

**Memorandum dotyczące reformy k.p.c.  
w zakresie zmiany kognicji sądowej w sprawach dot. regulacji telekomunikacji  
[na podstawie projektu z 4 listopada 2009 r.<sup>1</sup>]  
wraz z uwagami *de lege ferenda***

## Streszczenie

Objęcie spraw z zakresu regulacji telekomunikacji kognicją sądów administracyjnych, bez wprowadzenia gruntownych modyfikacji procedury sądowo-administracyjnej, jest rozwiązaniem **wadliwym**, nieodpowiadającym istocie decyzji regulacyjnych (szczególnie decyzji o dostępie telekomunikacyjnym), a także **naruszającym dyrektywy Unii Europejskiej** (por. pkt 12 poniżej). Przyjęcie konstrukcji proponowanej w projekcie z 4 listopada 2009 r. byłoby ponadto ograniczeniem przyznanych przez Ustawę Zasadniczą uprawnień jednostki do rozpoznania sprawy przez sąd.

Wydaje się, iż ewentualna reforma obecnego stanu prawnego, zgodna z normami prawa Unii Europejskiej oraz urzeczywistniająca konstytucyjne prawo do sądu, powinna uwzględniać uwagi wskazane w punkcie 16 niniejszego dokumentu.

## 1. Zarys stanu obecnego

Nie uprzedzając rozważań zawartych w punkcie 12 niniejszego dokumentu, należy na wstępie przytoczyć obecne brzmienie art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2002/21/WE:

*„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.*

Praktyka zdaje się wykazywać, iż obecny mechanizm sądowej kontroli rozstrzygnięć polskiego regulatora – tj. Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (zwanego dalej: „Prezesem UKE” lub „Regulatorem”) – jest daleki od ideału, a przy tym niespójny z cytowanym art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2002/21/WE. Ułomność ta nie wynika z dualizmu procedur sądowych<sup>2</sup> określonych normą zawartą w art. 206 ustawy Prawo telekomunikacyjne (zwanego dalej: „UPT”), ale z istotnych niedoskonałości występujących w każdej z obydwu procedur (tj. zarówno w trybie przewidzianym w art. 479<sup>57</sup> - 479<sup>67</sup>

---

<sup>1</sup> <http://bip.ms.gov.pl/kkpc/kkpc.php>

<sup>2</sup> W myśl art. 206 UPT część spraw podlega kognicji sądu administracyjnego, a część podlega kognicji sądu powszechnego.

kpc, jak i w trybie określonym ustawą *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*), które to niedoskonałości sprowadzają się do dwóch czynników:

- a) brak uwzględnienia funkcji **czasu**;
- b) brak mechanizmu zapewniającego **dogłębne rozpatrzenie** sprawy przez sąd.

Ad a): **czas**

Jest powszechnie wiadomym, iż dziedzina telekomunikacji charakteryzuje się niezwykle **dynamiką**. Zjawisko to zostało dostrzeżone przez prawodawcę europejskiego, który – już na etapie tworzenia dyrektyw z 2002 roku - mając na względzie krótką „żywołność” decyzji regulacyjnych (tj. utratę ich przedmiotowości w dość krótkim czasie), wprowadził w art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2002/21/WE zasadę natychmiastowej wykonalności tychże aktów administracyjnych (gdyby bowiem akt stawał się ostateczny/wykonywalny dopiero po zapadnięciu prawomocnego orzeczenia sądowego, z uwagi na dynamikę procesów w dziedzinie telekomunikacji, akt taki często byłby nierealizowalny, a tym samym bezprzedmiotowy, pozbawiając w konsekwencji Regulatora stosownego narzędzia).

Również i strona, której dotyczy akt administracyjny, z uwagi na szybką dezaktualizację decyzji oraz jej natychmiastową wykonalność, jest zainteresowana jak najszybszym zweryfikowaniem decyzji przez sąd. Uzyskanie przez stronę orzeczenia sądowego w czasie, kiedy dana decyzja stała się już nieaktualna (np. z powodu zastąpienia jej przez kolejną decyzję, albo z powodu zmian zapotrzebowania rynkowego), staje się praktycznie bezcelowe. Tego typu orzeczenie może co najwyżej służyć próbie dochodzenia roszczeń tytułem naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie wadliwego aktu, jednakże takie ograniczenie jest nie tylko sprzeczne z dyrektywami UE wymagającymi zapewnienia przez państwa członkowskie istnienia skutecznych środków odwoławczych (bliższe omówienie w dalszej części), ale również zamyka stronie prawo do sądu, gdyż strona nie posiada praktycznych możliwości wykazania i udowodnienia pełnej wysokości poniesionej szkody (np. niezwykle trudno jest udowodnić, jakie przychody ze świadczonych usług osiągnąłby operator, gdyby uzyskał częstotliwości radiowe, których odmówił mu Prezes UKE mimo, iż organ powinien był mu przyznać [rodzaj kwalifikowanego *lucrum caessans*]).

Zatem na dynamicznym rynku telekomunikacyjnym, zarówno dla Regulatora, jak i dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych, funkcja czasu ma kluczowe znaczenie. Podkreśla to w szczególności art. 4 ust. 3 Dyrektywy 2002/21/WE w nowym brzmieniu nadanym dyrektywą zmieniającą 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., który to przepis obliguje państwa członkowskie do gromadzenia informacji o czasie trwania postępowań odwoławczych od decyzji regulacyjnych (termin implementacji dyrektywy upływa w maju 2011 r).

Niestety, w przypadku odwołań składanych przez strony do Sądu Okręgowego Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) organ często zwleka z przekazaniem do sądu akt dotyczących decyzji, co już na samym początku opóźnia cały proces. Ponadto postępowania przed sądami powszechnymi trwają średnio kilka lat, co stoi w opozycji do dynamiki przedmiotowego segmentu. Analiza orzeczeń SOKiK zdaje się również prowadzić do wniosku, iż dla wielu sędziów nie bez znaczenia jest fakt, że decyzje są natychmiast wykonalne, a także wielokrotnie zastępowane kolejnymi sukcesywnie wydawanymi decyzjami – w czasie kilkuletniego procesu sądowego powstają skutki trudne do odwrócenia w dacie wyrokowania, co wydaje się zniechęcać sądy do zmian treści rozstrzygnięć Prezesa UKE lub uchylania tychże aktów.

Z kolei w przypadku skarg składanych do sądu administracyjnego obserwuje się bezcelowość poprzedzającego etap sądowy ponownego rozpatrywania sprawy przez Prezesa UKE (w

trybie art. 127 § 3 k.p.a.), gdyż ten prawie zawsze pozostaje przy swoim stanowisku wyrażonym w decyzji pierwszoinstancyjnej. Ponadto kasatoryjna funkcja sprawowana przez sądy administracyjne powoduje, iż w wyniku uchylecia decyzji prawomocnym wyrokiem sprawa wraca do organu ponownie, bez orzekania co do istoty. Konieczność powtórnego rozpatrywania sprawy przez organ znacznie oddala w czasie moment wydania decyzji odpowiadającej prawu (szczególnie w przypadkach, w których organ w danej sprawie nie wyraża woli zastosowania się do orzeczenia sądowego, prowadząc tym samym do powstania swoistego zapętlenia procedury<sup>3</sup>, uniemożliwiając stronie uzyskanie korzystnego dla niej orzeczenia). Wydaje się, że brak możliwości samodzielnej zmiany przez sąd administracyjny treści decyzji jest zjawiskiem wprost sprzecznym z potrzebą jak najszybszej korekty wynikającej ze specyfiki rynku telekomunikacyjnego.

#### Ad b) **dogłębne rozpatrzenie**

Jakość orzeczeń wydanych przez sądy powszechne w sprawach regulacyjnych częstokroć zdaje się sugerować, iż sądy nie dokonują wnikliwej analizy materii objętej procesem, poprzestając na samym uprawdopodobnieniu słuszności racji wykazywanych przez Prezesa UKE. W skrajnych, ale obserwowanych w praktyce przypadkach zjawisko to przybiera postać przyjmowania przez sąd swego rodzaju domniemania prawdziwości twierdzeń Regulatora. Nie jest wiadomym, czy wynika to z faktu przeciążenia SOKiK, czy też z braku dostępu do specjalistycznej wiedzy z zakresu telekomunikacji rozproszonej w wielu obszarach, a potrzebnej dla należytego rozpoznania sprawy (technika, ekonomia, zarządzanie, prawo UE, prawo krajowe). W każdym razie obserwowany niekiedy po stronie sądu brak wnikliwej analizy weryfikowanej materii, w połączeniu z przyjętą przez SOKiK zasadą (utarta linia orzecznicza), iż dokonane przez Prezesa UKE naruszenia przepisów k.p.a. (w tym naruszenie zasady dogłębnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz naruszenie zasady sporządzania poprawnych uzasadnień w myśl art. 107 § 3 k.p.a.) nie mogą być przedmiotem rozpoznania przez SOKiK, skłaniają ku tezie, iż istnieje luka w systemie sądowej kontroli decyzji regulacyjnych.

