

Mateusz Chołodecki\*

## Charakter prawny współdziałania Komisji Europejskiej z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej w regulacji rynku telekomunikacyjnego

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Pozycja prawna Komisji Europejskiej w regulacji rynku telekomunikacyjnego (łącznie elektronicznej)
- III. Zakres przedmiotowy współdziałania Komisji Europejskiej z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej
- IV. Wpływ Komisji Europejskiej na decyzje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej – postępowanie konsolidacyjne
  1. Bezpośredni wpływ Komisji Europejskiej – art. 7 DR (prawo weta)
  2. Pośredni wpływ Komisji Europejskiej – art. 7a DR
- V. Kontrola decyzji wydanych w wyniku współdziałania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z Komisją Europejską
- VI. Wnioski

### Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie charakteru prawnego współdziałania KE z Prezesem UKE w regulacji rynku telekomunikacyjnego. W ramach tego współdziałania (postępowania konsolidacyjnego) Prezes UKE ma obowiązek notyfikowania niektórych projektów rozstrzygnięć regulacyjnych KE. Analizie poddano również opinie i decyzje KE wydawane względem notyfikowanych rozstrzygnięć. Ponadto, w artykule przedstawiono zagadnienie kontroli sądowej decyzji Prezesa UKE wydawanych w wyniku współdziałania z KE. W ocenie autora jedynie sądy krajowe (SOKiK) mają legitymację do sprawowania kontroli współdziałania tych organów.

**Słowa kluczowe:** Komisja Europejska; Prezes UKE; postępowanie konsolidacyjne; SOKiK; regulacja w telekomunikacji; współdziałanie organów; art. 7 dyrektywy ramowej (2002/21/UE); krajowe organy regulacyjne; prawo regulacyjne.

**JEL:** K230, K400.

\* Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji UAM w Poznaniu; współpracownik CARS; adwokat; e-mail: mateusz.cholodecki@amu.edu.pl.

## I. Wprowadzenie

Proces europeizacji publicznego prawa gospodarczego rozumiany jako przenoszenie (transponowanie) kompetencji z organów państw członkowskich na organy UE (Jaroszyński, 2011, s. 233) jest szczególnie widoczny w obszarze prawnej regulacji rynków infrastrukturalnych. Zjawisko to, postępujące niemal od transformacji ustrojowej lat 90. XX w., nabrało szczególnego znaczenia po przystąpieniu Polski do UE. Proces ten uwidoczniał się najbardziej w regulacji sektora telekomunikacyjnego (określanego w prawie UE jako rynek łączności elektronicznej), który zdaje się być prekursorem tych zmian (szerzej na temat regulacji tego sektora zob. m.in.: Szydło, 2004, s. 97; 2006, s. 202; Piątek i Szpringer, 2007, s. 333; Hoff, 2008, s. 22; Kawka, 2006). Objawia się to zwłaszcza w przekazywaniu kompetencji z krajowych organów regulacyjnych na KE lub nadawaniu jej szczególnych uprawnień.

W ramach realizacji zadań i kompetencji regulacyjnych<sup>1</sup> Prezes UKE zobligowany jest do współdziałania w podejmowaniu rozstrzygnięć m.in. z KE oraz z Organem Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (dalej: BEREC) (zob. więcej: Chołodecki, 2013, s. 127 i n. wraz z przywołaną tam literaturą). Procedurę współdziałania tych organów określono jako postępowanie konsolidacyjne<sup>2</sup>. Owo współdziałanie (oddziaływanie) kształtuje się odmiennie w relacjach z każdym z tych organów. Komisja posiada uprawnienia władcze (nadrzędne) względem Prezesa UKE, z kolei BEREC posiada niewładcze („miękkie”) środki oddziaływania na organ telekomunikacyjny, gdyż zasadniczo powołany został do harmonizowania rozstrzygnięć europejskich organów regulacyjnych.

W interesującym nas zakresie KE posiada prawne instrumenty (środki) służące oddziaływaniu na Prezesa UKE a dotyczące możliwości bezpośredniego wpływania na treść konkretnych rozstrzygnięć (art. 19 i art. 19a prawa telekomunikacyjnego oraz art. 7 i art. 7a Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej – dyrektywa ramowa)<sup>3</sup> oraz harmonizowania kierunków polityki regulacyjnej (art. 19 DR). W związku z tym głównym celem niniejszego opracowania będzie odpowiedź na pytanie o rolę KE w tych postępowaniach i zakres jej uprawnień. W konsekwencji również wyjaśnienie, jaki jest charakter prawny współdziałania KE z Prezesem UKE. Znaczenie tego pytania potęguje fakt, że ustawodawca krajowy, implementując wymagania prawa UE do prawa krajowego, nie sprecyzował kompetencji KE w relacji z Prezesem UKE, w większości powtarzając treść przepisów z DR, które ze swej natury mają charakter ogólny i kierunkowy.

Na tym tle rodzi się również pytanie o zakres uprawnień sądu (SOKiK-u) sprawującego kontrolę współdziałania (oddziaływania) tych organów. W oparciu o wcześniejsze ustalenia autor będzie chciał wykazać, że SOKiK, rozstrzygając zawisłą przed nim sprawę regulacyjną, jest, co do zasady, związany stanowiskiem KE. Wynika to z charakteru kontroli sądowej sprawowanej przez SOKiK (oraz instancje nadrzędne<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> Zadania regulacyjne określone w szczególności w art. 192 w zw. z art. 189 ustawy z dnia 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2004 Nr 171, poz.1800 ze zm.); dalej: Pt.

