22</sup>, której podstawowym celem jest urzeczywistnienie zasad uczciwej i nieskrępowanej konkurencji na rynku oraz dostęp do usług powszechnych<sup>23</sup>. Elementem wyróżniającym decyzję regulacyjną spośród innych decyzji Prezesa

<sup>18</sup> Pod pojęciem postępowania administracyjnego autor za J. Borkowskim rozumie „regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania, w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 94-95.

<sup>19</sup> Ministrów k.p.a. definiuje jako Prezesa i wiceprezesa RM pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy (art. 5 § 2 pkt 4).

<sup>20</sup> S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz...*, op. cit., s. 1120.

<sup>21</sup> K. Kosmala, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty*, „Prawo i ekonomia w telekomunikacji” nr 3/2004, s. 18.

<sup>22</sup> Na problem pojęcia regulacji zwraca uwagę T. Rabska w: *Prawo administracyjne a publiczne prawo gospodarcze*, [w:] J. Supernat (red.) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 588.

<sup>23</sup> Zob. szerzej o pojęciu regulacji: S. Piątek, W. Szpringer, *Efektywność regulacji rynków telekomunikacyjnych*, [w:] S. Piątek (red.) *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Warszawa 2007, s. 333; T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwoju prawa administracji regulacyjnej w Polsce*, [w:] H. Bauer, P. M. Huber, Z. Niewiadomski, *Ius Publicum Europaeum*, Warszawa 2003, s. 162-163; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa*

UKE jest, obok kryteriów formalnych, oparcie jej na przesłankach obiektywnej analizy ekonomicznej rynków telekomunikacyjnych. Dodatkowo, cechą szczególną decyzji regulacyjnej Prezesa UKE jest, co do zasady, wyłączenie jej z trybu kontroli administracyjnej przewidzianej w Kodeksie postępowania administracyjnego (odwołanie w toku instancji) oraz kontroli sądownoadministracyjnej.

## V. Prawo do odwołania się w sprawach z zakresu Prawa telekomunikacyjnego

W doktrynie oraz w judykaturze przyjmuje się, że dla prawidłowej realizacji prawa do sądu niezbędne jest przestrzeganie wszystkich komponentów tego prawa, a w szczególności: 1) prawa dostępu do sądu, 2) prawa do rzetelnej (właściwej) procedury przed sądem oraz 3) prawa do wyroku sądowego<sup>24</sup>. Jednakże sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w zależności od przyjętego przez państwo rozwiązania, może się istotnie różnić. Generalizując można przyjąć, że w sferze administracji możliwe są zasadniczo dwa typy sprawowania wymiaru sprawiedliwości: poprzez merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez organ sądowy (pełna weryfikacja) lub poprzez kontrolę legalności (kontrola kasacyjna). Wyróżnione typy są zasadniczo różne i mają zupełnie odmienne cele. Pierwszy ma za cel rozstrzygnięcie całej sprawy w sposób samodzielny, natomiast drugi zmierza jedynie do skontrolowania prawidłowości decyzji w rozstrzygniętej już sprawie.

Wymóg kontroli rozstrzygnięć w sprawach należących do krajowego organu regulacyjnego w zakresie rynku telekomunikacyjnego został określony w art. 4 DR jako prawo odwołania się<sup>25</sup>. Przepis ten formułuje wymogi proceduralne, spośród których za najistotniejsze autor uznaje wymóg skutecznego mechanizmu odwoławczego i rozpatrywania spraw pod względem merytorycznym, oraz wymogi instytucjonalne (organizacyjne). W zakresie tych ostatnich za najważniejsze należy uznać: wymóg niezależności oraz dysponowania odpowiednią wiedzą specjalistyczną przez organ odwoławczy. Prawo odwołania się z art. 4 DR może być realizowane w dwojaki sposób. Pierwszy sposób to procedura co najmniej dwuinstancyjna, w której odwołanie rozpatruje podmiot niebędący sądem, spełniający wymogi proceduralne, którego rozstrzygnięcia ostatecznie podlegają kontroli organu sądowego (ten z kolei nie musi spełniać wymogów proceduralnych). Drugi sposób, to procedura jednoinstancyjna, w której odwołania bezpośrednio rozpatruje organ sądowy, spełniający wymogi proceduralne, bez obowiązku wprowadzenia kolejnej instancji odwoławczej. Istotne jest, że w zakresie przedmiotowym DR nie różnicuje spraw należących do właściwości krajowego organu regulacyjnego na takie, które muszą być poddane wymogom w zakresie prawa do odwołania się z art. 4 DR i na pozostałe sprawy. Oznacza to, że wymagania z art. 4 DR odnoszą się do wszystkich spraw, a tym samym decyzji, należących do właściwości krajowego organu regulacyjnego. W ocenie K. Lasoka, model odwoławczy