Z kolei sprawy z zakresu regulacji telekomunikacji objęte obecnie kognicją sądów administracyjnych (np. przetargi dotyczące częstotliwości radiowych oraz rezerwacje częstotliwości radiowych) obnażają słabość przyjętego w Polsce systemu umożliwiającego organowi praktyczne niewykonywanie orzeczeń sądów administracyjnych, a przy tym pozostawiającej organowi pełną, niepoddaną kontroli, swobodę w zakresie celowości, zasadności i rzetelności rozstrzygnięć (nie sposób bowiem stwierdzić, iż sąd administracyjny w swojej kasatoryjnej roli dokonuje dogłębnej analizy rozstrzygnięć organu pod względem rzetelności i celowości, a także słuszności dokonanych przez organ wyborów w ramach przyznanej swobody administracyjnej). W tym kontekście można przytoczyć następujące orzeczenia sądów administracyjnych:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2009 r. (sygn. II FSK 1756/2007): Sąd administracyjny nie ustala okoliczności sprawy, gdyż w zasadzie nie przeprowadza postępowania dowodowego (...);

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 listopada 2008 r. (sygn. I SA/Ke 246/2008): Zakres sądowej kontroli decyzji o charakterze uznaniowym jest zawężony do kryterium zgodności z prawem. Kontroli nie podlegają kryteria słuszności czy celowości;

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2008 r. (sygn. VI SA/Wa 654/2008): Sądy administracyjne sprawują kontrolę aktów i czynności z zakresu administracji publicznej pod względem ich zgodności z prawem materialnym i procesowym, nie zaś według kryteriów odnoszących się do słuszności rozstrzygnięcia;

---

<sup>3</sup> O przytoczonym zapętleniu procedury mowa w punkcie 11 niniejszego pisma

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2007 r. (sygn. I FSK 379/2006): *Sąd administracyjny, sprawując kontrolę działalności administracji publicznej, nie ustala okoliczności faktycznych sprawy, gdyż w zasadzie nie przeprowadza postępowania dowodowego (poza szczególnym przypadkiem przewidzianym w art. 106 § 3 ppsa) i nie dokonuje oceny zebranych dowodów, prowadzącej do uznania określonych faktów za udowodnione, lecz jedynie bada prawidłowość przeprowadzenia tych czynności przez organy administracji; sprawdza, czy organy te - ustalając stan faktyczny - nie naruszyły właściwych przepisów procedury administracyjnej, w tym także czy w sposób wyczerpujący rozpatrzyły cały materiał dowodowy i czy właściwie oceniły zebrane dowody.*

Istniejący w systemie polskiego sądownictwa administracyjnego brak możliwości dogłębnego rozpatrzenia sprawy oraz możliwości wydania reformatoryjnego orzeczenia stoi w sprzeczności z dyrektywami UE dotyczącymi sektora telekomunikacyjnego (o czym mowa również w dalszej części).

Powyższy zarys obecnego stanu prawno-faktycznego dowodzi, iż dwa kluczowe dla stron postępowań administracyjnych przed Prezesem UKE zagadnienia, tj. **funkcja czasu** oraz kwestia **dogłębnego rozpatrywania** spraw, zostały wprowadzone do sądownictwa powszechnego w sposób niepełny, zaś w przypadku sądownictwa administracyjnego wręcz nie istnieją.

Z tych też względów wszelkie projekty nowelizacji ustaw, poddające społecznej dyskusji obecny stan rzeczy (do takich bez wątpienia należy projekt z 4 listopada 2009 r.), należy uznać za niezwykle cenne.

## 2. Opis projektu nowelizacji (wyciąg)

Art. 1 pkt 51 projektu ustawy nowelizującej uchyla m.in. następujące artykuły kpc: art. 479<sup>1</sup>–479<sup>2</sup>, art. 479<sup>4</sup>, art. 479<sup>6</sup>–479<sup>6a</sup>, art. 479<sup>8</sup>, art. 479<sup>9</sup>–479<sup>14b</sup>, art. 479<sup>16</sup>–479<sup>19a</sup>, art. 479<sup>22</sup>, art. 479<sup>28</sup>–479<sup>30</sup>, art. 479<sup>31a</sup>–479<sup>33</sup> i art. 479<sup>35</sup>.

Z kolei art. 9 projektu wprowadza nowe brzmienie artykułowi 206 upt:

*Art. 206. 1. Postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy.*

*2. uchylony*

*2a. Z wyjątkiem decyzji w sprawie nałożenia kar, decyzje w sprawach o ustalenie znaczącej pozycji rynkowej, nałożenia, zniesienia lub zmiany obowiązków regulacyjnych, decyzje, o których mowa w art. 201 ust. 3 i decyzje wydawane w sprawach spornych z wyłączeniem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu albo konkursu, jak również decyzje o uznaniu przetargu albo konkursu za nierozstrzygnięty, podlegają natychmiastowemu wykonaniu.*

*2b. Na postanowienie, o którym mowa w art. 23, przysługuje skarga do sądu administracyjnego.*

*3. uchylony*

*4. Na postanowienie wydane w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego przez organ współdziałający z Prezesem UKE, zażalenie nie przysługuje.*

Wskutek powyższych zmian, sądem właściwym do rozpatrywania środków zaskarżenia od decyzji wydanych przez Prezesa UKE ma być wyłącznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (oraz Naczelny Sąd Administracyjny jako druga instancja) stosujący procedurę przewidzianą w ustawie *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Kolejnym *novum* wynikającym ze zmiany art. 206 upt jest dwukrotne rozpatrywanie spraw przez organ w trybie art. 127 § 3 k.p.a. (obecnie znaczna część decyzji jest skarżona bezpośrednio do SOKiK, z pominięciem art. 127 § 3 k.p.a., co wynika z art. 206 ust. 2 upt).

Projektodawca uzasadnia te zmiany faktem, iż sprawy z zakresu regulacji telekomunikacji, jako że są rozstrzygane decyzją administracyjną, powinny być poddane jurysdykcyjnej kontroli sądów administracyjnych „zgodnie z ich właściwą, materialnoprawną naturą”. Projektodawca nie dokonuje jednak analizy przedmiotowej *natury* spraw związanych z regulacją telekomunikacji oraz nie przeprowadza analizy skutków projektu.

### 3. Istota tzw. decyzji o dostępie telekomunikacyjnym

Przeważająca część decyzji regulacyjnych wydawanych przez Prezesa UKE<sup>4</sup> to akty administracyjne ustalające cywilnoprawne warunki współpracy między dwoma przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi lub obligujące do dokonania „samodzielnych” zmian tychże stosunków przez strony, wg wytycznych organu. W myśl art. 28 ust. 4 upt, decyzja o dostępie telekomunikacyjnym wydana przez Prezesa UKE zastępuje umowę o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie objętym decyzją. Zatem istotą tego typu decyzji jest upośledzenie swobody kontraktowej, o której mowa w art. 353<sup>1</sup> k.c. w zakresie wyboru partnera, jak i warunków współpracy oraz bezpośrednio administracyjna kreacja bądź modyfikacja **węzła cywilnoprawnego**.

Znamienne jest, że sprawy te rozstrzygane są przez Prezesa UKE co do zasady na wniosek jednego z operatorów, zatem są to **spawy sporne** (por. art. 27 ust. 2 upt).

Przykładowa decyzja z 7 grudnia 2009 r., ustalająca warunki współpracy między CenterNet S.A. a Polską Telefonią Cyfrową Sp. z o.o. stanowi **załącznik** do niniejszego pisma. Należy zwrócić uwagę na czysto cywilistyczny zakres załączonej umowy wprowadzanej decyzją organu oraz na znaczną złożoność materii.

Istnieją uzasadnione wątpliwości co do właściwości rzeczowej sądu administracyjnego, który miałby rozpatrywać sprawy w istocie **cywilnoprawne**.

Wątpliwe jest również, czy sąd administracyjny posiadałby środki oraz kompetencje do weryfikowania celowości oraz merytorycznej rzetelności poszczególnych przepisów zawartych w cywilnoprawnej umowie wprowadzanej decyzją organu, szczególnie że treść owych umów wpływa na stan konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, a w świetle przepisu art. 28 upt elementy konkurencji rynkowej stanowić mają jedną z wytycznych branż pod uwagę przy kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych przez organ.