<sup>2</sup> Zob.: Zalecenie 2008/850/WE Komisji z dnia 15.10.2008 r. w sprawie notyfikacji, terminów i konsultacji przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE 2008 L 301/23); dalej: Zalecenie 2008/850/WE Komisji.

<sup>3</sup> Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz. Urz. WE 2002 L 108/33 ze zm.); dalej: DR.

<sup>4</sup> SA w Warszawie oraz w pewnym zakresie również SN.

## II. Pozycja prawna Komisji Europejskiej w regulacji rynku telekomunikacyjnego (łączności elektronicznej)

Kluczową dla tych rozważań jest KE, którą uznaje się za główny (najważniejszy) organ administracyjny UE (Biernat, 2002, s. 75), a jednocześnie za tzw. strażniczkę traktatów europejskich – *guardian of the Treaties* (zob. Cini, 1996, s. 27 i n.; Sabathil, Joos i Keßler, 2008, s. 7). W interesującym nas sektorze łączności elektronicznej KE określa się często jako organ nadrzędny nad krajowymi organami regulacyjnymi (Kawka, 2008, s. 110; 2006, s. 412 oraz przywołana tam literatura) lub nawet jako „super regulatora” (Scherer, 2002, s. 281). K. Strzyczkowski celnie zauważa, że „sieć organów ochrony konkurencji i regulacji w aspekcie funkcjonalnym ma cechy struktury hierarchicznej z Komisją Europejską jako organem funkcjonalnie nadrzędnym (...). Funkcjonalna nadrzędność KE nad krajowymi organami ochrony konkurencji i regulacji tworzy multicyntryczną strukturę organów administracji ochrony konkurencji i regulacji, (...)” (Strzyczkowski, 2009, s. 46–47).

Na rynku telekomunikacyjnym, podobnie jak na innych rynkach infrastrukturalnych<sup>5</sup>, KE posiada szczególne uprawnienia względem spraw mających wpływ na rynek wewnętrzny UE (o czym szerzej w kolejnej części). Podobnie jest również w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, gdzie KE posiada jurysdykcję do prowadzenia spraw, których wynik może mieć wpływ na handel między państwami członkowskimi UE<sup>6</sup>. Z kolei, w sprawach z zakresu łączności elektronicznej ustawodawca unijny nadał pośrednią wagę KE. Oznacza to, że Komisja nie wydaje decyzji indywidualnych względem uczestników rynku telekomunikacyjnego – przedsiębiorców telekomunikacyjnych, te zawsze wydawane są przez krajowy organ regulacyjny (Piątek, 2013, s. 185). W związku z tym, uprawnienia KE względem spraw rozstrzyganych przez Prezesa UKE można podzielić na kompetencje: 1) władcze oraz te 2) dotyczące harmonizowania kierunków działań krajowych organów regulacyjnych UE. Już w tym miejscu warto wskazać, że relacja Prezesa UKE z KE w zakresie kompetencji władczych ma charakter pionowy (wertykalny) właściwy dla struktury resortowej, gdzie organ nadrzędny ma prawo wpływać na indywidualne rozstrzygnięcia organu podległego.

## III. Zakres przedmiotowy współdziałania Komisji Europejskiej z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Zakres przedmiotowy współdziałania (oddziaływania) obejmuje zasadniczo wdrażanie celów regulacyjnych określonych w art. 8 DR<sup>7</sup> i tylko wtedy, jeśli podejmowane środki mogą mieć wpływ

<sup>5</sup> Na rynku energetycznym m.in. art. 4h, 4i, 9h<sup>1</sup>, 9h<sup>2</sup> ustawy z dnia 10.04.1997 r. Prawo energetyczne, (Dz.U. 2012, poz. 1059 ze zm.), na rynku pocztowym art. 28, 179 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 23.11.2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. 2012, poz., 1529 z zm.) czy też na rynku kolejowym m.in. art. 25f ustawy z dnia 28.03. 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2015, poz. 1297 t.j. z zm.).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. UE 2003 L 1/1).

<sup>7</sup> Celami prowadzonej polityki regulacyjnej jest: wspieranie przez krajowe organy regulacyjne konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług (art. 8 ust. 2); wspieranie przez krajowe organy regulacyjne rozwój rynku wewnętrznego (art. 8 ust. 3); promowanie przez krajowe organy regulacyjne interesów obywateli UE (art. 8 ust. 4). W dążeniu do osiągnięcia tych celów krajowe organy regulacyjne mają obowiązek stosować obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne i proporcjonalne zasady regulacyjne, w tym celu między innymi: a) promując przewidywalność regulacyjną poprzez zapewnienie spójnego podejścia regulacyjnego w kolejnych okresach przeglądu; b) zapewniając, aby w podobnych okolicznościach nie występowała dyskryminacja w traktowaniu przedsiębiorstw udostępniających sieci i usługi łączności elektronicznej; c) chroniąc konkurencję z korzyścią dla konsumentów oraz promując w odpowiednich przypadkach konkurencję opartą na infrastrukturze; d) promując efektywne inwestycje i innowacje w zakresie nowej i rozszerzonej infrastruktury, w tym poprzez zagwarantowanie, że każdy przypadek obowiązku udzielenia dostępu uwzględnia ryzyko, jakie ponoszą inwestujące przedsiębiorstwa, oraz poprzez zezwolenie, aby różne porozumienia o współpracy między inwestorami a stronami zwracającymi się o dostęp stanowiły dywersyfikację ryzyka inwestycyjnego przy zapewnieniu utrzymania konkurencji na rynku i zasady niedyskryminacji; e) w należyтым stopniu uwzględniając warunki związane z konkurencją i konsumentami, które występują w różnych obszarach geograficznych na terytorium danego państwa członkowskiego; f) nakładając *ex ante* obowiązki regulacyjne tylko w przypadku braku skutecznej i zrównoważonej konkurencji, a także łagodząc lub znosząc takie obowiązki, kiedy tylko spełniony jest ten warunek (art. 8 ust. 5).