wobec gospodarki, „Studia Prawnicze”, Zeszyt 3 (161) 2004, s. 97; M. Szydło, *Wyznaczanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych posiadających znaczącą pozycję na rynku zgodnie ze znowelizowanym prawem telekomunikacyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2/2006, s. 202; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 65.

<sup>24</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.02.2009 r., Kp 3/08, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2009/2A/9 wraz z przywołanym tam orzecnictwem oraz A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992 nr 7, s. 17 i n., podobnie również M. Wyrzykowski, [w:] L. Garlicki (red.) *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 1995, s. 31; P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom. III, Warszawa 2003, art. 45, s. 3.

<sup>25</sup> „Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron uczestniczących w sporze. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewniają, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone, oraz zapewniają istnienie skutecznych środków odwoławczych. Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”.

określony w art. 4 DR nakazuje ustanowienie w zasadzie drugiego organu regulacyjnego<sup>26</sup>, ponieważ opisane rozwiązanie uprawnia organ odwoławczy do pełnej kontroli każdej sprawy i zastępowania decyzji organu regulacyjnego. Niemniej jednak, nie powinno to prowadzić do każdorazowego zastępowania regulatora przez organ odwoławczy, gdyż nie jest to jego zadaniem ani celem<sup>27</sup>. Jak zauważa C. Veljanovski udział organu odwoławczego w kształtowaniu rozstrzygnięć regulacyjnych jest uzależniony od jakości decyzji wydawanych przez organ regulacyjny. Jeżeli decyzje regulatora są właściwe i w sposób należyty uzasadnione, prawdopodobieństwo kształtowania rynku przez organ odwoławczy jest niewielkie<sup>28</sup>.

Zauważmy, że regulacje pakietu z 2002 r. zostały wprowadzone w formie dyrektyw tak, aby poszczególne państwa członkowskie odpowiednio dostosowały ramy regulacyjne do własnych porządków prawnych. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie brytyjskie, które stało się probierzem późniejszych rozwiązań przyjętych przez całą Unię Europejską. Model brytyjski zakłada, że rozstrzygnięcia<sup>29</sup> organu regulacyjnego podlegają pełnej kontroli sprawowanej przez specjalnie powołany do tego organ sądowy<sup>30</sup> – Antymonopolowy Trybunał Apelacyjny (*Competition Appeal Tribunal*), posiadający uprawnienia merytoryczne do rozstrzygania spraw. Na drugim niemal biegunie znajduje się rozwiązanie obowiązujące w Austrii, które przewiduje jedynie kontrolę kasacyjną sprawowaną przez Sąd Administracyjny<sup>31</sup> – co wynika z ustroju konstytucyjnego tego państwa.

Wymogi w zakresie prawa do sądu, rozumiane jako prawo do kontroli sądowej decyzji wydawanych w sprawach należących do właściwości Prezesa UKE realizowane są obecnie przez dwa rodzaje (typy) sądów: sądy administracyjne (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jako sąd pierwszej instancji) i sądy powszechne (SOKiK jako sąd pierwszej instancji).

## VI. Charakter prawny spraw należących do właściwości Prezesa UKE

Analiza spraw należących do właściwości Prezesa UKE na podstawie przepisów P.t. wskazuje, że nie mają one jednolitego charakteru prawnego. W związku z tym można wyodrębnić spośród nich sprawy mające charakter administracyjny, charakter cywilny oraz w dalszej kolejności sprawy mające charakter regulacyjny. W tym miejscu niezbędne jest krótkie odniesienie się do tych pojęć. I tak, J. Zimmermann pojęcie sprawy administracyjnej rozumie jako prawo materialne, które „żąda swojej konkretyzacji ze względu na stan faktyczny. Jest więc ona niepowtarzalnym splotem prawa i faktu, w którym uwikłane są dwa podmioty: organ administracyjny i strona. Sprawa administracyjna nie jest zatem tylko sporem wyrosłym na gruncie już skonkretyzowanego stosunku prawnego, nie jest sprawą ze stosunku prawnego, ale sprawą stosunku prawnego”<sup>32</sup>. Tak więc, byt prawny sprawy administracyjnej jest uprzedni i w zasadzie samoistny, niezależny od ewentualnego postępowania

<sup>26</sup> K. Lasok, *Appeals under the New Regulatory Framework in the Electronic Communications Sector*, *European Business Law Review*, 16 (4) 2005, s. 795.