### 4. Istota tzw. decyzji SMP

Prezes UKE wydaje decyzje (tzw. „decyzje SMP”), w których ustala, iż dany przedsiębiorca posiada znaczący udział w danym rynku i nakłada na przedsiębiorcę określone obowiązki regulacyjne mające na celu zapobieganie ewentualnym niekorzystnym dla rozwoju konkurencji działaniom. Stosownie do art. 24 upt, wydawane przez Prezesa UKE decyzje SMP powinny uwzględniać poziom rozwój krajowego rynku produktów i usług telekomunikacyjnych, zaś nakładane obowiązki powinny odpowiadać adekwatności i proporcjonalności danego obowiązku do problemów rynkowych.

Nie wydaje się, aby sąd administracyjny był władny do weryfikowania, czy dokonana przez organ ocena poziomu rozwoju krajowego rynku produktów i usług była poprawna. Wątpliwa jest również kompetencja sądu administracyjnego do roztrząsania przesłanek adekwatności i proporcjonalności obowiązków regulacyjnych nakładanych w sektorze telekomunikacyjnym.

---

<sup>4</sup> Wyjąwszy liczne decyzje będące pozwoleniami na używanie poszczególnych urządzeń radiowych.

## 5. Istota ofert ramowych

W pewnych okolicznościach (art. 42 upt) Prezes UKE nakłada na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązek stosowania oferty ramowej, która stanowi swoisty cywilnoprawny wzorzec umowny określający zakres i cenę poszczególnych usług telekomunikacyjnych oferowanych innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym. Treść oferty ramowej jest ustalana przez Prezesa UKE, który winien m.in. badać, czy oferta ta odpowiada potrzebom rynku, a także czy oferta odpowiada wymogom rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie zakresu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym (Dz. U. Nr 138, poz. 866).

Obecny kształt procedury sądowo-administracyjnej (*vide*: przytoczone powyżej orzeczenia) upoważnia do twierdzenia, iż sąd administracyjny nie jest uprawniony (a tym bardziej motywowany) do dogłębnej analizy takich okoliczności jak „potrzeby rynku” czy też do analizy np. poprawności przyjętego „prognozowania wielkości ruchu wymienianego przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, których sieci są łączone, w szczególności dopuszczalnych odchyień od prognoz oraz skutków błędnego prognozowania” (pkt 5 załącznika 1 do przytoczonego rozporządzenia).

## 6. Uprawnienie jednostki do sądowej zmiany decyzji organu

Wg obecnego art. 479<sup>64</sup> § 2 kpc, w razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Kompetencja sądu do zmiany decyzji organu oraz orzeczenia co do istoty sprawy ma na celu zagwarantowanie stronom procesu fundamentalnych praw do rzeczywistej weryfikacji aktu wydanego w zakresie regulacji telekomunikacji. Gdyby bowiem ograniczyć kompetencję sądu pozostawiając mu jedynie prawo do uchylenia aktu administracyjnego (w części lub całości), adresaci decyzji regulacyjnych, w obawie przed uchyleniem decyzji ustalających ich warunki współpracy z innymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, rezygnowaliby ze składania środków zaskarżenia nawet od decyzji dla nich niekorzystnych, choć jednocześnie niezgodnych z poprawną regulacją. Poniżej podano cztery przykłady - oparte o autentyczne stany prawne i faktyczne z ostatnich miesięcy - obrazujące tenże mechanizm.

**Przykład I** - decyzja z 15 grudnia 2009 r. (stan faktyczny i prawny przedstawiony w uproszczeniu)

W dniu 15 grudnia 2009 r. Prezes UKE wydał decyzję, na mocy której zmienił umowę międzyoperatorską, zmniejszając wysokość hurtowych opłat pobieranych przez P4 Sp. z o.o. od Polskiej Telefonii Komórkowej Centertel Sp. z o.o. (PTK Centertel) ze średniej wysokości ~57 gr/min połączenia do wysokości ~40 gr/min połączenia (z harmonogramem dalszych obniżek co 6 miesięcy). Przedmiotowa obniżka oznacza dla PTK Centertel zmniejszenie jej obciążeń (kosztów), gdyż w wyniku wydania decyzji PTK Centertel zobowiązana jest uiszczać kwotę niższą (tj. ~40 gr/min zamiast ~57 gr/min). Tu trzeba podkreślić, że różnica zaledwie kilku groszy w jednostce rozliczeniowej skutkuje – z uwagi na wielką ilość połączeń w skali kraju - różnicą przychodów liczoną w milionach złotych każdego miesiąca.

Ustalona przez Prezesa UKE kwota ~40 gr/min, mimo widocznej obniżki, cały czas pozostaje kwotą zawyżoną (najprawdopodobniej w warunkach polskich stawka P4 powinna wynosić 17 gr/min, a nie 40 gr/min). Z tego powodu PTK Centertel wnosi do sądu o zmianę stawki, z ustalonej wartości 40 gr/min na wartość 17 gr/min.

Jeżeli sąd rozpatrujący odwołanie złożone przez PTK Centertel nie posiadałby prawa do zmiany decyzji, a doszedłby do wniosku, że stawka 40 gr/min w istocie jest stawką niepoprawną (zbyt wysoka), byłby zmuszony uchylić decyzję w tej części (albo nawet w całości), co oznaczałoby dla PTK Centertel **powrót do jeszcze bardziej niekorzystnej stawki 57 gr/min.**

Zatem w tym stanie faktycznym **sąd kasatoryjny**, który na podstawie postępowania dowodowego **doszedłby do wniosku, że zamiast stawki 40 gr/min, właściwą stawką jest 17 gr/min, musiałby** uchylić decyzję, czyli de facto **wprowadzić** wręcz absurdalną w tym stanie rzeczy **stawkę 57 gr/min. Stan prawny powstały w wyniku uchylecia wadliwej decyzji byłby mniej zgodny ze stanem pożądanym niż gdyby decyzja organu się ostała.**

Patrząc z biznesowego punktu widzenia, PTK Centertel, choć świadoma niepoprawnego rozstrzygnięcia decyzji Prezesa UKE, zmuszona byłaby zrezygnować z odwoływania się od tejże decyzji z uwagi na realne ryzyko powrotu do stawek jeszcze „gorszych”, niż określone w decyzji Prezesa UKE (które pozostają niekorzystne mimo dokonanej obniżki). De facto PTK byłaby pozbawiony prawa do sądu.

Również możliwość uzyskania odszkodowania za niezgodną z prawem decyzję byłaby wątpliwa – trudno jest wykazać szkodę wyrządzoną wadliwym aktem administracyjnym, kiedy ten akt *de facto* obniża adresatowi wysokość zobowiązań: np. gdy decyzja obniża wygórowaną stawkę 57 gr/min do stawki 40 gr/min (również wygórowanej), zamiast do stawki 17 gr/min.

Należy dodać, że w dniu 15 grudnia 2009 r. Prezes UKE wydał 4 analogiczne decyzje, zatem w podobnej sytuacji znajdują się cztery operatorzy: Polkomtel S.A., Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o., PTK Centertel, Telekomunikacja Polska S.A.

#### **Przykład II** – wyrok SOKiK z dnia 12 listopada 2009 r.

Decyzją z dnia 16 sierpnia 2007 r. Prezes UKE ustalił warunki współpracy między Polkomtel S.A. (Polkomtel) i Telekomunikacją Polską S.A. (TP) w zakresie udostępniania danych teleadresowych abonentów Polkomtel dla potrzeb prowadzenia przez TP usług ogólnokrajowej informacji o numerach telefonicznych (tzw. OBN) oraz ogólnokrajowego spisu abonentów, tj. książki telefonicznej (tzw. OSA).

Polkomtel zaskarżył tę decyzję do SOKiK, ale tylko w części, wskazując te jej postanowienia, które zdaniem spółki, naruszały prawo. Do takich postanowień należały m. in.: i) niejasno sformułowane postanowienia, które mogły wskazywać, że Polkomtel ma obowiązek zamówić od TP egzemplarze książki telefonicznej, aby dystrybuować je pomiędzy swymi abonentami; (ii) postanowienia przewidujące bezpłatny charakter świadczenia w postaci udostępnienia danych teleadresowych abonentów Polkomtel na ręce TP dla potrzeb wydania książki telefonicznej (odpłatne zaś tylko dla potrzeb OBN). Zaskarżając decyzję w części, Polkomtel wniósł o zmianę zaskarżonych postanowień decyzji w określony sposób.

SOKiK oddalił odwołanie Polkomtel, zaś Polkomtel wniósł apelację.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 12 listopada 2009 r. roku uwzględnił apelację Polkomtel w części dotyczącej potrzeby zmiany powyższych dwóch grup postanowień i zmienił treść decyzji Prezesa UKE w ten sposób, że:

1) Polkomtel ma prawo (wyraźnie) - a nie obowiązek - nabywać egzemplarze książki telefonicznej od TP

2) Za rekordy z danymi dla potrzeb książki telefonicznej Polkomtel przysługuje od TP wynagrodzenie (w wysokości takiej samej jak za rekordy dla potrzeb OBN).