na stosunki handlowe między państwami członkowskimi UE<sup>8</sup> czy też stanowić barierę dla rynku wewnętrznego UE (DR zamiennie używa tych dwóch określeń i należy je traktować równoważnie). Kluczowe dla tych rozważań jest wyjaśnienie drugiej z przesłanek współdziałania, tj. wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi UE. Co istotne, podobna klauzula istnieje w sprawach z zakresu ochrony konkurencji w art. 101 i art. 102 TFUE (Piątek, 2003, s. 62), dlatego też pomocniczo stosuje się dorobek judykatury i doktryny z tej dziedziny (zob. szerzej: Jurczyk, 2007, s. 40; Kowalik-Bańczyk, 2008, s. 24; Minkiewicz, 2014, s. 9 i n.) do jego wykładni (Piątek, 2013, s. 179). I tak, w pkt 38 preambuły do DR określono, że środki, które mogą oddziaływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, to środki, które mogą mieć wpływ pośredni albo bezpośredni, rzeczywisty lub potencjalny na strukturę wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi w taki sposób, że będzie to za sobą pociągało bariery w funkcjonowaniu jednolitego rynku<sup>9</sup>. Oznacza to, że przesłanka ta została określona bardzo szeroko z zamiarem objęcia jak najszerszego katalogu spraw rozstrzyganych przez krajowy organ regulacyjny. Co więcej, w orzecznictwie przyjmuje się, że wystarczy udowodnić samą możliwość wystąpienia wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi bez konieczności udowadniania takiego wpływu (Piątek, 2013, s. 180; 2003, s. 62).

Pierwsza kategoria uprawnień KE ma charakter władczy (art. 7 DR). W tym zakresie może ona oddziaływać na krajowe organy regulacyjne, jeżeli jej rozstrzygnięcie jest objęte zakresem: stosowania procedury określania i definiowania rynków (art. 15 DR)<sup>10</sup>, procedury analizy rynków (art. 16 DR), odpowiedzialności krajowych organów regulacyjnych w zakresie dostępu i wzajemnych połączeń (art. 5 dyrektywy 2002/19/WE<sup>11</sup>) lub nakładania, zmiany albo uchylecia obowiązków regulacyjnych (art. 8 DD). Ponadto, zakres przedmiotowy dotyczy również środków, które mają na celu nałożenie, zmianę lub wycofanie obowiązku regulacyjnego nałożonego na operatora (art. 16 DR w zw. z art. 5 i art. 9–13 DD oraz art. 17 dyrektywy 2002/22/WE<sup>12</sup>).

W przepisach implementujących DR do prawa telekomunikacyjnego powtórzono powyższe normy w zakresie przedmiotowego współdziałania KE z Prezesem UKE. Dotyczą one spraw: 1) określenia rynku właściwego, jego analizy i wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą, lub uchylecia decyzji w tej sprawie; 2) nałożenia, zniesienia, utrzymania lub zmiany obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji lub nieposiadającego takiej pozycji; 3) decyzji dotyczących dostępu oraz 4) wskazanych w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>13</sup> (art. 18 ust. 1 w zw. z art. 15 Pt). Powyższe sprawy podlegają procedurze współdziałania z KE

<sup>8</sup> TFUE.

<sup>9</sup> W pkt 38 DR sprecyzowano, że chodzi o środki, które mają znaczący wpływ na operatorów i użytkowników w innych państwach członkowskich, w tym m.in. środki wpływające na cenę dla użytkowników w innych państwach członkowskich, środki, które oddziałują na zdolność świadczenia usług w zakresie łączności elektronicznej przedsiębiorstwa mającego siedzibę w innym państwie członkowskim oraz w szczególności środki, które oddziałują na zdolność świadczenia usług transgranicznych oraz środki, które oddziałują na strukturę i dostęp do rynku ze skutkiem dla przedsiębiorstw w innych państwach członkowskich. Chodzi tu o rozgraniczenie jurysdykcji prawa krajowego a prawa wspólnotowego.

<sup>10</sup> Zalecenie Komisji z 11.02.2003 r. w sprawie odnośnych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE 2003 L 114/45).

<sup>11</sup> Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz. Urz. WE 2002 L 108/7 ze zm.); dalej: DD.

<sup>12</sup> Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7.03.2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz. Urz. WE 2002 L 108/51); dalej: DUP.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. 2010 Nr 106, poz. 675 z zm.).

tylko, jeżeli mogą one mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi UE (art. 18 ust. 1 Pt).

Przedmiot harmonizacji kierunków polityki regulacyjnej określony w art. 19 DR został zakreślony stosunkowo szeroko, dotyczy on bowiem rozbieżności we wdrażaniu przez krajowe organy regulacyjne zadań regulacyjnych określonych w DR i w dyrektywach szczegółowych, które mogą stwarzać przeszkody w tworzeniu rynku wewnętrznego i to w celu przyspieszenia realizacji celów określonych w art. 8 DR (art. 19 ust. 1).

KE, wydając zalecenie lub decyzję, może jedynie określić zharmonizowane lub skoordynowane podejście w celu rozwiązania niespójnego wdrażania przez krajowe organy regulacyjne ogólnych podejść regulacyjnych dotyczących regulacji rynków łączności elektronicznej (procedury określania i definiowania rynków i procedury analizy rynków) oraz numeracji<sup>14</sup>.