<sup>27</sup> P. Larouche, M. de Visser, *The Triangular Relationship between the Commission, NRAs and National Courts Revisited*, *Communications & Strategies* no. 64 4<sup>th</sup> quarter 2006, s. 142.

<sup>28</sup> C. Veljanovski, [w:] R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (red.) *The Oxford handbook of Regulation*, Oxford 2010, s. 96-98.

<sup>29</sup> Z wyjątkiem rozstrzygnięć, o których mowa w załączniku nr 8 do *Communications Act* z 2003 r. - *Schedule 8 Decisions not subject to appeal*.

<sup>30</sup> Jest to administracyjny organ sądowy, posiadający specjalistyczną wiedzę z zakresu swojej właściwości, tj. ochrony konkurencji oraz spraw regulacyjnych. W literaturze podkreśla się trudności dotyczące precyzyjnego określenia miejsca ustrojowego tego typu organów sądowych w Wlk. Brytanii. Zob. P. Mikuli, *Sądowa kontrola administracji publicznej w Wielkiej Brytanii*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2006 nr 2(5), s. 147; N. Wikeley, [w:] R. Creyke (red.), *Tribunals in the common law world: Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom*, Sydney 2008, s. 175-193.

<sup>31</sup> *Verwaltungsgerichtshof – VwGH*.

<sup>32</sup> J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancyjny*, Kraków 1986, s. 13.

w sprawie<sup>33</sup>. Z kolei definicję legalną sprawy cywilnej zawiera art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>34</sup> (dalej jako k.p.c.) stanowiąc, że kodeks ten normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy k.p.c. stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Definicja ta oparta jest na dwóch niezależnych kryteriach: materialnoprawnym (określane jako sprawy cywilne *sensu stricte*) i formalnoprawnym (określane jako sprawy cywilne *sensu largo*). Zgodnie z pierwszym kryterium, sprawami cywilnymi są te sprawy „w których stosunki prawne stron układają się na zasadzie równorzędności podmiotów i ekwiwalentności świadczeń, a co za tym idzie, są one już ze swej istoty sprawami cywilnymi”<sup>35</sup>. W judykaturze podkreśla się, że chodzi tu o stosunek charakteryzujący się „równorzędnością stron, tj. nieistnieniem władczego podporządkowania jednej strony drugiej”<sup>36</sup>.

Pierwsza kategoria spraw – mających charakter administracyjny – obejmuje niemal wszystkie sprawy z zakresu P.t. Decyzje wydawane w tych sprawach poddane zostały kognicji sądów administracyjnych (Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie jako sądowi pierwszej instancji) bądź sądów powszechnych (SOKiK jako sądowi pierwszej instancji). Co istotne dla przedmiotowych rozważań, co do zasady wszystkie sprawy należące do właściwości Prezesa UKE mają właśnie charakter administracyjny.

Decyzje wydawane w drugiej kategorii spraw – mających charakter cywilny (*sensu stricto*) – poddane zostały wyłącznie kognicji sądów powszechnych (SOKiK jako sądowi pierwszej instancji). Sprawy tego typu stanowią wyjątek w katalogu spraw należących do właściwości Prezesa UKE i dotyczą zasadniczo spraw spornych<sup>37</sup>. Chodzi o spory w zakresie dostępu telekomunikacyjnego i połączeń sieci (art. 27 ust. 2 P.t.), udostępniania danych abonentów przez dostawcę publicznie dostępnych usług telefonicznych innym przedsiębiorcom prowadzącym spisy abonentów lub świadczącym usługę informacji o numerach (art. 67 ust. 2 P.t.), udostępniania przydzielonej numeracji (art. 128 P.t.) oraz zapewnienia dostępu do budynków i infrastruktury telekomunikacyjnej (art. 139 P.t.).