Gdyby sąd nie posiadał uprawnień do zmiany decyzji organu, w powyższym stanie koniecznym byłoby uchylene (w części lub całości) aktu administracyjnego, co tym samym odebrałoby abonentom Polkomtel uprawnienia do umieszczania swoich danych w OBN oraz książce telefonicznej, zaś pozostałym osobom (niebędącym abonentami Polkomtel) uniemożliwiłoby zasięgnięcie informacji o numerze telefonicznym abonentów Polkomtel.

Ponieważ prawo do umieszczania danych w OBN oraz książce telefonicznej należy do fundamentalnych (na co wskazuje wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 stycznia 2009 r., który uznał że Polska naruszyła prawo wspólnotowe m.in. w zakresie książek telefonicznych), Polkomtel być może nie zdecydowałby się na skazanie wadliwej decyzji organu, gdyby sąd nie był władny do zmiany decyzji, gdyż uchylene – które w tej sprawie musiałyby nastąpić w przypadku jej objęcia przez sąd administracyjny – stanowiłoby dla abonentów Polkomtel uciążliwość.

#### **Przykład III** - wyrok SOKiK z 11 grudnia 2009 r.

W dniu 11 grudnia 2009 r. przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów odbyła się rozprawa z odwołania TP od decyzji Prezesa UKE z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie określenia warunków udostępniania TP niezbędnych danych abonentów Przedsiębiorstwa „PROMAX” Sp.J. celem świadczenia przez TP usługi OSA oraz OBN.

SOKiK zmienił decyzję Prezesa UKE w zakresie § 8 ust. 5 oraz dodał § 8 ust. 5 A.

W ustnych motywach wyroku Sąd wskazał, że w decyzji z dnia 14 lipca 2006 r. wyznaczającej TP do świadczenia wszystkim użytkownikom usługi OSA i OBN Prezes UKE ustalił dwa warianty finansowania OSA, natomiast skarżona decyzja przewidywała tylko jeden model finansowania. Z uwagi na powyższe zdaniem Sądu konieczna była zmiana decyzji, w taki sposób, aby uwzględniła ona postanowienia decyzji z 14 lipca 2006 r.

Gdyby sąd nie był uprawniony do zmiany decyzji UKE, dostrzegając niepoprawność aktu zmuszony byłby uchylene go w części (lub w całości), co oznaczałoby powstanie luki uniemożliwiającej realizację uprawnień abonentów do umieszczania swoich danych w OSA (zjawisko niedopuszczalne, na co wskazywać może przywołany powyżej wyrok ETS oraz kara nałożona przez Prezesa UKE na TP w dniu 31 grudnia 2009 r.).

#### **Przykład IV** – decyzja o połączeniu sieci z 7 grudnia 2009 r.

Decyzją z dnia 7 grudnia 2009 r. Prezes UKE ustalił warunki współpracy międzyoperatorskiej w zakresie połączenia sieci między PTC a CenterNet S.A. (CenterNet).

Decyzja ustala warunki rozliczeń pomiędzy stronami, wprowadzając rozbieżność hurtowych stawek o niespotykanej w całej Unii Europejskiej skali. Działania Prezesa UKE i ich skutek, tzw. asymetria stawek MTR, zostały – ze względu na wysokość wspomnianej rozbieżności – poddane ostrej krytyce ze strony Komisji Europejskiej. Jest zatem prawdopodobne, że sąd dostrzeże tą nieprawidłowość oraz zmieni decyzję przywracając pożądany stan prawny. Gdyby sąd został pozbawiony prawa do zmiany decyzji, dostrzegając nieprawidłowość zmuszony byłby do uchylene aktu w części (względnie w całości), co z uwagi na brak *essentialia negotii* skutkowałoby wygaśnięciem umowy i brakiem możliwości komunikowania się abonentów między sieciami PTC i CenterNet.

Wydaje się więc, iż objęcie spraw regulacyjnych (w tym kontrola decyzji ustalających cywilnoprawne warunki współpracy między przedsiębiorcami) kognicją sądów administracyjnych, skutkowałoby m.in. wystąpieniem opisanego w niniejszym punkcie zjawiska, które może być zakwalifikowane jako pozbawienie strony prawa do sądu.

Podana w powyższych przykładach konieczność rozstrzygnięcia spraw poprzez uchylanie aktów administracyjnych wprowadzałaby stan prawny sprzeczny ze stanem pożądanym.

Należy uznać, że przeniesienie wszystkich spraw z zakresu regulacji telekomunikacji do sądownictwa administracyjnego nie odpowiada naturze decyzji regulacyjnych oraz skutkowałoby pogwałceniem zasady zakazu *reformationis in peius*.

## 7. Wielokrotność modyfikacji przedmiotu decyzji

Prezes UKE często wydaje decyzje, które zmieniają umowy międzyoperatorskie wielokrotnie modyfikowane wcześniej przez strony i samego regulatora. Przykładowa sentencja decyzji zawarta w projekcie opublikowanym na stronie internetowej UKE w dniu 15 grudnia 2009 r. w zakresie zmiany stawek między TP a PTC:

*„Na podstawie art. 28 ust. 1 w związku z art. 30 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r., nr 171, poz. 1800 z późn. zm., zwanej dalej „Pt”), oraz art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071, z późn. zm., zwanej dalej „kpa”), w związku z art. 206 ust. 1 Pt, po rozpatrzeniu wniosku Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (zwanej dalej „PTC”) z dnia 9 października 2009 r. o wydanie decyzji w sprawie zmiany Umowy o Warunkach Współpracy i Wzajemnych Rozliczeniach zawartej w dniu 9 grudnia 1998 r. pomiędzy PTC a Telekomunikacją Polską S.A. z siedzibą w Warszawie (zwaną dalej „TP”), **zmienioną** następnie **Aneksem** nr 1 z dnia 9 grudnia 1999 r., **Aneksem** nr 2 z dnia 24 grudnia 2002 r., **Aneksem** nr 3 z dnia 24 grudnia 2002 r., **Aneksem** nr 4 z dnia 7 lutego 2003 r., **Aneksem** nr 5 z dnia 27 stycznia 2004 r., **Aneksem** nr 6 z dnia 28 stycznia 2004 r., **Aneksem** nr 7 z dnia 23 sierpnia 2004 r., **Aneksem** nr 8 z dnia 19 października 2004 r., **Aneksem** nr 9 z dnia 23 listopada 2006 r., **Aneksem** nr 10 z dnia 30 listopada 2006 r., **Aneksem** nr 11 z dnia 30 kwietnia 2007 r., **Aneksem** nr 12 z dnia 18 września 2007 r., **Aneksem** nr 13 z dnia 13 czerwca 2008 r., **Aneksem** nr 14 z dnia 13 czerwca 2008 r., **Aneksem** nr 15 z dnia 30 kwietnia 2008 r., **Aneksem** nr 16 z dnia 9 września 2008 r. oraz **Decyzją** Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji nr DRT-WW-08180/02/01 z dnia 29 listopada 2001 r., **Decyzją** Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji nr DRT-WWM-08180/05/01/02 z dnia 25 listopada 2002 r., **Decyzją** Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji nr DRT-WWM-08180/02/01/02 z dnia 23 grudnia 2002 r., **Decyzją** Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (zwanego dalej „Prezesem UKE”) nr DHRT-WWM-60600-65/07(43) z dnia 28 stycznia 2008 r., zmienionej następnie decyzją Prezesa UKE z dnia 19 stycznia 2009 r., nr DHRT-WWM-60600-219/08(10) oraz **Decyzją** Prezesa UKE nr DHRT-WWM-6080-51/09 (23) z dnia 24 czerwca 2009 r. (zwanej dalej „Umową”), **zmieniam postanowienia Umowy w następujący sposób: (...)**”*

Nie wydaje się, aby kasatoryjna funkcja sprawowana przez sąd administracyjny, polegająca *de facto* na zwracaniu sprawy do organu, była odpowiednią dla rozstrzygnięć tak często zmienianych, jak to ma miejsce w zakresie regulacji telekomunikacji. W czasie, kiedy dana decyzja Prezesa UKE zostałaby uchylona, a tym samym niejako *zwrócona* do organu, stan prawny i faktyczny byłby już

odmienny (być może również odmienna byłaby już polityka regulatora), zatem często postępowanie byłoby **uznawane przez organ za bezprzedmiotowe i umarzone**, zamykając stronie prawo do rzeczywistej weryfikacji decyzji. Trzeba w tym miejscu wspomnieć, iż organ tworząc akty administracyjne zobowiązany jest brać pod uwagę stan prawny i faktyczny na dzień wydania decyzji, zatem nie byłby w stanie wykreować warunków współpracy międzyoperatorskiej z datą wsteczną, tj. za okres, który dotyczył uchylonej przez sąd decyzji.