#### **IV. Wpływ Komisji Europejskiej na decyzje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej – postępowanie konsolidacyjne**

Celem współdziałania KE z Prezesem UKE jest, w interesującym nas zakresie, współpraca przy określaniu rodzajów instrumentów i środków naprawczych najodpowiedniejszych do zastosowania w określonych sytuacjach rynkowych (art. 7 ust. 2 DR). Przenosząc powyższe na grunt prawa krajowego, przez określenia „instrumenty” i „środki naprawcze” należy rozumieć decyzje regulacyjne Prezesa UKE (co ciekawe prawo telekomunikacyjne w art. 18 ust. 1 posługuje się określeniem „rozstrzygnięcie”).

Już w tym miejscu warto podkreślić, że niezależnie od tego czy mamy do czynienia z wpływem pośrednim, czy bezpośrednim, Prezes UKE jest zawsze zobowiązany w jak największym stopniu uwzględniać stanowisko KE, co wynika z treści art. 7 ust. 7 i art. 7a ust. 4 lit. a, ust. 5 DR oraz art. 19 ust. 1 Pt. Autor podziela pogląd S. Piątka, który wskazuje, że Prezes UKE zobowiązany jest zawsze uwzględnić stanowisko KE w jak najszerszym zakresie i to niezależnie od charakteru samej opinii (jej formalnej obligatoryjności lub nie). Zdaniem tego autora, nieuwzględnienie stanowiska KE może nastąpić jedynie w wyjątkowej sytuacji, takiej jak przeszkoda prawna, bardzo poważny interes publiczny, potrzeba krajowego rynku telekomunikacyjnego lub uzasadnione interesy strony postępowania (Piątek, 2013, s. 184). Oznacza to, że każde formalne stanowisko KE, co do zasady należy uznawać za akt wiążący Prezesa UKE.

##### **1. Bezpośredni wpływ Komisji Europejskiej – art. 7 DR (prawo weta)**

Uprawnienia władcze KE względem wybranych decyzji Prezesa UKE wynikają z art. 7 DR (o procedurze przed nowelizacją DR, zob. Mojzesowicz, 2007, s. 199). Ten zakres uprawnień KE spotkał się z krytyką ze strony części doktryny jako zbyt daleko idący (m.in. Walden, 2009, s. 191). Owe kompetencje KE są konsekwencją nieutworzenia (zob. Kawka, 2006, s. 379 i n.; de Streel, 2008, s. 731–732; oraz o wcześniejszych próbach Thatcher i Coen, 2008) europejskiego organu regulacyjnego (z uprawnieniami władczymi podobnymi do tych posiadanych przez krajowe

<sup>14</sup> Chodzi tu w szczególności o: zakresy numerów, przenoszenia numerów i identyfikatorów, systemów translacji numerów i adresów oraz dostępu do służb ratowniczych pod numerem 112.



organy regulacyjne) przy okazji uchwalania tzw. pakietu dyrektyw nowego podejścia w 2002 r.<sup>15</sup>. Następną próbą powołania europejskiego organu regulacyjnego została podjęta przy okazji nowelizacji tego pakietu dyrektyw w 2009 r.<sup>16</sup>, w wyniku której utworzono BEREC. Jak już wspomniano podmiot ten posiada jedynie kompetencje doradcze, harmonizacyjne bez jakichkolwiek uprawnień władczych (Chołodecki, 2013, s. 127–130).

Normy z DR zostały następnie implementowane do polskiego porządku prawnego w art. 18–20 Pt. Należy jednak zauważyć, że implementacja tych przepisów jest nad wyraz odtwórcza. Prawo telekomunikacyjne niemal powtarza treść przepisów DR, ograniczając się jedynie do niewielkich dookreśleń, np. poprzez dodanie zawieszenia postępowania (o czym szczegółowo w dalszej części). Sytuację taką należy ocenić krytycznie. Po pierwsze, dyrektywa nie odnosi co do zasady bezpośredniego skutku i jest tworzona jako akt normatywny, który należy implementować do krajowego porządku prawnego odpowiednio co do jej celu (zob. Galewska, 2007). Po drugie, rozwiązania przyjęte w art. 7 i art. 7a DR mają swoisty charakter, nieznanym w polskim porządku prawnym, co dodatkowo obligowało do odpowiedniego ich implementowania w ramach istniejących już konstrukcji prawnych.

Najistotniejsze dla tych rozważań postępowanie z art. 7 DR autor dzieli na dwa zasadnicze etapy, w zależności od zakresu uprawnień KE. Pierwszy dotyczy wszystkich rozstrzygnięć, o których była mowa powyżej i rozpoczyna się od notyfikacji projektu rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem, tj. udostępnieniu go KE przez organ regulacyjny. W istocie chodzi o przekazanie projektu kompletnej decyzji administracyjnej. Następnie, KE ma możliwość przedstawienia swoich „uwag”<sup>17</sup> organowi w terminie jednego miesiąca (art. 7 ust. 3 DR). W tym zakresie przedmiotowym KE nie posiada możliwości władczego wpłynięcia na treść rozstrzygnięcia organu regulacyjnego, choć ma on obowiązek w jak największym stopniu uwzględniać uwagi KE. Warto zwrócić uwagę, że implementacja tej części DR do prawa telekomunikacyjnego jest zasadniczo jednakowa (art. 18 i art. 19 ust. 1 Pt).

