

Jan Gola

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: golajan@op.pl

**UWAGI O NIEZALEŻNOŚCI
FRANCUSKIEGO URZĘDU REGULACYJNEGO
W SEKTORZE TELEKOMUNIKACYJNYM
I SĄDOWEJ KONTROLI JEGO DECYZJI***

**REMARKS ON THE INDEPENDENCE
OF THE FRENCH TELECOMMUNICATIONS
SECTOR REGULATORY OFFICE
AND JUDICIAL REVIEW OF ITS DECISIONS**

DOI: 10.15611/pn.2017.495.04

Streszczenie: Artykuł dotyczy działalności *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (dalej: ARCEP). Omówione zostały decyzje związane z regulacją rynku sektora telekomunikacyjnego we Francji. Przedstawiono strukturę ARCEP, a także wskazano na system sądowej kontroli decyzji tego organu. Zwrócono uwagę na skuteczność francuskiego systemu regulacyjnego oraz na sprawność działania ARCEP. Zaznaczono, że funkcjonowanie gospodarki we Francji wymaga rozbudowanego i przejrzystego systemu utrzymania prawidłowości działań organów regulacyjnych. Stworzenie i zapewnienie skuteczności takiego systemu należy uznać za jeden z fundamentów współczesnego demokratycznego państwa prawa, gwarantujący realizację zasad legalności oraz wolności gospodarczej.

Słowa kluczowe: telekomunikacja, regulacja, niezależność, poczta, prawo francuskie.

Summary: The article addresses the activities of the *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (ARCEP). There is a discussion of decisions related to the regulation of the telecommunications sector in France. The structure of ARCEP is presented, and the system of judicial review over its decisions is indicated. Attention is paid to the effectiveness of the French regulatory system and efficiency of activities by the ARCEP. It is pointed out that the functioning of the French economy requires an expansive and transparent system for maintaining the proper activity of regulatory bodies. Creating and ensuring the effectiveness of such a system should be considered one of the foundations of modern democratic rule of law, ensuring the materialization of the principles of legality and economic freedom.

Keywords: telecommunications, regulation, independence, postal service, French law.

* Publikacja powstała w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowego Centrum Nauki (nr DEC-2013/08/A/HS5/00642).

1. Wstęp

Działalność organów regulacyjnych w Unii Europejskiej uwarunkowana jest wieloma rozwiązaniami prawnymi, które mają na celu realizację podstawowych zasad związanych z prawidłowym funkcjonowaniem gospodarki rynkowej. Jednym z takich organów jest *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (dalej: ARCEP), francuski Urząd Regulacji Komunikacji Elektronicznych i Poczty. Skuteczność francuskiego systemu regulacyjnego uwarunkowana jest sprawnością działania właśnie tego urzędu. Umożliwia on realizację podstawowych wartości unijnych oraz może wpłynąć na pogłębienie integracji państw członkowskich Unii Europejskiej w sferze działalności tej instytucji.

W artykule przedstawiono rolę i miejsce francuskiej instytucji odpowiedzialnej za prawidłowe funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego i pocztowego – ARCEP. Zwrócono też uwagę na niezależność tego urzędu. Właśnie w tym kraju system regulacyjny jest niezwykle rozwinięty, a wspomniana instytucja państwowa działa w sposób wzorcowy¹.

2. Działalność organów regulacyjnych i ich niezależność

Warto podkreślić, że organy regulacyjne zajmują obecnie znaczące miejsce w strukturze administracji gospodarczej. Pojęcie krajowego organu regulacyjnego (*national regulatory authority*) jest pojęciem prawnym. Trzeba zaznaczyć, że występuje ono w szczególności w przepisach prawa Unii Europejskiej, odnoszących się do sektorów sieciowych. W demokratycznym państwie prawnym działalność regulacyjna krajowych organów regulacyjnych jest koherentnie sprzężona z powinnością przestrzegania oraz wdrażania przez te organy fundamentalnych zasad związanych z wolnością gospodarczą². Zasady te obligują organy do zachowań, które są przejawem respektowania podstawowych praw podmiotów gospodarczych³. Jeżeli decyzje organów regulacyjnych są wydawane w sposób prawidłowy i transparentny, możliwy jest wtedy prawidłowy rozwój gospodarki danego kraju⁴.