Należy uznać, że kasatoryjna działalność sądownictwa administracyjnego nie sprawdziłaby się w przypadku kontroli cywilnoprawnych węzłów prawnych modyfikowanych tak często, jak to zachodzi w dziedzinie telekomunikacji.

## 8. Orzekanie co do stanów przeszłych

Uchylenie przez sąd administracyjny decyzji ustalającej warunki współpracy między operatorami prowadziłyby do konieczności ponownego zajęcia się sprawą przez Prezesa UKE. Jednakże organ administracyjny, nawet w toku ponownego rozpatrywania sprawy na skutek uchylenia decyzji przez sąd, nie jest władny do wydawania nowej decyzji, która regulowałaby zakres współpracy międzyoperatorskiej za okres sprzed wydania nowej decyzji. Innymi słowy, organ administracyjny nie może ustalać zasad współpracy za okres, który już upłynął.

Tym samym uchylenie decyzji przez sąd administracyjny (a należy wspomnieć, że z powodu braku możliwości zmiany aktu przez tenże sąd, uchylenie decyzji byłoby częstym działaniem) prowadziłyby do powstania luki, która nie mogłaby zostać przez organ w żaden sposób uregulowana. Dotyczy to w szczególności aktów administracyjnych wydawanych na krótki, ściśle określony okres: np. na początku roku 2009 Prezes UKE wydał szereg decyzji ustalając okres ich obowiązywania na zaledwie 6 miesięcy, co oznaczało, że sądy wydadzą prawomocne orzeczenia tych spraw daleko po upływie okresu obowiązywania tychże decyzji.

Tymczasem w sądownictwie powszechnym, do którego należy również SOKiK, dopuszcza się weryfikację stanów przeszłych poprzez wydanie przez sąd orzeczenia ustalającego „właściwy” porządek prawny w odniesieniu do stanu z przeszłości (nawiązując do dziedzin niezwiązanych z telekomunikacją, można wskazać np. art. 29 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, który stanowi, iż wpis w księdze wieczystej – który na mocy art. 67 ustawy ma charakter konstytutywny, tj. prawno-kształtujący – ma moc wsteczną od chwili złożenia wniosku o dokonanie wpisu, a w wypadku wszczęcia postępowania z urzędu - od chwili wszczęcia tego postępowania).

Zatem ustawowe przekazanie sądom administracyjnym spraw dotyczących weryfikacji decyzji ustalających (lub zmieniających) warunki umów dotyczących świadczeń ciągłych o charakterze wzajemnym, skutkowałoby powstawaniem luk w tychże stosunkach cywilnoprawnych w pewnych przedziałach czasowych, które nie mogłyby zostać skorygowane zarówno przez sąd administracyjny, jak i przez organ.

W przypadku uchylenia wadliwej decyzji jej adresatom trudno jest wykazać szkodę wyrządzoną wadliwym aktem administracyjnym z zakresu regulacji – szczególnie wtedy, kiedy akt ten *de facto* obniża adresatowi wysokość zobowiązań: np. PTK Centertel w sytuacji opisanej w pkt 6.I. niniejszego memorandum, gdy decyzja obniża wygórowaną stawkę 57 gr/min do stawki 40 gr/min (również wygórowanej), zamiast do stawki 17 gr/min.

Warto również zwrócić uwagę, że kwestia orzekania co do stanów przeszłych jest już dzisiaj problematyczna. Nie istnieje bowiem przepis jednoznacznie rozstrzygający, czy w świetle obecnie obowiązujących przepisów wyrok SOKiK może kształtować odmiennie prawa i obowiązki operatorów

telekomunikacyjnych w przeszłości. Gdyby jednak uznać, że nie jest to możliwe, oznaczałoby to faktyczne pozbawienie adresatów decyzji prawa do sądu.

Nie zawsze też kształtowanie stosunków prawnych „do tyłu” ma sens praktyczny (por. chociażby skutki podatkowe lub też gdy operator będący rzeczywistym beneficjentem decyzji uwzględnił ten akt dokonując nieodwracalnego obniżenia cen zawartych we własnych cennikach detalicznych). Zasadne wydaje się zatem rozważenie wprowadzenia jednoznacznego rozwiązania, w ramach którego sąd mógłby orzekać o niezgodności z prawem decyzji, które przestały już obowiązywać na skutek innych przyczyn niż ich uchylenie lub wywołały nieodwracalne skutki, a na mocy którego powinien jednocześnie wyraźnie określać, jaka w okresie obowiązywania tych decyzji winna być treść tych decyzji (sąd powinien orzekać jak powinny wyglądać prawa i obowiązki adresatów decyzji). W przeciwnym przypadku samo stwierdzenie wadliwości decyzji administracyjnej nie usunie stanu niezgodności, jak i nie pozwoli odwołującemu się na uzyskanie rekompensaty, por. wskazany w punkcie 6.1 casus PTK Centertel – zbyt małego obniżenia stawek za zakończenie połączeń.

Rozważając kwestię umożliwienia stronom dochodzenia ewentualnych rekompensat strat powstałych na skutek wydania wadliwego aktu administracyjnego, należy jednak pamiętać, iż przytoczony na początku niniejszego dokumentu art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2002/21/WE wymaga zapewnienia stronom skutecznych środków odwoławczych – zatem właściwe ukształtowanie stosunku prawnego powinno być zasadą, zaś możliwość uzyskania odszkodowania wyjątkiem dopełniającym tą zasadę, stosowanym w stanach, w których reformatoryjność orzeczenia jest niecelowa.

## 9. Skutki uchylenia. Problemy podatkowe.

W sytuacji, w której sąd (czy to administracyjny czy powszechny) uchyla decyzję kształtującą stosunki cywilnoprawne dotyczące wzajemnych rozliczeń, mogą pojawić się wątpliwości co do legitymacji biernej podmiotu odpowiedzialnego za naprawienie szkody (nie jest jednoznaczne, czy odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, czy też druga strona stosunku cywilnoprawnego ukształtowanego decyzją), a nadto nie jest jednoznaczne, jak w takiej sytuacji należy rozstrzygać kwestie związane z zapłaconym (bądź niezapłaconym) podatkiem.

Jakkolwiek zagadnienie to budzi wątpliwości bez względu na rodzaj sądu uchylającego decyzję, tym nie mniej zmiana kognicji sądowej na rzecz sądów administracyjnych, problem ten może uwydatnić, gdyż sądy – nie posiadając uprawnień do zmiany aktu administracyjnego – będą częstokroć uchylać decyzje (*zdarzenie 1*), organ administracyjny w niektórych okolicznościach będzie następnie wydawać nowy akt administracyjny (*zdarzenie 2*), potem - jak uczy doświadczenie życiowe - sąd może uchylić nową decyzję (*zdarzenie 3*), po czym organ wydać może kolejną decyzję (*zdarzenie 4*). Wszystkie cztery zdarzenia nie będą obojętne pod względem roszczeń odszkodowawczych oraz podatkowych, co w odniesieniu do problematyki świadczenia przez operatorów wzajemnych usług obciążonych podatkiem VAT, wymagałoby pogłębionej analizy, wykraczającej poza zakres niniejszego opracowania.

## 10. Sądowe badanie rzetelności oraz celowości

Sądy administracyjne co do zasady skupiają się na ustaleniu, czy istnieje podstawa prawna dla danego działania organu, bez badania rzetelności oraz celowości wybranego rozwiązania spośród innych rozwiązań dostępnych w ramach swobody administracyjnej organu (por. orzeczenia wskazane w punkcie 1 niniejszego pisma).

Przeniesienie tej zasady na wszelką działalność Prezesa UKE, który dysponuje niezwykle szerokim zakresem swobody administracyjnej, może skutkować ograniczeniem strony do rzeczywistego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Zasadne są bowiem obawy, iż sądy administracyjne, dostrzegając przepis upoważniający organ do działania, nie będą weryfikowały decyzji organu pod względem rzetelności oraz celowości, a także pod względem zgodności z praktyką państw UE oraz zaleceniami UE (nie będą ingerowały w rodzaj przyjętego rozwiązania należącego do swobody administracyjnej).

Przykładowo, zgodnie z art. 40 ust. 3 upr „w celu oceny prawidłowości wysokości opłat ustalonych przez operatora, o którym mowa w ust. 1, **Prezes UKE może uwzględnić** wysokość lub metody ustalania opłat na porównywalnych rynkach konkurencyjnych lub **inne sposoby oceny prawidłowości wysokości tych opłat.**” W tym przypadku Prezes UKE posiada wręcz nieograniczoną swobodę, bowiem każde badanie, nawet oparte o jakąkolwiek metodę, będzie mieścić się w dyspozycji tego przepisu.