Drugi etap dotyczy projektu rozstrzygnięcia, którego celem jest zdefiniowanie odnośnego rynku, różnego od tych, które zdefiniowano w zaleceniu<sup>18</sup> (zgodnie z art. 15 ust. 1 DR); lub podjęcie decyzji o wskazaniu lub niewskazaniu przedsiębiorstwa jako posiadającego, samodzielnie albo łącznie z innymi, znaczącą pozycję rynkową (zgodnie z art. 16 ust. 3, 4 lub 5 DR). Względem rozstrzygnięcia (decyzji) objętego takim zakresem KE może poinformować organ regulacyjny w formie opinii, że proponowany środek stanowiłby przeszkodę w funkcjonowaniu rynku jednolitego lub o swoich poważnych wątpliwościach co do zgodności tego środka z przepisami prawa UE, a w szczególności z celami, z art. 8 DR (na temat uwag zgłaszanych przez KE względem Prezesa UKE; zob. Rogalski, 2011, s. 117–119). Wydanie opinii z takimi zastrzeżeniami powoduje automatycznie, że notyfikowany projekt rozstrzygnięcia nie może zostać przyjęty przez dwa

<sup>15</sup> Na tzw. pakiet dyrektyw nowego podejścia, składają się cztery dyrektywy: 1) 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich łącznia, tzw. dyrektywa o dostępie; 2) 2002/20/WE w sprawie zezwoleń dla sieci i usług łączności elektronicznej, tzw. dyrektywa o zezwoleniach; 3) 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej, tzw. dyrektywa ramowa oraz 4) 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej, tzw. dyrektywa o usłudze powszechnej.

<sup>16</sup> Dyrektywa 2009/140/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25.11.2009 r. zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE 2009 L 337/37); dalej: dyrektywa nowelizująca.

<sup>17</sup> Prawo telekomunikacyjne posługuje się określeniem „opinia”.

<sup>18</sup> Zalecenie Komisji z 11.02.2003 r. w sprawie odnośnych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE 2003 L 114/45).

miesiące (bez możliwości jego wydłużenia). W art. 19 ust. 2 Pt sprecyzowano, że Prezes UKE jest zobowiązany zawiesić postępowanie<sup>19</sup> na okres dwóch miesięcy. W okresie tych dwóch miesięcy KE może podjąć decyzję wetującą, co do całości lub części rozstrzygnięcia, w następstwie której krajowy organ regulacyjny musi ją uwzględnić lub podjąć decyzję o wycofaniu swoich zastrzeżeń. Decyzja KE musi zawierać również szczegółowe propozycje w sprawie zmiany projektowanego środka. Krajowy organ regulacyjny zobowiązany jest w terminie sześciu miesięcy od daty wydania decyzji wetującej<sup>20</sup> przez KE zmienić lub wycofać notyfikowane rozstrzygnięcie.

Warto dodać, że zgodnie z art. 19 ust. 2a Pt zmiana przez Prezesa UKE projektu rozstrzygnięcia w trakcie opisanej procedury powoduje obowiązek wszczęcia go na nowo, chyba że zmiana podlega samo uzasadnienie rozstrzygnięcia.

## 2. Pośredni wpływ Komisji Europejskiej – art. 7a DR

Procedurę określoną w art. 7a DR dodano w 2009 r. w wyniku wspomnianej już nowelizacji tzw. pakietu dyrektyw nowego podejścia i zasadniczo odnosi się ona do obowiązków regulacyjnych – środków zaradczych (Piątek, 2013, s. 178). Dyrektywa określa ją jako procedurę dotyczącą spójnego stosowania środków naprawczych. W pkt. 19 preambuły do dyrektywy nowelizującej DR wskazano, że KE może uczestniczyć w zapewnianiu wyższego stopnia spójności w stosowaniu środków naprawczych, przyjmując opinie w sprawie projektów środków proponowanych przez krajowe organy regulacyjne. Podkreślono, że monitorowanie rynku przez KE, związane ze stosowaniem art. 7 DR wykazały, że niezgodności w stosowaniu środków naprawczych przez krajowe organy regulacyjne – nawet w podobnych warunkach rynkowych – mogłyby osłabiać rynek wewnętrzny łączności elektronicznej. Jednocześnie zaakcentowano, że mechanizm ten znacząco przyczynił się do wypracowania spójnego podejścia przy identyfikowaniu okoliczności, w których można stosować regulacje *ex ante* i tych, w których operatorzy podlegają takim regulacjom. Do polskiego porządku prawnego normy te zostały transponowane w art. 19a Pt.

Procedura uregulowana w art. 7a DR jest zbliżona do tej uregulowanej w art. 7 DR i w większości etapów ją powtarza. W ramach tej procedury, w pierwszej kolejności, KE może w terminie miesiąca poinformować dany krajowy organ regulacyjny o powodach uznania, że projektowany środek stanowiłby przeszkodę dla tworzenia jednolitego rynku lub że żywi poważne wątpliwości, co do zgodności tego środka z prawem unijnym. W takim przypadku projektowany środek nie może być przyjmowany przez okres kolejnych trzech miesięcy. W ciągu pierwszych sześciu tygodni tego okresu BEREC wydaje (większością głosów swoich członków) opinię na temat zgłoszenia KE wraz z oceną czy projektowany środek powinien być zmieniony lub wycofany wraz z propozycjami i uzasadnieniem. Jeżeli opinia ta jest zbieżna ze stanowiskiem KE, przed upływem trzymiesięcznego okresu krajowy organ regulacyjny może zmienić lub wycofać projektowany środek, uwzględniając w jak największym stopniu zgłoszenie KE oraz opinię i radę BEREC lub utrzymać swój projektowany środek. Jak widać, zastrzeżenia Komisji nawet poparte opinią BEREC nie mają wiążącego wpływu na rozstrzygnięcie krajowego organu regulacyjnego. Z kolei, jeżeli BEREC: a) nie podziela wątpliwości KE; b) nie wyda opinii lub c) krajowy organ regulacyjny zmieni lub utrzyma swój projektowany środek w ciągu jednego miesiąca od upływu trzymiesięcznego okresu,

<sup>19</sup> Chodzi o zawieszenie w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

<sup>20</sup> Co ciekawe w DR termin sześciu miesięcy biegnie od daty decyzji KE (art. 7 ust. 6) a w prawie telekomunikacyjnym od dnia wydania decyzji przez KE (art. 19 ust. 2 *in fine*). Całe postępowanie konsolidacyjne odbywa się wyłączenie poprzez doręczenia elektroniczne między organami.