Dalsze rozróżnienie nie jest związane z tradycyjnymi podziałami na sprawy cywilne i administracyjne, a na sprawy mające charakter regulacyjny. Zdaniem autora decyzja regulacyjna Prezesa UKE jest aktem administracyjnym, najczęściej przyjmującym formę decyzji administracyjnej, wydanym zgodnie z przepisami k.p.a., którego materialną podstawą jest P.t. a jego adresatem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny. Decyzja ta, ingerując w wolność przedsiębiorców telekomunikacyjnych, ma za cel urzeczywistnienie zasad uczciwej i nieskrępowanej konkurencji na rynku oraz zapewnienie użytkownikom dostępu do usług powszechnych. Jedną z głównych cech decyzji regulacyjnej jest oparcie jej na przesłankach obiektywnej analizy ekonomicznej rynków telekomunikacyjnych. Tak więc najistotniejszą osobliwością decyzji regulacyjnej jest oparcie jej na elementach pozaprawnych (analizy ekonomicznej).

Sprawy posiadające charakter regulacyjny poddane zostały kognicji sądów administracyjnych. Dotyczą one m.in.: ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 9 ust. 2 P.t., art. 33 ust. 3 P.t., 16 ust. 2

<sup>33</sup> T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 334.

<sup>34</sup> Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

<sup>35</sup> J. Bodio, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, 2005, s. 30.

<sup>36</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 11.01.2001 r., IV CKN 1630/00, LEX nr 52455.

<sup>37</sup> Z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu albo konkursu oraz decyzje o uznaniu przetargu albo konkursu za nierozstrzygnięty.



P.t. oraz art. 207 P.t.), okresowego zawieszenia lub ograniczenia realizacji uprawnień abonenta (art. 74 ust. 2 P.t. w zw. z art. 69-72 P.t.), świadczenia usługi powszechnej (art. 81 – 103 P.t.), gospodarowania częstotliwościami (art. 111-125 P.t.) czy gospodarowania numeracją (art. 126-127 oraz art. 129-131 P.t.). Sprawy o charakterze regulacyjnym przekazane sądom powszechnym dotyczą : ustalenia znaczącej pozycji rynkowej (art. 22 P.t.), nałożenia, zniesienia lub zmiany obowiązków regulacyjnych (art. 24 pkt 2 P.t. w zw. z art. 22 ust 2 P.t.), nałożenia kary finansowej (art. 209 P.t.), zakończenia postępowania dotyczącego stwierdzenia, że na analizowanym rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja (art. 23 ust. 1 P.t.), wymienionych wyżej spraw spornych między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi.

Należy zauważyć, że ustawodawca nie jest konsekwentny w podziale spraw należących do właściwości Prezesa UKE pomiędzy sądy administracyjne i sądy powszechne. Pomimo jednolitego charakteru spraw regulacyjnych, kontrola sądowa tych spraw niekonsekwentnie podzielona została pomiędzy dwa różne rodzaje sądów. Niekonsekwencja ta szczególnie widoczna jest w sprawach z zakresu świadczenia usługi powszechnej (art. 81-103 P.t.). Decyzja w przedmiocie wyznaczenia podmiotu do świadczenia usługi powszechnej poddana została kognicji sądów administracyjnych. Natomiast w przypadku niewywiązywania się przez przedsiębiorcę wyznaczonego do obowiązku świadczenia usługi powszechnej, (co najmniej zgodnie z określonymi wartościami wskaźników dostępności i jakości) Prezes UKE jest zobowiązany podjąć działania, o których mowa w art. 201 P.t. Oznacza to, że decyzje w tym zakresie będą podlegały już kontroli sądu powszechnego [SOKiK].

## VII. Charakter prawny kontroli sądowej decyzji Prezesa UKE

Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne względem decyzji Prezesa UKE wykonywana jest w zakresie legalności – jest to tzw. model kasacyjny<sup>38</sup>. Sąd administracyjny, dokonując kontroli decyzji organu regulacyjnego nie przejmuje takiej sprawy do końcowego załatwienia; ta zawsze pozostaje w gestii organu – Prezesa UKE, który zaskarżoną decyzję wydał<sup>39</sup>. Przepisy nie przewidują odmiennego, szczególnego trybu kontroli sądowej decyzji rozstrzyganych przez Prezesa UKE z zakresu P.t. Jednakże swoistość telekomunikacyjnego prawa materialnego, mającego swoje źródło w prawie krajowym oraz w prawie unijnym, niejednokrotnie wymusza określoną specyfikę kontroli sądowej działań Prezesa UKE.