Z kolei art. 28 ust. 1 upr stanowi, iż Prezes UKE podejmuje decyzję o dostępie telekomunikacyjnym pod uwagę następujące kryteria:

- 1) interes użytkowników sieci telekomunikacyjnych;
- 2) obowiązki nałożone na przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- 2a) rozwój nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej;
- 3) promocję nowoczesnych usług telekomunikacyjnych;
- 4) charakter zaistniałych kwestii spornych oraz praktyczną możliwość wdrożenia rozwiązań dotyczących technicznych i ekonomicznych aspektów dostępu telekomunikacyjnego, zarówno zaproponowanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych będących stronami negocjacji, jak też mogących stanowić rozwiązania alternatywne;
- 5) zapewnienie:
  - a) integralności sieci oraz interoperacyjności usług,
  - b) niedyskryminujących warunków dostępu telekomunikacyjnego,
  - c) rozwoju konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych;
- 6) pozycje rynkowe przedsiębiorców telekomunikacyjnych, których sieci są łączone;
- 7) interes publiczny, w tym ochronę środowiska;
- 8) utrzymanie ciągłości świadczenia usługi powszechnej.

Rzetelna weryfikacja rozstrzygnięcia Prezesa UKE opartego o art. 28 ust. 1 upr wymaga zatem samodzielnego rozważenia przez sąd wskazanych powyżej przesłanek, a następnie porównanie własnych wniosków z wnioskami wyciągniętymi przez organ regulacyjny. Nie wydaje się, aby sąd administracyjny, nawet po zmianie obecnej linii orzeczniczej (por. wskazane wcześniej wyroki) lub zmianie przepisów, posiadał środki, zasoby wiedzy oraz motywację do roztrząsania poszczególnych przesłanek o tak specyficznym charakterze; sąd administracyjny najprawdopodobniej ograniczyłby się w badaniu decyzji Prezesa UKE zaledwie do weryfikacji, czy w uzasadnieniu aktu administracyjnego organ poruszył wątek przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 upr.

## 11. Ekonomia procesowa, przepisy o odwołaniu, ciężar dowodu

Sprawy z zakresu telekomunikacji należą do wielce skomplikowanych zagadnień, zwoją złożonością znacznie przewyższając wiele innych dziedzin. Z tego powodu sąd, podczas rozpatrywania spraw z zakresu regulacji telekomunikacji, wykonuje znaczny nakład pracy. Jeżeli po przeprowadzeniu złożonego procesu analitycznego (zakładając, że sąd będzie władny badać np. celowość przyjętego rozwiązania) sąd administracyjny dojdzie do przekonania, że akt administracyjny jest wadliwy, zaś wada ta nadaje się do usunięcia, przekazywanie organowi sprawy do ponownego rozpoznania (wynikające z uchylenia decyzji) celem ponownego przeprowadzenia postępowania, wydaje się sprzeczne z zasadą szeroko rozumianej ekonomii procesowej. Nie tylko angażuje to kolejne środki

podmiotu państwowego (a w myśl art. 127 § 3 k.p.a. aż dwukrotnie), ale dodatkowo odsuwa w czasie (w sposób znaczny) możliwość uzyskania przez stronę poprawnej decyzji.

Obecnie w przypadku wydania orzeczenia przez SOKiK, strona procesu ma prawo odwołać się do Sądu Apelacyjnego, w którym to sądzie w normalnych okolicznościach sprawa powinna zostać zakończona. Jeżeli natomiast sprawy regulacyjne zostaną przekazane sądownictwu administracyjnemu, te same sprawy będą wielokrotnie przedmiotem postępowania administracyjnego i sądowego. Na poparcie tej tezy poniżej przedstawiono krótki opis sprawy, która na mocy art. 206 up, jest obecnie objęta kognicją sądów administracyjnych:

W dniu **9 maja 2005 r.** Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Prezes URTiP), tj. poprzednik prawny Prezesa UKE, ogłosił wyniki postępowania przetargowego na rezerwację częstotliwości radiowych technologii UMTS, zgodnie z którymi podmiotem wyłonionym w postępowaniu przetargowym została Netia Mobile Sp. z o.o. (obecnie: P4 Sp. z o.o.).

Wnioskiem z dnia 13 maja 2005 r. m. in. PTC wniosła o unieważnienie postępowania przetargowego na rezerwację częstotliwości w tym systemie.

Decyzją z dnia 11 lipca 2005 r., utrzymaną w mocy decyzją z dnia 22 sierpnia 2005 r., Prezes URTiP umorzył postępowanie w sprawie unieważnienia przetargu.

Wyrokiem z dnia 14 lutego 2007 r. (sygn. akt: VI SA/Wa 2052/05), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił ww. decyzje Prezesa URTiP, uznając, że umorzenie postępowania było niezgodne z prawem. Rozpoznanie sprawy zajęło zatem 1,5 roku od wydania decyzji.

W wyniku tego wyroku sprawa wróciła do Prezesa UKE celem merytorycznego rozpoznania sprawy.

Decyzją z dnia 9 października 2007 r. Prezes UKE odmówił unieważnienia przetargu.

Od decyzji tej przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (jako wyczerpanie trybu przed skargą do sądu).

Decyzją z **dnia 30 lipca 2009 roku**, a więc ponad 1,5 roku od wniesienia przez PTC i PTK Centertel wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, Prezes UKE utrzymał w mocy decyzję z dnia 9 października 2007 roku.

Na tę decyzję zostały złożone przez PTC i PTK skargi do sądu.

WSA kolejnym swym wyrokiem, **wyrokiem z listopada 2009 roku** oddalił powyższe skargi.

Od wyroku WSA przysługuje skarga kasacyjna, na której rozstrzygnięcie oczekuje się ok. 12 miesięcy. Wyrok NSA ma więc szansę zapaść około **stycznia 2011 roku**. W zależności od rodzaju ewentualnych uchybień dostrzeżonych przez NSA w wyroku WSA, tj. czy będą one miały formalny charakter, czy merytoryczny - sprawa albo powróci do WSA (od którego wyroku ponownie będzie przysługiwała skarga kasacyjna), albo NSA od razu zmieni wyrok WSA i uchyli decyzję Prezesa UKE.

W każdym jednak przypadku ostatecznego powodzenia skarżących **sprawa powróci ponownie do Prezesa UKE, który będzie musiał ponownie wydać decyzję**. To uruchomi zaś ponownie proces zaskarżenia: wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (na którego rozstrzygnięcie znowu można czekać jak uprzednio np. ok. 1,5 roku), a następnie skarga do sądu.

W kolejnym przypadku **cały mechanizm** może być **powtórzony** (wspomniane wcześniej *zapętlenie* procedury).

Gdyby powyżej opisany mechanizm został zastosowany do decyzji stricte regulacyjnych (np. ustalających cywilnoprawne warunki współpracy międzyoperatorskiej), adresaci decyzji administracyjnych zostaliby pozbawieni możliwości uzyskania zgodnej z prawem decyzji (nad organem nie ciąży bowiem widmo nieuchronnej kontroli ze strony podmiotu, który będzie władny dokonać rzeczywistej i szybkiej korekty decyzji organu).

Niezależnie od krytyki procedury sądowno-administracyjnej, warto też zwrócić uwagę, że również obecne przepisy dotyczące trybu postępowania przed SOKiK nie są doskonałe pod względem ekonomii procesowej oraz istoty prawa strony do odwołania się. Istotne wątpliwości odnoszą się co do wymagań w zakresie treści odwołania jako pierwszego pisma w sprawie oraz ciężaru dowodu:

- odwołanie ma odpowiadać pozwowi, stąd np. w sprawie, gdzie kwestionowana jest decyzja ustalająca wysokość hurtowych opłat międzyoperatorskich w umowie, roszczenie procesowe ma charakter roszczenia o zmianę treści umowy w ściśle określony sposób. Tymczasem istotą sporu jest ustalenie w toku procesu poprawnej wysokości, a więc wynik postępowania dowodowego może być różny zarówno od stawki w wskazanej w odwołaniu, jak i w skarżonej decyzji;
- według obecnych przepisów odwołanie musi być sporządzane przez stronę w krótkim terminie 2 tygodni, zaś twierdzenia objęte są prekluzją dowodową. Prezes UKE może zaś przetrzymywać złożone odwołania przez dowolnie długi czas, przygotowując odpowiedź na odwołanie przez kilka miesięcy, zgłaszając przy tym nowe dowody nie ujęte w skarżonym akcie ani w ogóle w postępowaniu administracyjnym;
- decyzje Prezesa UKE bardzo często wprowadzają wyjątki od zasady, np. swobody działalności gospodarczej, wolnej konkurencji itp. W takich przypadkach punktem wyjścia powinien być stan pożądany (swoboda i wolna konkurencja), a Prezes UKE winien szczegółowo uzasadnić swoją władczą ingerencję. Praktyka sądowa pokazuje, iż do wyeliminowania/zmiany wadliwego aktu Prezesa UKE nie wystarczy przedstawienie dowodów kwestionujących twierdzenia Prezesa UKE (nawet twierdzeń organu niepopartych dowodami). Żeby wyeliminować niezasadną w danym przypadku ingerencję organu (burzącą zasadę swobodnej i wolnej konkurencji) konieczne jest dokładne udowodnienie przez operatora, jaki stan jest właściwy, czyli że „zasada jest uzasadniona”. Takie odwrócenie ciężaru dowodu nosi znamiona postępowania inkwizycyjnego, w którym podejrzany powinien udowodnić swoją niewinność.