KE może wydać zalecenie zobowiązujące właściwy krajowy organ regulacyjny do zmienienia lub wycofania projektowanego środka, włącznie z przedstawieniem konkretnych propozycji w tym zakresie. Powinno ono zawierać uzasadnienie wydania tego zalecenia. Jeżeli BEREC nie podziela poważnych wątpliwości Komisji może ona podjąć decyzję o wycofaniu zgłoszonych zastrzeżeń. W ciągu jednego miesiąca od wydania przez KE zalecenia lub wycofania zastrzeżeń krajowy organ regulacyjny powiadamia KE i BEREC o przyjęciu ostatecznego środka, a jeżeli nie zmienia on lub też nie wycofa projektowanego środka na podstawie wydanego zalecenia, zobowiązany on jest przedstawić umotywowane uzasadnienie.

Należy krytycznie ocenić sposób implementacji art. 7a DR do art. 19a Pt. Ustawodawca nie dokonał bowiem nawet niewielkich dostosowań, np. w zakresie zawieszenia postępowania. Zwróćmy uwagę, że w art. 19 ust. 1 *in fine* wskazano (dokładnie za DR), że „rozstrzygnięcie to nie może zostać przyjęte przez kolejne trzy miesiące od dnia otrzymania zawiadomienia przez Prezesa UKE”. Wydaje się, że analogicznie do opisanego art. 19 ust. 2 Pt Prezes UKE powinien mieć obowiązek zawiesić to postępowanie.

Zwróćmy uwagę, że w opisanych procedurach położono duży nacisk na nieformalne współdziałanie organów europejskich z Prezesem UKE (Lavrijssen i Hancher, 2008, s. 23 i n.). W pkt. 4 preambuły do Zalecenia 2008/850/WE Komisji wprost wskazano, że na wniosek krajowych organów regulacyjnych KE zapewni im możliwość omówienia wszelkich projektów środków przed oficjalną notyfikacją. Ponadto, przejawia się to w obligatoryjnym zawieszeniu procedur wydania decyzji po zgłoszeniu zastrzeżeń przez KE. Ten czas ma służyć nieformalnemu wypracowaniu rozstrzygnięcia akceptowanego przez oba organy, tj. KE z perspektywy całego rynku wewnętrznego UE i Prezesa UKE z perspektywy rynku krajowego. Jak podkreśla się w literaturze, procedura weta (art. 7 DR) powinna być ostatecznością wykorzystywaną tylko wtedy, kiedy krajowy organ regulacyjny nie chce realizować wytycznych KE. Ma to także swoje niebagatelne znaczenie dla uprawnień adresata projektowanego rozstrzygnięcia (decyzji).

Na marginesie należy jedynie wskazać, że Prezes UKE posiada w oparciu o DR możliwość pominięcia postępowania konsolidacyjnego w wyjątkowych sytuacjach, jeżeli zachodzi pilna potrzeba, w celu ochrony konkurencji i interesów użytkowników. W takiej sytuacji może on niezwłocznie przyjąć proporcjonalne i tymczasowe środki (art. 7 ust. 9 DR).

## **V. Kontrola decyzji wydanych w wyniku współdziałania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z Komisją Europejską**

Opisane wyżej postępowanie konsolidacyjne KE z Prezesem UKE wymaga również przeanalizowania pod kątem uprawnień stron tego postępowania do ewentualnego zakwestionowania stanowiska KE. Nie ulega wątpliwości, że przepisy art. 7 i art. 7a DR oraz art. 19 i art. 19a Pt nadają KE kompetencje do wpływania na treść rozstrzygnięć Prezesa UKE, stąd też kwestia ewentualnych uprawnień do ich zaskarżenia wydaje się istotna.

W pierwszej kolejności należy określić charakter prawny relacji łączącej KE z Prezesem UKE w ramach postępowania konsolidacyjnego. Rolę KE w tym zakresie określa się jako dodatkową instancję kontrolną decyzji krajowego organu regulacyjnego lub jako stronę postępowania, współdecydującą o treści rozstrzygnięcia (Chołodecki, 2013, s. 117). W opracowaniu poświęconym modelowi kodeksu postępowania administracyjnego UE dostrzeżono z całą mocą problem