Do tej specyfiki, moim zdaniem, należy szczególnie prowsólnotowa wykładnia przepisów prawa, kontrola „legalności celu” oraz kontrola uznania administracyjnego. W oparciu o przedstawione elementy Wojewódzki Sąd Administracyjny, jako sąd I-ej instancji rozpatrując sprawę należącą do właściwości Prezesa UKE, winien w szczególności dokonać:

- a) sprawdzenia swojej właściwości, tj. czy sprawa nie podlega kognicji sądu powszechnego,
- b) sprawdzenia, czy sprawa ma tzw. charakter unijny; jeżeli tak, to czy organ zastosował zasadę pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz czy dokonał tego w sposób prawidłowy<sup>40</sup>,

<sup>38</sup> Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012, s. 57; J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 18 oraz m.in. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31.03.2009 r., II GSK 823/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>39</sup> R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999 nr 12, s. 22-24.

<sup>40</sup> Zob. szerzej m.in. A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji, jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *acquis communautaire**, [w:] E. Piontek, *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 191; A. Wentkowska, *Interpretacja *In dubio pro communitate* – dyrektywa wykładni proeuropejskiej w orzecznictwie sądów polskich*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 145. Choć wykładnia *in dubio pro communitate* wynika pośrednio z: Konstytucji RP art. 9 oraz art.

- c) przeprowadzenia kontroli zgodności rozstrzygnięcia z celami ustawowymi (legalność celu)<sup>41</sup>, tj. czy dane rozstrzygnięcie nie jest sprzeczne z celami aktu normatywnego – w szczególności P.t.,
- d) przeprowadzenia kontroli uznania administracyjnego<sup>42</sup> (regulacyjnego<sup>43</sup>), jego dopuszczalności oraz prawidłowego i zindywidualizowanego uzasadnienia takiego rozstrzygnięcia przez organ oraz
- e) przeprowadzenia kontroli prawidłowości współdziałania Prezesa UKE z innymi organami (Prezesem UOKiK czy organami Unii Europejskiej).

Wydaje się, że kontrola rozstrzygnięć Prezesa UKE przeprowadzona z uwzględnieniem przywołanych elementów, pozwala w sposób najpełniejszy sprawdzić, czy organ prawidłowo przeprowadził postępowanie oraz czy oparł swoje rozstrzygnięcie o właściwe normy prawne.

W kontekście wcześniejszych ustaleń dotyczących charakteru spraw należących do właściwości Prezesa UKE należy dodać, że ze względu na przyjęty w Polsce model sądownictwa administracyjnego sądy te nie zostały powołane do sprawowania kontroli w sprawach mających charakter cywilny w ich materialnym znaczeniu. Wynika to z faktu, że sądownictwo administracyjne zostało, zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, powołane do kontroli działań administracji publicznej pod względem legalności, co wyklucza możliwość rozpatrywania istoty (*meritum*) spraw cywilnych.

Również sądownictwo powszechne realizuje konstytucyjne prawo do sądu względem decyzji należących do właściwości Prezesa UKE. Chodzi o sprawy określone w art. 206 ust. 2, 2a i 2b P.t., które rozpatrywane są w trybie właściwym dla spraw cywilnych<sup>44</sup>. Analiza prawna przepisów wskazuje, że sprawy te mogą być rozstrzygane merytorycznie dwukrotnie. W pierwszym etapie rozstrzygane są przez Prezesa UKE w postępowaniu administracyjnym, kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej lub postanowienia. W przypadku wniesienia odwołania, rozpoczyna się drugi etap – sądowy, w którym sąd powszechny (SOKiK jako sąd pierwszej instancji) ponownie rozstrzyga tę samą sprawę, w formie wyroku. Sąd powszechny, w wyniku wniesionego odwołania, rozstrzyga zawiśłą przed nim sprawę od początku w granicach decyzji administracyjnej Prezesa UKE. Oznacza to, że sąd nie kontroluje decyzji Prezesa UKE, a jego celem jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w kontradiktoryjnym procesie pomiędzy organem administracyjnym a adresatem lub adresatami jego decyzji administracyjnej.