Olbrzymie znaczenie ma również sądowa kontrola prawnych form działania organów regulacyjnych. Wskazuje się, że kontrola sądu pozytywnie wpływa na ograniczenie nieprawidłowości pojawiających się w tych ważnych dla państwa sferach.

¹ Zob. (b.a.), *La régulation au service des territoires connectés. Rapport d'activité*, ARCEP, Paris 2017, s. 6 i n.

² Zob. A. Żurawik, *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, seria: System Prawa Administracyjnego, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 363.

³ Por. M. Szydło, *National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities*, *International Journal of Constitutional Law* 2012, vol. 10(4), *passim*.

⁴ R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa 2013, s. 230.

Kontrola sprawowana przez niezależny sąd może zmierzać do uchylecia zaskarżonej decyzji i do przekazania sprawy krajowemu organowi regulacyjnemu do ponownego rozpatrzenia lub do uchylecia zaskarżonej decyzji i wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie. Trzeba pamiętać, że niezależny sąd może zapewnić realizację zasady uczciwej konkurencji i tym samym wpływać na rozwój gospodarki⁵.

W kontekście tematu artykułu warto zaznaczyć, że państwa członkowskie Unii Europejskiej mają dużą swobodę w kształtowaniu elementów składających się na strukturę i status organów regulacyjnych. Mogą one np. w sposób dowolny określać procedurę powoływania osób mających pełnić funkcję tych organów, uwzględniając przy tym gwarantowaną przez prawo Unii Europejskiej niezależność⁶. M. Szydło zaznacza, że niezależność krajowych organów regulacyjnych jest realizowana w dwóch zasadniczych płaszczyznach:

- jest ona niezależnością od regulowanych przedsiębiorstw (od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sektorach sieciowych) oraz
- niezależnością od innych władz publicznych; wyróżnia się następujące płaszczyzny niezależności: niezależność organizacyjną, niezależność finansową, niezależność wewnętrznego zarządzania, niezależność decyzyjną⁷.

3. *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* we francuskim systemie gospodarczym

ARCEP powstał w 1996 r. Jest to krajowy organ regulacyjny w rozumieniu prawa Unii Europejskiej. Do aktów prawnych, w których znajdują się normy odnoszące się do jego funkcjonowania, należą:

- Kodeks Poczty i Komunikacji Elektronicznych (*Code des Postes et des Communications Electroniques*),
- ustawa z 2004 r. dotycząca komunikacji elektronicznych i usług komunikacji audiowizualnej, ustawa z 2004 r. o zaufaniu do gospodarki cyfrowej oraz ustawa z 2003 r. o obowiązkach świadczenia usług powszechnych w zakresie telekomunikacji i France Telecom.

ARCEP to organ administracji publicznej odpowiadający za zachowanie uczciwej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym⁸. Przede wszystkim trzeba wskazać, że ARCEP wydaje decyzje administracyjne, w których może nałożyć sankcję na przedsiębiorców⁹. Może również zastosować środki zabezpieczające. Organ ten nakłada na przedsiębiorców szereg obowiązków po przeprowadzonych wcześniej