prawnym tego typu relacji, wskazując, że „UE – znacznie bardziej niż administracja państw członkowskich – potrzebuje zasad postępowania administracyjnego, które zapewnią, że w związku z wdrażaniem prawa UE prawa i interesy adresatów oraz osób trzecich nie będą spychane na margines, obszar nie objęty ani mechanizmem kontroli i odpowiedzialności na szczeblu UE, ani na szczeblu państw członkowskich” (Wierzbowski, Hofmann, Schneider i Ziller, 2015, s. 22). W literaturze przedmiotu ową relację KE z Prezesem UKE określa się zazwyczaj jako „współpraca” (Kawka, 2006, s. 379; Mojzesowicz, 2007, s. 201), „koordynacja” (Mik, 2000, s. 670) lub „współdziałanie” (Chołodecki, 2013, s. 116). Odnosząc się do ostatniego z określeń to k.p.a. przewiduje formalny tryb współdziałania organów przy wydawaniu rozstrzygnięć (art. 106). Zgodnie z nim, jeżeli wydanie decyzji jest uzależnione od zajęcia stanowiska przez inny organ, które k.p.a. określa jako „wyrażenie opinii, zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie”, to przed podjęciem rozstrzygnięcia organ załatwiający sprawę zwraca się o zajęcie stanowiska. Stanowisko to jest wyrażane w formie postanowienia, na które co do zasady służy zażalenie (art. 106 § 5 k.p.a.). Warto wskazać, że prawo telekomunikacyjne obliguje Prezesa UKE do formalnego współdziałania m.in. z Prezesem UOKiK<sup>21</sup> czy Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>22</sup>. Jednakże opinia wydawana przez te organy nie podlega zaskarżeniu na mocy art. 206 ust. 4 Pt, który modyfikuje zawarte w art. 106 § 5 k.p.a. rozwiązanie.

W ocenie autora opisana relacja KE z Prezesem UKE posiada cechy właściwe dla współdziałania, w rozumieniu art. 106 k.p.a. Podobnie jak w przypadku współdziałania z Prezesem UOKiK, na opinię czy decyzję KE nie przysługują środki zaskarżenia na etapie postępowania administracyjnego przed organem. Owo współdziałanie ma niebagatelne znaczenie dla procesu regulacji całego rynku. Przyjęte w prawie UE rozwiązanie, w którym KE nie rozstrzyga ostatecznie spraw objętych współdziałaniem z Prezesem UKE, ma jednak prawo wpływu na ich ostateczną treść, w takim kształcie proceduralnym należy ocenić negatywnie. Nie daje bowiem ono żadnych uprawnień adresatowi rozstrzygnięcia wydanego przez Prezesa UKE w ramach postępowania konsolidacyjnego. Nie ma również prawa do zaskarżenia stanowiska KE przed Sądem Pierwszej Instancji<sup>23</sup>. Oznacza to, że rola adresata jest w tym postępowaniu zupełnie bierna. Jeżeli dodatkowo współdziałanie to ma często charakter nieformalny, w którym KE przedstawia swoje uwagi poza przyjętymi w prawie telekomunikacyjnym i DR formami prawnymi, to relacja ta może być nietransparentna.

Jedynym środkiem prawnym kwestionowania decyzji Prezesa UKE wydanej w wyniku współdziałania z KE, lub jego braku, jest wniesienie odwołania do SOKiK-u w terminie dwóch tygodni, licząc od dnia doręczenia stronie decyzji (art. 479<sup>57</sup> k.p.c., art. 206 ust. 2 Pt) (zob. Chołodecki, 2013; 2012, s. 11–21). Jest to konsekwencją tego, że zawsze ostateczne rozstrzygnięcie poddane postępowaniu konsolidacyjnemu należy do Prezesa UKE. To krajowy organ regulacyjny jest autorem decyzji i tylko na nim ciąży ostateczna odpowiedzialność za jej treść (Kawka, 2006, s. 418; Mojzesowicz, 2007, s. 205; Piątek, 2013, s. 185).

SOKiK, rozpatrując sprawę w wyniku złożonego odwołania, jest zobowiązany rozpatrzyć ją od nowa (merytorycznie). W ramach tego zobowiązany jest również do kontroli postępowania

<sup>21</sup> Wynika to m.in. z art. 25c pkt 1, 118a ust. 4, art. 118d ust. 6, art. 122 ust. 5 oraz art. 122<sup>1</sup> ust. 5 Pt.

<sup>22</sup> Wynika to m.in. z art. 114 Pt.

<sup>23</sup> Stanowisko takie zawarto m.in. w orzeczeniach: *Vodafone España i Vodafone Group v. Komisji*, T-109/06 z 12.12.2007 r. (Dz. Urz. WE 2008 C 51/42) oraz *Base NV v. Komisji Wspólnot Europejskich*, T-295/06 z 22.02.2008 r. (Zbiory orzecznictwa TE str. II-00028).

konsolidacyjnego i jego wyników. Nie ma wątpliwości, że brak przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego skutkuje wadliwością decyzji Prezesa UKE jako przedwczesnej, co obliguje sąd do jej uchylenia (Piątek 2013, s. 181 wraz z przywołanym tam orzecznictwem).

W ocenie autora, SOKiK, dokonując ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją Prezesa UKE, wydanej w wyniku postępowania konsolidacyjnego, jest związany stanowiskiem KE (i BEREC) i winien również w jak największym stopniu uwzględniać jej stanowisko (autor pogląd ten po raz pierwszy zaprezentował Chołodecki, 2013, s. 136–137). Wynika to z charakteru kontroli sprawowanej przez SOKiK, jako sądu merytorycznego, który na nowo rozstrzyga zawisłą przed nim sprawę w oparciu o przepisy krajowego i unijnego prawa telekomunikacyjnego (Chołodecki, 2013, s. 285–286). Dlatego też, jest on zobowiązany do uwzględnienia prawidłowego stanowiska KE (i BEREC) ustalonego czy to w formie opinii, czy decyzji. Co prawda art. 19 i art. 19a Pt (art. 7, art. 7a DR) zawierają normy kompetencyjne jedynie dla organu regulacyjnego – Prezesa UKE, to jednak wynik tego postępowania – formalne stanowisko KE dotyczy oceny konkretnego rozstrzygnięcia – sprawy z zakresu regulacji na rynku telekomunikacyjnym. Oznacza to, że ocena ta wyrażona we właściwy sposób przez KE nie traci swojej wagi czy znaczenia w kolejnej fazie rozstrzygnięcia sprawy, czyli w sądowym postępowaniu cywilnym. Odnosi się ona zawsze do konkretnego rozstrzygnięcia. Argumentacja *a contrario* kwestionowałaby w istocie model regulacji sektora telekomunikacyjnego przyjętego w szczególności w DR. Konsekwentnie, pominięcie w wyroku SOKiK stanowiska KE, w szczególności określonego w decyzji z art. 19 ust. 2 Pt, stanowiłoby podstawę do jego uchylenia i zmiany przez sąd drugiej instancji – Sąd Apelacyjny w Warszawie.