Często obalenie nieudowodnionych twierdzeń organu jest wręcz niemożliwe: nie sposób bowiem znaleźć przeciwdowód do twierdzenia organu, iż *„nie jest wykluczonym, że przedsiębiorca zacznie w przyszłości zawyżać ceny, wobec czego na wszelki wypadek należy zakazać mu zawyżania cen”* – chyba że za przeciwdowód można uznać np. przyrzeczenie publiczne lub promesę członków zarządu przedsiębiorcy, iż przedsiębiorca nie będzie zawyżać cen.

Istnieje więc konieczność reformy obecnej procedury w tym zakresie. Nie zmienia to jednak faktu, że przekazanie spraw regulacyjnych do kognicji sądów administracyjnych nie jest właściwym rozwiązaniem, gdyż nie spełniałoby praktycznej roli, jaką prawo europejskie wyznacza odwołaniu.

## 12. Dyrektywy Unii Europejskiej

Problematyka odwołań od decyzji wydawanych przez organ regulacyjny w zakresie stricte regulacyjnym (głównie ustalanie warunków współpracy międzyoperatorskiej i nakładanie obowiązków regulacyjnych) została wyczerpująco rozstrzygnięta w art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, zmienionej Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r.:

„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.

a) Przesłanka niezależności organu odwoławczego

Proponowane brzmienie art. 206 Pt wprowadza konieczność realizacji zasady wynikającej z art. 127 § 3 kpa. Z uwagi na fakt, że Prezes UKE w praktyce nie zmienia zdania, wprowadzenie zasady dwukrotnego rozpatrywania sprawy przez organ może być poczytane za utrudnienie dostępu do weryfikacji aktu przez organ niezależny (sąd), co z kolei może być interpretowane jako naruszenie Dyrektywy.

b) Przesłanka właściwego rozpatrzenia

Pod pojęciem właściwego rozpatrzenia należy rozumieć weryfikację aktu przez podmiot, który – zważywszy na dynamikę zmian zachodzących na rynku telekomunikacyjnym podkreślona już w obecnym art. 206 ust. 2a upt wprowadzającym natychmiastową wykonalność decyzji – będzie władny do rzeczywistego rozpatrzenia żądań strony (w tym żądań o zmianę decyzji). Jeżeli więc np. strona żąda zmiany wysokości stawki określonej w decyzji regulatora, sąd powinien mieć możliwość uwzględnienia żądania strony, bez cedowania tych czynności na organ, a tym samym odwlekania w czasie momentu uzyskania przez stronę zaspokojenia.

Polskie sądownictwo administracyjne, jako nie posiadające narzędzia umożliwiającego dokonanie zmiany decyzji, nie spełnia tego wymogu.

c) Przesłanka badania aspektów merytorycznych

Organ regulacyjny dysponuje niezwykle szerokim zakresem swobody administracyjnej, co może obrazować dyspozycja przytoczonego już wcześniej art. 40 ust. 3 upt: „*W celu oceny prawidłowości wysokości opłat ustalonych przez operatora, o którym mowa w ust. 1, Prezes UKE może uwzględnić wysokość lub metody ustalania opłat na porównywalnych rynkach konkurencyjnych lub inne sposoby oceny prawidłowości wysokości tych opłat*”. Z kolei art. 9 ust. 2 upt stanowi, iż *Prezes UKE może uchylić zastrzeżenie [danych dokonane przez przedsiębiorcę] w drodze decyzji, jeżeli uzna, że dane te są niezbędne*.

Sądy administracyjne zdają się w praktyce ograniczać do badania, czy istnieje przepis uzasadniający dane działanie organu, pozostawiając organowi swobodę w zakresie celowości i słuszności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wydaje się więc, aby sądy administracyjne zakwestionowały jakiegokolwiek działanie Prezesa UKE, jeżeli będzie ono oparte o wskazane powyżej art. 40 ust. 3 upt lub art. 9 ust. 2 upt, gdyż obydwa przepisy kreują swobodę administracyjną, która z perspektywy sądów administracyjnych najprawdopodobniej pozostałaby niewzruszalna mimo sprzeczności danego rozwiązania mieszczącego się w ramach swobody administracyjnej z poprawną regulacją lub np. stosownymi zaleceniami Komisji Europejskiej.

Również nie wydaje się, aby sąd administracyjny był kompetentny do weryfikacji przyjętej przez Prezesa UKE wykładni przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 upr (mowa o tym zagadnieniu w punkcie 8 niniejszego pisma).

Zatem dokonywane przez sądy administracyjne weryfikacji rozstrzygnięć Prezesa UKE, polegające jedynie na badaniu istnienia podstaw, bez analizy merytorycznej (rozumianej jako weryfikacja zasadności przyjęcia przez organ takiego a nie innego rozwiązania), byłoby badaniem niezgodnym z Dyrektywą.

d) Przesłanka dysponowania odpowiednią wiedzą specjalistyczną

Nie ujmując sądownictwu administracyjnemu w zakresie ogromnej wiedzy co do spraw stricte administracyjnych, nie jest jasne w jaki sposób ustawodawca zapewni osobom biorącym czynny udział w wydawaniu orzeczeń sądowych (sędziowie oraz asystenci) odpowiednią wiedzę specjalistyczną, o której mowa w Dyrektywie.

W załączeniu do niniejszego dokumentu PIIT przedkłada przykładową decyzję o połączeniu sieci między PTC a CenterNet. Nie wydaje się, aby sądy administracyjne dysponowały obecnie wiedzą umożliwiającą im ingerencję w specjalistyczną materię będącą złożeniem głównie zagadnień technicznych oraz cywilistycznych, w tym aspektów związanych z kształtowaniem efektywnej konkurencyjności rynków.

Brak zapewnienia sądom *odpowiedniej wiedzy specjalistycznej* będzie stanowić naruszenie Dyrektywy.

e) Przesłanka skutecznych środków odwoławczych

W sytuacji, w której zmiany na rynku telekomunikacyjnym następują znacznie szybciej niż w innych gałęziach, zaś sąd byłby pozbawiony prawa do merytorycznej zmiany aktu (byłby władny co najwyżej niejako *zwrócić* sprawę do organu, który to organ w praktyce może niezastosować się do wytycznych sądu administracyjnego lub zastosować się z opóźnieniem), zarzut naruszenia tego wymogu Dyrektywy może być uznany za w pełni uzasadniony. Element czasu jest bowiem kluczowym czynnikiem mającym wpływ na sytuację adresatów decyzji regulacyjnych, dlatego pod pojęciem skutecznego środka odwoławczego należy w tej dziedzinie rozumieć środek, którego zastosowanie umożliwi zaspokojenie słusznych roszczeń strony w satysfakcjonującym czasie.

Na aspekt czasu zwraca uwagę prawodawca europejski, który w art. 4 ust. 3 Dyrektywy 2002/21/WE, zmienionym dyrektywą 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., nakazuje państwom członkowskim gromadzić informacje na temat czasu trwania postępowań odwoławczych w spraw regulacyjnych oraz przekazywać te informacje na wezwanie Komisji Europejskiej.

### 13. Nieuwzględnianie kompetencji Prezesa UKE

Do kompetencji Prezesa UKE należą sprawy w zakresie wspierania oraz ochrony konkurencji w dziedzinie telekomunikacji (zasada wyrażona chociażby w art. 1 ust. 2 pkt 1 oraz w art. 192 pkt 14 upr).

W uzasadnieniu do projektu stwierdza się, że „we właściwości sądu ochrony konkurencji i konsumentów pozostawione zostaną jedynie sprawy z zakresu ochrony konkurencji, jednak przepisy regulujące to postępowanie przeniesione będą do ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.”