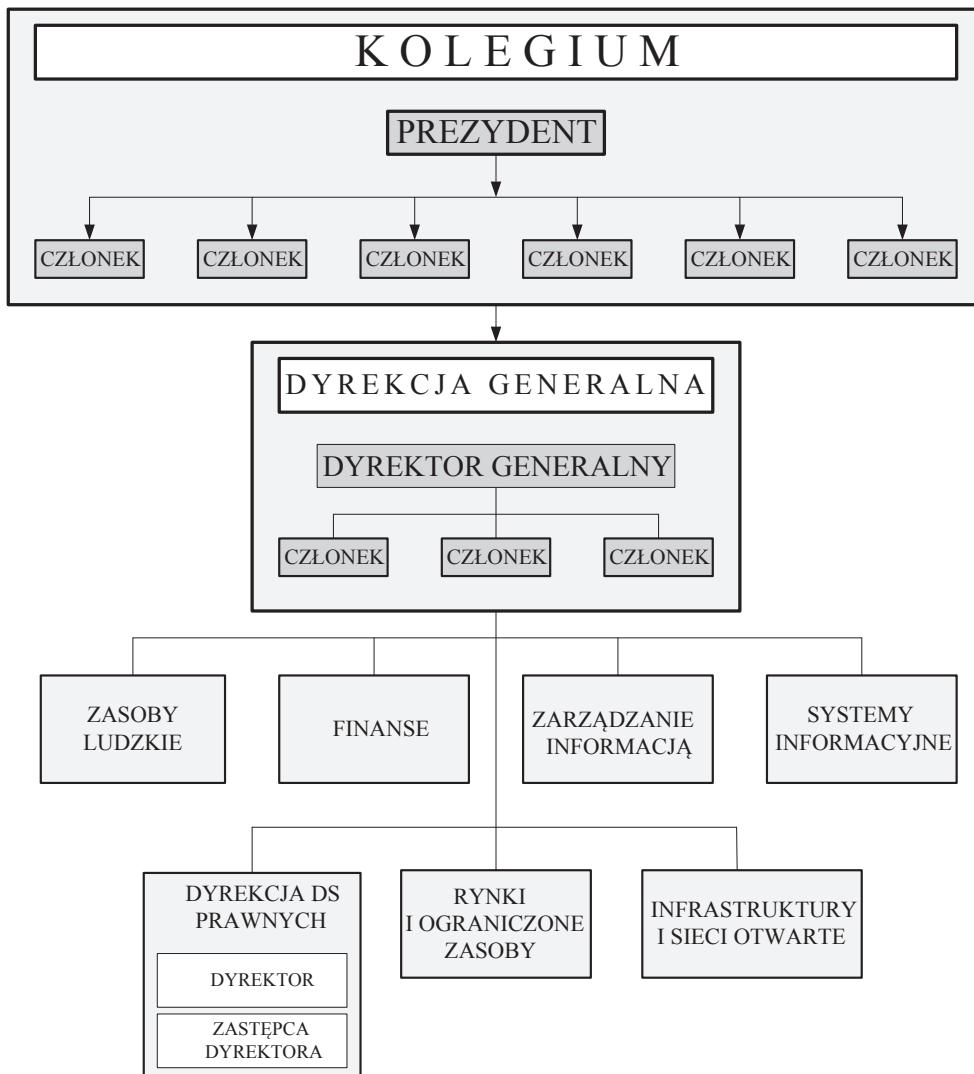
⁵ Prawo odwołania do sądu należy do praw podstawowych Unii Europejskiej i nigdy nie powinno zostać zniesione kosztem efektywnej regulacji.

⁶ M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 26.

⁷ *Ibidem*, s. 80, 112.

⁸ Zob. <https://www.arcep.fr/index.php?id=8325> (dostęp: 20 grudnia 2017).

⁹ Zob. A. Blandin, *Du droit des télécommunications au droit des communications électroniques: quel changement de modèle?* Annals of Telecommunications 2006, 61, s. 759-772.



Rys. 1. Struktura *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*

Źródło: opracowanie własne.

badaniach rynkowych. Do jego zadań należy także przypisywanie częstotliwości oraz kontrolowanie stosowanie przez operatorów odpowiednich taryf¹⁰. Na uwagę zasługuje także fakt, że omawiany organ w zakresie świadczenia usług powszechnych ustala zasady ich świadczenia oraz nadzoruje ich finansowanie¹¹.

¹⁰ Zob. <https://www.arcep.fr/index.php?id=13711> (dostęp: 20 grudnia 2017).

¹¹ Art. L 36-5 i n. Kodeksu poczt i komunikacji elektronicznej.

4. Niezależność *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* oraz sądowa kontrola jego decyzji

ARCEP należy do niezależnych organów regulacyjnych. Prezes organu (oraz dwóch członków) powoływany jest na mocy dekretu Prezydenta Republiki Francji. Zobligowany jest on do zasięgnięcia opinii odpowiednich komisji parlamentarnych. Ponadto po dwóch członków powołuje: Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego oraz Przewodniczący Senatu. Wszyscy członkowie powoływani są na sześćoletnią kadencję i nie mogą być odwołani. Może to świadczyć o pewnej płaszczyźnie niezależności organu regulacyjnego. Aby zapobiegać patologiom w sferze regulacji sektora telekomunikacyjnego, francuski ustawodawca wprowadził również zakaz ponownego sprawowania funkcji. Nie dotyczy to członków, którzy zostali powołani celem uzupełnienia skróconej kadencji¹².

