

KOMENTARZ

ZMIANY W PRAWIE TELEKOMUNIKACYJNYM

Maciej Rogalski



Wolters Kluwer
Polska

Dom Wydawniczy ABC

**ZMIANY W PRAWIE
TELEKOMUNIKACYJNYM**

KOMENTARZ

KOMENTARZ

ZMIANY W PRAWIE TELEKOMUNIKACYJNYM

Stan prawny na 1 maja 2006 r.

Maciej Rogalski



Wolters Kluwer
Polska

Dom Wydawniczy ABC

Wydawca
Marcin Skrabka

Redaktor prowadzący
Agata Czuj

Korekta
Kinga Kawińska–Wierzb

© Copyright by Dom Wydawniczy ABC,
Oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych Sp. z o.o., 2006

ISBN: 83-7416-800-5

Polskie Wydawnictwa Profesjonalne Sp. z o.o.
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00

Redakcja Książek
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: redakcja@zakamycze.com.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Skład i łamanie
4 Strony Świata

Druk i oprawa:
Sowa — Druk na życzenie, www.sowadruk.pl, tel. (22) 431 81 40

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Czasopisma i inne publikatory	9
Źródła prawa	9
Inne skróty	11
Wstęp	13
Dział I. POSTANOWIENIA OGÓLNE	21
Rozdział 1. Zakres ustawy	21
Art. 2 pkt 14	21
Art. 2 pkt 32	33
Rozdział 2. Wykonywanie działalności telekomunikacyjnej	35
Art. 10 ust. 3 [uchylony]	35
Art. 10 ust. 7 [uchylony]	38
Art. 10 ust. 8	38
Art. 10 ust. 9	39
Art. 10 ust. 11	41
Art. 14 [uchylony]	42
Rozdział 3. Postępowanie konsultacyjne	44
Art. 16	44

Dział II. REGULOWANIE RYNKU TELEKOMUNIKACYJNEGO	49
Rozdział 1. Analiza rynków właściwych, ustalanie i znoszenie obowiązków	49
Art. 22 ust. 2 [uchylony]	49
Art. 23 ust. 3	50
Art. 24 ust. 1	87
Art. 25 ust. 1 [uchylony]	90
Art. 25 ust. 3 [uchylony]	98
Art. 25 ust. 4	100
Rozdział 2. Dostęp telekomunikacyjny	110
Art. 37 ust. 4	110
Rozdział 4. Rachunkowość regulacyjna i kalkulacja kosztów	112
Art. 55 [uchylony]	112
Dział III. OCHRONA UŻYTKOWNIKÓW KOŃCOWYCH I USŁUGA POWSZECHNA	120
Rozdział 1. Analiza rynków właściwych, ustalanie i znoszenie obowiązków	120
Art. 71 ust. 1a	120
Art. 71 ust. 3	147
Art. 73	151
Dział IV. GOSPODAROWANIE CZĘSTOTLIWOŚCIAMI I NUMERACJĄ	159
Rozdział 1. Gospodarowanie częstotliwościami	159
Art. 112 ust. 1	159
Art. 112 ust. 2	161
Art. 114 ust. 2	163
Art. 116	164
Art. 117 [uchylony].	175
Art. 118 ust. 4	176
Art. 118 ust. 5 [uchylony]	177

Art. 118 ust. 6	178
Art. 118 ust. 7	179
Art. 118 ust. 8	180
Art. 118 ust. 9	182
Art. 118 ust. 11	184
Art. 120	185
Art. 121 [uchylony]	187
Art. 122 ust. 1	187
Art. 123 ust. 1	190
Art. 123 ust. 3	193
Art. 123 ust. 4 [uchylony]	194
Dział V. CYFROWE TRANSMISJE RADIOFONICZNE I TELEWIZYJNE	195
Art. 133 ust. 3	195
Art. 134	196
Art. 136 ust. 1	197
Dział VI. INFRASTRUKTURA, URZĄDZENIA TELEKOMUNIKACYJNE I URZĄDZENIA RADIOWE	198
Rozdział 1. Infrastruktura telekomunikacyjna	198
Art. 139 ust. 1	198
Art. 139 ust. 3	207
Art. 139 ust. 4	208
Dział VII. TAJEMNICA TELEKOMUNIKACYJNA I OCHRONA DANYCH UŻYTKOWNIKÓW KOŃCOWYCH	210
Art. 165 ust. 1	210
Dział X. ADMINISTRACJA ŁĄCZNOŚCI I POSTĘPOWANIE KONTROLNE	220
Rozdział 1. Organy administracji łączności	220
Art. 190 ust. 4	220
Art. 190 ust. 6	224
Art. 190 ust. 6a	227