Powyższe stwierdzenie skłania ku tezie, iż projektodawcy - wyłączając sprawy prowadzone przed Prezesem UKE spod właściwości SOKiK - traktują Prezesa UKE jako organ, który nie działa w zakresie ochrony konkurencji, co jest podejściem wadliwym. Prezes UKE jest bowiem organem powołanym do realizacji zadań z zakresu kształtowania konkurencyjności rynku, stanowiąc przy tym element złożonej struktury paneuropejskiej, funkcjonującej w ramach jednolitego porządku prawnego ujętego w dyrektywach, a składającego się z sieci 27 regulatorów w 27 państwach członkowskich i Komisji Europejskiej, nadzorującej merytorycznie ich działalność.

#### **14. Niekonsekwencja w zakresie regulacji decyzji Prezesa UOKiK.**

Projekt ma dodać do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dział VIIa „*Postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów*”. Wg projektodawców, od **decyzji administracyjnej** wydawanej przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przysługuje odwołanie do SOKiK, tj. **sądu powszechnego**.

Nie jest wiadomym, dlaczego projektodawcy zamierzają poddać decyzje Prezesa UOKiK kognicji SOKiK, a decyzje Prezesa UKE kognicji sądów administracyjnych, mimo iż obydwa organy wydają decyzje administracyjne o zbliżonym zakresie. Niekonsekwencja ta nie została w żaden sposób uzasadniona.

#### **15. Podsumowanie zastrzeżeń**

Wydaje się, że specyfika decyzji regulacyjnych z zakresu telekomunikacji, złożoność przedmiotowej materii oraz normy prawa UE przemawiają za gruntowną weryfikacją projektu ustawy reformującej kpc, a skutkującej objęciem spraw regulacyjnych przez sądownictwo administracyjne.

Należy w szczególności wskazać, iż projekt pomija istotny fakt, że decyzje regulacyjne Prezesa UKE kreują bądź modyfikują stosunki cywilnoprawne, a także nie zawiera analizy skutków braku uprawnień sądu administracyjnego do zmiany treści rozstrzygnięcia organu.

O ile można zgłaszać zastrzeżenia co do kształtu obecnej kształtu procedur regulujących weryfikację aktów administracyjnych Prezesa UKE, o tyle wprowadzenie zmian proponowanych projektem z 4 listopada 2009 r. byłoby działaniem daleko pogarszającym obecny zakres praw podmiotowych uczestników występujących na rynku telekomunikacyjnym, a przy tym powodującą znacznie większą niespójność z Konstytucją oraz Dyrektywami UE, niż niedociągnięcia obserwowane obecnie.

#### **16. Postulaty *de lege ferenda***

Należy wskazać na następujące elementy, które powinny być wzięte pod uwagę przy ewentualnej reformie procedur sądowych dotyczących aktów administracyjnych wydawanych przez Prezesa UKE:

- a) Organem weryfikującym decyzje Prezesa UKE powinien być bezpośrednio sąd – dwuinstancyjne postępowanie przed organem jest bezcelowe.
- b) Powinien istnieć przepis, obwarowany sankcjami dla organu, który nakaże Prezesowi UKE przekazywać sądowi skarżone decyzje wraz z aktami sprawy w terminie kilku dni (czynność materialno techniczna nie wymagająca znacznych środków), w celu umożliwienia sądowi

niezwłocznego zapoznania się z treścią aktu administracyjnego oraz zarzutami strony. Natomiast stanowisko organu powinno być dosyłane sądowi w terminie późniejszym, nie dłuższym niż np. dwa tygodnie od dnia przekazania akt.

[Organ, po niezwłocznym przekazaniu sądowi akt, może przygotowywać się do postępowania sądowego opierając się na kserokopiach, które zwykle sporządza przed przekazaniem akt; ponadto organ przed wydaniem decyzji, na mocy kpa jest zobowiązany do pełnego wyjaśnienia sprawy, zatem termin na sporządzenie stanowiska organu powinien być krótki, aby nie opóźniać rozpoczęcia procesu sądowego].

- c) Jeżeli strona odwołująca się od decyzji wnosi o wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności, wniosek ten powinien być rozpatrywany przez sąd w krótkim, określonym przez ustawę, terminie (np. 14 dni od dnia jego wpływu do sądu).
- d) Pierwsza rozprawa sądowa powinna odbywać się w możliwie krótkim terminie.
- e) Sąd powinien być uprawniony do **zmiany decyzji** (szczególnie w zakresie decyzji o dostępie telekomunikacyjnym).
- f) Sąd powinien być motywowany do zmiany decyzji w przypadku dostrzeżenia dających się usunąć wadliwości. Zatem **zmiana** treści niepoprawnej decyzji powinna być **zasadą**. Uchylenie decyzji powinno następować w ostateczności, tj. w przypadkach nie dających się usunąć wad aktu prawnego.
- g) Należy wyraźnie określić zasady rozstrzygania przez sądy spraw w przedmiocie aktów Prezesa UKE już nieobowiązujących w dniu wyrokowania.
- h) Należy zmodyfikować kwestie związane z prekluzją dowodową, ewentualnie z ciężarem dowodu. W zasadzie Prezes UKE nie powinien mieć prawa zgłaszania nowych twierdzeń, zarzutów i dowodów po wydaniu decyzji administracyjnej.  
[Organ w toku postępowania administracyjnego, na mocy art. 7 k.p.a., jest zobowiązany do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, zaś na mocy art. 77 § 1 k.p.a. jest zobligowany do zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, zatem prekluzja dla organu będzie dopełnieniem istniejących już przepisów, a przy tym usprawni proces sądowy].
- i) Sąd powinien kontrolować decyzje regulacyjne Prezesa UKE kompleksowo, tj. nie tylko pod względem istnienia bądź nieistnienia podstaw do działania organu, ale również pod względem rzetelności, celowości oraz poprawności w zakresie właściwej regulacji.
- j) Sąd powinien dysponować odpowiednią wiedzą specjalistyczną z zakresu regulacji rynku telekomunikacyjnego, zgodnie z wymogiem Dyrektywy 2002/21/WE. Sąd powinien być właściwy do dogłębnego rozpatrywania spraw będących hybrydą zagadnień cywilistyczno-prawnych oraz administracyjno-prawnych (np. decyzje o dostępie telekomunikacyjnym).
- k) Zakres referatów sędziów powołanych do rozpatrywania spraw regulacyjnych, powinien być ograniczony pod względem ilości wpływających spraw. W ten sposób umożliwi się stronom realizację zasady bezzwłocznego rozpoznania sprawy.  
[Według naszej wiedzy, powołanie w Indiach specjalnego sądu zajmującego się wyłącznie sprawami w zakresie regulacji telekomunikacji (*Telecom Disputes Settlement and Appellate Tribunal*), znacznie przyspieszyło proces rozpatrywania odwołań w tym przedmiocie. Tamtejszy ustawodawca, uznając wagę sektora telekomunikacyjnego, nie tylko ustanowił krótki termin rozpatrywania spraw tego typu (maksymalnie 90 dni), ale i wprowadził wymóg, aby sędziowie posiadali odpowiednie dla kwalifikacje (rekomendowane jest doświadczenie nabyte np. w Sądzie Najwyższym; wymagana jest znajomość nowoczesnych technologii oraz rozeznanie w sektorze telekomunikacyjnym)].
- l) W celu uniknięcia wątpliwości, należałoby stworzyć przepis, który jednoznacznie wskaże podmiot o legitymacji biernej w procesie o naprawienie szkody z tytułu wydania przez Prezesa UKE wadliwej decyzji administracyjnej.

- m) Należy stworzyć przepis, który rozwieje wątpliwości w zakresie związania sądu treścią odwołania od decyzji regulacyjnej: strona składając odwołanie powinna mieć gwarancję, że sąd nie oddali jej powództwa tylko dlatego, że sąd nie przychylił się do dokładnej treści zmiany żądanej przez stronę, mimo przychylenia się do racji strony.

[Strona składając odwołanie od decyzji, częstokroć wnosi o nadanie decyzji innej, konkretnej treści w odniesieniu do konkretnej części umowy międzyoperatorskiej wprowadzanej decyzją organu. Może się okazać, że sąd przychylił się do żądania strony, ale np. uzna za niezasadne wprowadzanie żądanych przez stronę treści w żądane miejsce decyzji (zastępującej umowę). Sąd może bowiem dojść do przekonania, że żądane przez stronę treści powinny znaleźć się w innej części umowy (decyzji). Należy zapewnić, aby w takiej sytuacji sąd nie był zobligowany do oddalenia powództwa ze względu na związanie treścią odwołania.]

## 17. Oświadczenie

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji wyraża wolę udzielania dalszych informacji związanych z przedstawionymi powyżej zagadnieniami. W przypadku zapotrzebowania ze strony Legislatorów, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji jest gotowa oddelegować praktyków (prawników oraz techników), którzy uczestniczyliby w konferencjach uzgodnieniowych lub innych spotkaniach poprzedzających skierowanie projektu do prac parlamentarnych.