Warto zwrócić uwagę na kolejny ważny aspekt. Członkowie ARCEP zobligowani są do składania deklaracji o stanie swojego majątku i prowadzonej w przeszłości działalności gospodarczej. Obowiązek ten jest wyrazem francuskiego prawa dostępu do informacji publicznej. Francuska judykatura zaznacza, że deklaracje majątkowe powinny być konstruowane tak, aby zawarte w nich dane były czytelne dla obywateli i zawierały informacje o rzeczywistym majątku funkcjonariusza publicznego. Nie jest to możliwe m.in. bez ujawnienia źródła mienia nabytego w okresie pełnienia funkcji, które podlega ujawnieniu oraz bez zaostrożenia sankcji za niedopełnienie tego obowiązku. Tylko wtedy będzie można mówić o pełnej niezależności organów regulacyjnych oraz o optymalizacji systemu publicznoprawnych instrumentów zapobiegania patologii.

Członków ARCEP powinna cechować bezstronność oraz obiektywizm. Stanowi to warunek *sine qua non* jego funkcjonowania. Podstawową gwarancją urzeczywistnienia tych zasad w jest instytucja *incompatibilitas*, która polega na ograniczeniu lub wyłączeniu możliwości występowania członków tego organu w różnych sytuacjach prawnych bądź faktycznych, które rodziłyby podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność¹³.

Owa niepołączalność widziana jest przez naukę prawa w dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczy wyłączenia możliwości jednoczesnego sprawowania różnych stanowisk publicznych (niepołączalność formalna), druga zaś przynosi ze sobą zakaz podejmowania pewnych rodzajów działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne (niepołączalność materialna).

Ponadto ważkim czynnikiem, który może prowadzić do zmniejszenia nadużyć przy wydawaniu aktu administracyjnego, może być także obligatoryjne kworum przy jego wydawaniu. Decyzje podejmowane są bowiem przy obecności co naj-

¹² Art. 36-7 Kodeksu poczt i komunikacji elektronicznej.

¹³ Por. W. Brzozowski, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, *passim*.

mniej pięciu członków – większością głosów. W moim przekonaniu przepisy ograniczające możliwości podejmowania decyzji przez członków ARCEP pozytywnie wpływają na prawidłowe funkcjonowanie tego organu oraz stopień jego niezależności.

Nad prawidłowością funkcjonowania omawianego organu oraz sferą jego niezależności roztacza się system sądowej kontroli. Decyzje dotyczące rozwiązywania sporów podlegają nadzorowi Sądu Apelacyjnego w Paryżu (*Cour d'Appel de Paris*). Mogą być także zaskarżane do Rady Stanu (*Conseil d'Etat*)¹⁴, gdy decyzje nakładają na przedsiębiorców sankcje¹⁵. Kontrola francuskich organów sądowych pozytywnie wpływa na ograniczenie nieprawidłowości pojawiających się w tych ważnych dla gospodarki sferach¹⁶. Wskazane sądy mogą zaskarżyć decyzję i przekazać sprawę omawianemu organowi regulacyjnemu do ponownego rozpatrzenia lub do uchylecia zaskarżonej decyzji i wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie¹⁷. Trzeba pamiętać, że niezależny sąd może zapewnić realizację zasady uczciwej konkurencji i tym samym wpływać na rozwój gospodarki. Jest to niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej¹⁸.

5. Zakończenie

W demokratycznym państwie prawnym działalność organów regulacyjnych jest koherentnie sprzężona z powinnością przestrzegania oraz wdrażania przez te organy fundamentalnych zasad związanych z wolnością gospodarczą. Zasady te obligują organy do zachowań, które są przejawem respektowania podstawowych praw podmiotów gospodarczych¹⁹. Niewątpliwie do takich zasad należy zaliczyć właśnie uczciwą konkurencję²⁰.