Art. 190 ust. 8.	228
Art. 191 ust. 1.	229
Art. 191 ust. 2 pkt 2 [uchylony]	230
Art. 193 ust. 4.	230
Art. 194 [uchylony]	231
Art. 195 [uchylony]	232
Art. 196 [uchylony]	233
Art. 197 [uchylony]	234
Rozdział 2. Postępowanie kontrolne i pokontrolne	236
Art. 201 ust. 4.	236
Rozdział 3. Postępowanie przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej.	240
Art. 206 ust. 2.	240
Art. 206 ust. 2a.	245
Art. 206 ust. 2b.	254
Art. 206 ust. 3.	255
Art. 206 ust. 4.	258
Dział XI. PRZEPISY KARNE I KARY PIENIĘŻNE	259
Art. 209 ust. 1 pkt 16.	259
Bibliografia	260
Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258)	261
Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 66).	279

WYKAZ SKRÓTÓW

Czasopisma i inne publikatory

Biuletyn URTiP – Biuletyn Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. WE – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich

OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

PET – Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji

ZNUŁ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Źródła prawa

DD – dyrektywa 2002/19/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich łączenia (Dz. Urz. WE L 108 z 24 kwietnia 2002 r.)

DDO – dyrektywa 2002/58/WE z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 201 z 31 lipca 2002 r.)

DR – dyrektywa 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączno-

- ści elektronicznej (Dz. Urz. WE L 108 z 24 kwietnia 2002 r.)
- DUP – dyrektywa 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 108 z 4 kwietnia 2002 r.)
- DZ – dyrektywa 2002/20/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnianie sieci i usługi łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 108 z 24 kwietnia 2002 r.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- nowela dostosowawcza – ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 66)
- nowela ustrojowa – ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258)
- pr.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)

pr.tel. 2000 –	ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 73, poz. 852 z późn. zm.)
pr.tel. –	ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.)
pr.u.s.p. –	ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)
u.s.d.g. –	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.)
TUE –	traktat o Unii Europejskiej
TWE –	traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
u.d.i.p. –	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)
u.o.k.k. –	ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080)
u.rach. –	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.)
u.r. i t. –	ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.)
u.ś.u.d.e. –	ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.)

Inne skróty

ETS –	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
KRRiT –	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NSA –	Naczelny Sąd Administracyjny
SAN –	Sąd Antymonopolowy
SOKiK –	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
UKE –	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK –	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URTiP –	Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
WSA –	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

1. Porządek prawny na polskim rynku telekomunikacyjnym jest określony głównie na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. Pomimo stosunkowo krótkiego, bo zaledwie ponad rocznego okresu obowiązywania tej ustawy, była ona już dwukrotnie nowelizowana (Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703 oraz Dz. U. z 2005 r. Nr 163, poz. 1362), choć zmiany były niewielkie.

Obowiązujące prawo telekomunikacyjne implementowało do polskiego porządku prawnego dyrektywy Unii Europejskiej w zakresie łączności elektronicznej. Pojawiła się jednak potrzeba dokonania kolejnej już nowelizacji, a głównym jej powodem były uwagi Komisji Europejskiej, zgłoszone w ramach dokonywanego periodycznie przeglądu dostosowania regulacji krajowych w zakresie telekomunikacji do dyrektyw Unii Europejskiej. Istotne też były doświadczenia w zakresie stosowania w praktyce nowych regulacji prawa telekomunikacyjnego. Równoległe z pracami nad zmianami w prawie telekomunikacyjnym w celu dostosowania ich do regulacji Unii Europejskiej, toczyły się prace nad ustawą o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw, w tym ustawy prawo telekomunikacyjne. O ile pierwsza z nowel miała charakter ustawy dostosowującej polską ustawę prawo telekomunikacyjne do regulacji Unii Europejskiej, to druga z nich posiadała głównie charakter ustrojowy, tzn. związana była z powołaniem nowego urzędu (Urzędu Komunikacji Elektronicznej) w miejsce dotychczas działającego Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty i przejęciu znacznych kompetencji innego organu, tj. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Pomimo zgłaszanych w toku prac

legislacyjnych propozycji połączenia obu projektów i łącznego rozpatrzenia obydwu nowel, prace toczyły się odrębnie nad każdą z nowel.