## VIII. Podsumowanie

Opisane rozwiązania proceduralne tworzą swoisty model kontroli sądowej decyzji Prezesa UKE z zakresu P.t. Model ten, już na etapie postępowania przed organem, zakłada szereg modyfikacji względem rozwiązań unormowanych w k.p.a., z których na szczególną uwagę zasługuje współdziałanie Prezesa UKE z organami Unii Europejskiej. Pomimo tego, postępowanie przed tym organem nie traci przymiotu postępowania administracyjnego. Elementem wyróżniającym opisywanego modelu

90-91; Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439) ale także z Traktatu dotyczącego przystąpienia do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864).

<sup>41</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Wykładania w prawie administracyjnym*, 2006, s. 150.

<sup>42</sup> Zob. szerzej M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 5-6 (32-33) 2010, s. 168 i n.

<sup>43</sup> Pojęcie uznania regulacyjnego wprowadził W. Hoff. Zob. tego autora: *Uznanie regulacyjne*, „Problemy zarządzania” 1/2008 (19), s. 73-92 oraz *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 78 i n.

<sup>44</sup> A do czasu nowelizacji k.p.c. z dnia 16.09.2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1381), która weszła w życie z dniem 3.05.2012 r. dla spraw cywilnych gospodarczych.

jest dwutorowość kontroli sądowej decyzji organu regulacyjnego, w szczególności przekazanie enumeratywne wymienionych w art. 206 ust. 2, 2a i 2b P.t. decyzji Prezesa UKE do jurysdykcji sądów powszechnych. Postępowanie przed SOKiK tworzy szczególny, oddzielny od postępowania administracyjnego i ogólnego postępowania cywilnego, system kontroli decyzji telekomunikacyjnego organu regulacyjnego.

Odnosząc przedstawiony w artykule model kontroli sądowej do wymagań określonych w DR należy wskazać, że odbiega on od wymogów stawianych w art. 4 tej dyrektywy. W pierwszej kolejności, sądownictwo administracyjne, ze względu na swój charakter, nie spełnia wymogu merytorycznego rozstrzygnięcia spraw. Co więcej, realizacja takiego wymogu jest w obecnym kształcie sądownictwa administracyjnego niemożliwa. Z kolei sądownictwo powszechne (SOKiK jako sąd pierwszej instancji oraz Sąd Apelacyjny w Warszawie jako sąd drugiej instancji) spełnia przesłankę merytorycznego rozstrzygnięcia spraw zawisłych przed tym sądem. Potwierdzają to nie tylko przepisy k.p.c. ale również bogate orzecznictwo oraz stanowisko doktryny w tym zakresie. Trafne jest rozwiązanie polegające na wyznaczeniu w pierwszej instancji SOKiK jako jedynego sądu właściwego w przedmiotowych sprawach. Jednocześnie autor postuluje – *de lege ferenda* – ustanowienie wyspecjalizowanego wydziału również na poziomie instancji odwoławczej – Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Należy również zagwarantować odpowiednią specjalizację w przedmiotowej kategorii spraw SOKiK. Specjalizacja tego sądu winna polegać na szczególnym doborze sędziów oraz dostępie sądu do niezależnych od organu regulacyjnego i przedsiębiorców telekomunikacyjnych specjalistów (biegłych) z zakresu regulacji rynku telekomunikacyjnego. Brak dostatecznych kwalifikacji jednoosobowych składów orzekających w SOKiK może powodować faktyczne zredukowanie działań tego sądu jedynie do kontroli legalności decyzji Prezesa UKE lub ewentualnie, bezkrytyczne przyjmowanie przez ten sąd ustaleń dokonanych w postępowaniu administracyjnym przez Prezesa UKE.

Reasumując, obecny model kontroli sądowej decyzji wydawanych przez Prezesa UKE jest niespójny i w wielu jego elementach również niekonsekwentny. Jego niespójność i niekonsekwencja wynikają między innymi z braku czytelnego podziału spraw pomiędzy poszczególne rodzaje sądów.

Generalny wniosek *de lege ferenda* wskazuje na zasadność opracowania nowego modelu kontroli sądowej decyzji Prezesa UKE. Model taki winien, bez uszczerbku dla dyrektyw unijnych, uwzględnić konstytucyjny podział spraw pomiędzy sądy powszechne a sądy administracyjne, a także utrwalone rozwiązania z zakresu kontroli działań organów administracyjnych określone w k.p.a.