Należy pamiętać, że kontrola organów regulacyjnych w społecznej gospodarce rynkowej jest bardzo znacząca. Kontrola sądu pozytywnie wpływa na ograniczenie nieprawidłowości pojawiających się w tych ważnych dla państwa sferach. Niezależny sąd może zapewnić realizację zasady uczciwej konkurencji i tym samym wpływać na rozwój gospodarki

Funkcjonowanie gospodarki we Francji wymaga rozbudowanego i przejrzystego systemu utrzymania prawidłowości działań organów regulacyjnych. Stworzenie i zapewnienie skuteczności takiego systemu należy uznać za jeden z fundamentów

¹⁴ Zob. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, Paris 2006, *passim*.

¹⁵ Art. 36-37 Kodeksu poczt i komunikacji elektronicznej.

¹⁶ Zob. <https://www.arcep.fr/index.php?id=8445&L=1> (dostęp: 20 grudnia 2017).

¹⁷ Zob. decyzję Conseil d'Etat z dnia 28 maja 2014 r., https://www.arcep.fr/fileadmin/uploads/tx_gspublication/Decision_du_Conseil_d_Etat_N363920_363949_365455.pdf (dostęp: 20 grudnia 2017).

¹⁸ Zob. <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions> (dostęp: 20 grudnia 2017).

¹⁹ Zob. J.F. Bellis, *Droit européen de la concurrence*, Bruylant, Paris 2017, *passim*.

²⁰ W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2008, s. 162.

współczesnego demokratycznego państwa prawa, gwarantujący realizację zasad legalności oraz wolności gospodarczej.

Należy pamiętać, że w sferze prawidłowego działania podmiotów regulacyjnych niezbędna jest prewencja utożsamiana z dużą grupą zachowań służących zapobieganiu niepożądanym zjawiskom²¹. Składają się na nią różnego rodzaju działania prowadzone przez instytucje, służby państwowe, organizacje społeczne oraz inne jednostki publiczne spełniające rolę prewencyjną. Podmioty te mają za zadanie wskazanie (również uświadamianie), jakie zachowania (albo ich brak) są źródłem określonych zagrożeń. Trzeba zaznaczyć, że w oczywisty sposób powiązana jest z tym kontrola stanu przestrzegania przepisów prawa. Sądzę, że zapobieganie zagrożeniom można potraktować jako system, w którego skład wchodzi pewne środki prawne, ekonomiczne, edukacyjne i społeczne²².

Warto na koniec artykułu stanowczo stwierdzić, że w celu utrzymania prawidłowości mechanizmów konkurencji niezbędne jest kształtowanie się postaw uczciwości w działalności organów administracji publicznej. Bez niej nawet najlepsze rozwiązania jurydyczne mogą nie spełniać swojej funkcji.

Literatura

- (b.a.), 2017, *La régulation au service des territoires connectés. Rapport d'activité*, ARCEP, Paris.
- Bellis J.F., 2017, *Droit européen de la concurrence*, Bruylant, Paris.
- Blandin A., 2006, *Du droit des télécommunications au droit des communications électroniques: quel changement de modèle?* Annals of Telecommunications, 61.
- Brzozowski W., 2011, *Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Chapus R., 2006, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, Paris.
- Hoff W., 2008, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa.
- Olszewski J., 2004, *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako forma prewencyjnej ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Difin, Warszawa.
- Szydło M., 2012, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Szydło M., 2012, *National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities*, International Journal of Constitutional Law, vol. 10(4).
- Żurawik A., 2013, *Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, seria: System Prawa Administracyjnego, C.H. Beck, Warszawa.
- <https://www.arcep.fr/index.php?id=8445&L=1>.

²¹ J. Olszewski, *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako forma prewencyjnej ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004, s. 43.

²² *Ibidem*.

https://www.arcep.fr/fileadmin/uploads/tx_gspublication/Decision_du_Conseil_d_Etat_N363920_363949_365455.pdf.

<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions>.

<https://www.arcep.fr/index.php?id=13711>.

<https://www.arcep.fr/index.php?id=8325>.