Pierwsza nowelizacja została określona przez projektodawców jako dostosowawcza. W uzasadnieniu do tej noweli wyjaśniono, że celem zaproponowanych zmian jest pełniejsze dostosowanie przepisów prawa telekomunikacyjnego do pakietu dyrektyw o łączności elektronicznej, a w szczególności do dyrektywy 2002/19/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urzędzeń towarzyszących i wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie), dyrektywy 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) i wreszcie dyrektywy 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej; uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne, druk nr 51 z dnia 19 października 2005 r., s. 1).

Nowela z dnia 29 grudnia 2005 r. o charakterze „dostosowawczym” przewiduje zmiany postanowień prawa telekomunikacyjnego w kwestiach sygnalizowanych polskiemu rządowi przez Komisję Europejską w ramach procedury oceny wdrożenia i stosowania dyrektyw Unii Europejskiej do polskiego systemu prawnego. Zwrócić jednak należy uwagę, że pozostałe zmiany prawa telekomunikacyjnego przewidziane tą nowelą, a w szczególności w zakresie ustalania, czy na rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja, oraz wyznaczania przedsiębiorcy lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych o znaczącej pozycji na rynku właściwym, zostały zaproponowane w toku prac legislacyjnych i nie miały wyłącznie charakteru dostosowawczego. Propozycje tych zmian pochodziły z projektu Prawa i Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 2005 r. Z uzasadnienia tego projektu wynika, że głównym celem tych zmian było ułatwienie przeprowadzenia przetargu na wyłonienie czwartego operatora komórkowego. W uzasadnieniu wskazano, że: „Krytycznym dla zapewnienia udziału w przetargu organizowanym przez Prezesa URTiP poważnych graczy rynkowych jest stworzenie należytych ram prawnych dla funkcjonowania tych operatorów na polskim rynku. Niestety, ram takich nie stwarza uchwalona w lipcu

2004 r. ustawa – Prawo telekomunikacyjne. W ocenie wnioskodawców konieczne jest wprowadzenie proponowanych w niniejszej nowelizacji poprawek do polskiego systemu prawnego celem stworzenia stabilnych i efektywnych ram prawnych umożliwiających zafunkcjonowanie nowego (nowych) operatorów na polskim rynku telefonii komórkowej. Istniejący w tej materii stan prawny wprowadza bowiem wiele zbędnych i niejasnych procedur i instrumentów prawnych, które mogą być wykorzystywane w sposób niezgodny z intencjami ustawodawcy. Proponowane rozwiązania znajdują zastosowanie nie tylko do procedury rezerwacji wolnych częstotliwości w pasmach GSM 1800 MHz i UMTS, lecz również do kolejnych postępowań przetargowych prowadzonych na podstawie prawa telekomunikacyjnego, zapewniając realizację celów określonych w art. 1 ust. 2 tej ustawy. (...) Przepisy ustawy Prawo telekomunikacyjne powinny również ułatwiać szybkie i efektywne nawiązanie współpracy międzyoperatorskiej przez nowych graczy, którzy pojawiają się na polskim rynku w efekcie zakończenia procedur przetargowych, z działającymi już na polskim rynku operatorami telefonii komórkowej. Tylko wtedy możliwe będzie szybkie zaoferowanie usług przez nowych operatorów na rzecz szerokiej rzeszy abonentów, co z kolei powinno pozwolić na osiągnięcie korzystnych efektów dla konsumentów (powiększenie oferty usługowej i spadek cen usług), a poprzez to – osiągnięcie wyższej penetracji usług telefonii komórkowej. Temu właśnie służą projektowane w niniejszej nowelizacji przepisy” (Tekst projektu zmiany ustawy – Prawo telekomunikacyjne był dostępny na stronie internetowej Prawa i Sprawiedliwości www.pis.org.pl).

Zmiany w prawie telekomunikacyjnym w tym zakresie nie miały więc charakteru wyłącznie „dostosowawczego” i były związane z przetargami na zagospodarowanie wolnych częstotliwości UMTS i GSM. Z drugiej strony należy stwierdzić, że nowela z dnia 29 grudnia 2005 r. nie zapewniła pełnego dostosowania przepisów polskiego prawa telekomunikacyjnego do pakietu dyrektyw o łączności elektronicznej. W szczególności wskazać można na art. 26 ust. 1 pr.tel., który jest niezgodny z art. 4 ust. 1 DD. Dyrektywa rozróżnia dostęp telekomunikacyjny oraz połączenie sieci, a w sprawie obowiązku prowadzenia negocjacji przez wszystkich operato-