## VI. Wnioski

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza wskazuje, że KE należy uznać za główny organ decyzyjny w sektorze telekomunikacyjnym obok Prezesa UKE. Posiada ona daleko idące kompetencje w szerokim zakresie spraw regulacyjnych, które mogą oddziaływać na rynek wewnętrzny UE. Pomimo tego, autorem rozstrzygnięć regulacyjnych jest zawsze Prezes UKE i to on ponosi odpowiedzialność za wydawane decyzje i w konsekwencji za sytuację na krajowych rynkach telekomunikacyjnych. W ocenie autora, postępowanie konsolidacyjne posiada cechy współdziałania z art. 106 k.p.a. bez możliwości zaskarżenia stanowiska KE lub BEREC na etapie postępowania przed organem.

Kontrolę decyzji wydawanych w wyniku współdziałania KE z Prezesem UKE sprawuje SOKiK (w pierwszej instancji). Sąd ten ma obowiązek zbadać prawidłowość współdziałania organu regulacyjnego z KE i BEREC. Brak takiego współdziałania lub jego zasadnicza nieprawidłowość powoduje, że decyzja Prezesa UKE jest przedwczesna i należy ją uchylić. W ocenie autora, SOKiK jest związany formalnym stanowiskiem KE. Wynika to z charakteru merytorycznej kontroli sprawowanej przez SOKiK, który zobowiązany jest rozpatrzyć zawisłą w wyniku wniesionego odwołania sprawę na nowo (od początku). Uznanie, że sąd ten nie jest związany formalnym stanowiskiem Komisji podważałoby model regulacji sektora telekomunikacyjnego (łączności elektronicznej) przyjęty w prawie UE (w szczególności w DR). Z modelu tego wynika wyraźny podział kompetencji pomiędzy organy UE – KE i BEREC, odpowiedzialne za sprawy dotyczące rynku wewnętrznego UE, a krajowy organ regulacyjny – Prezes UKE, odpowiedzialnego za rynek krajowy.

Na marginesie niniejszych rozważań autor opowiada się za powołaniem, w dłuższej perspektywie czasowej, jednego europejskiego organu regulacyjnego w dziedzinie łączności elektronicznej, obok krajowych organów regulacyjnych. Organ taki, podobnie jak w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, powinien posiadać jurysdykcję do rozpatrywania spraw mających wpływ na rynek wewnętrzny UE. Związane jest to z rozwojem historycznym prawa telekomunikacyjnego. W początkowej fazie procesu liberalizacji rynku telekomunikacyjnego system zdecentralizowany, oparty na krajowych organach regulacyjnych, był i nadal jest modelem najbardziej efektywnym. Innymi środkami na początku lat 90. XX w. liberalizowano (wprowadzano konkurencję) rynek w Hiszpanii czy w Luksemburgu. Inne środki stosowano również w nowych krajach członkowskich po ich akcesji do UE. Już sprawa opłat roamingowych w UE<sup>24</sup> pokazuje, że wprowadzenie skutecznej konkurencji na tym rynku wymagać będzie organu ponadnarodowego – europejskiego organu regulacyjnego w dziedzinie łączności elektronicznej.

## Bibliografia

- Biernat, S. (2002). Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki). W: M. Seweryński, Z. Hajna (red.), *Studia prawnoprawne administracyjne*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Chołodecki, M. (2012). Model kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 6(1).
- Chołodecki, M. (2013). *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Cini, M. (1996). *The European Commission: leadership, organisation, and culture in the EU administration*. Manchester: Manchester University Press.
- Galewska, E. (2007). *Implementacja dyrektyw telekomunikacyjnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hoff, W. (2008). *Prawny model regulacji sektorowej*. Warszawa: Difin.
- Jaroszyński, K. (2011). Kilka uwag na temat europeizacji organów regulacyjnych. W: H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*. Warszawa: C.H. Beck.
- Jurczyk, Z. (2007). Koncepcja wpływu na handel między Państwami Członkowskimi – kryterium stosowania wspólnotowego prawa konkurencji (cz. I). *Prawo i Podatki Unii Europejskiej*, 5.
- Kawka, I. (2006). *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*. Kraków: Zakamycze.
- Kawka, I. (2008). Rola administracji europejskiej w regulowaniu sektorów infrastrukturalnych. *Problemy Zarządzania*, 1(19).
- Kowalik-Bańczyk, K. (2008). Pojęcie „wpływu na handel” jako kryterium stosowania przez sądy krajowe wspólnotowego prawa konkurencji. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2.
- Larouche, P. i de Visser, M. (2006). The Triangular Relationship between the Commission, NRAs and National Courts Revisited. „*Communications & Strategies*” 4<sup>th</sup> quarter 2006, 64, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.943431>.
- Lavrijssen, S. i Hancher, L. (2008). Networks on Track: From European Regulatory Networks to European Regulatory „Network Agencies”. *Legal Issues of Economic Integration*, 1(34).

<sup>24</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13.06.2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE 2012 L 172/10) oraz Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2352 z dnia 16.12.2015 r. ustalające średnią ważoną maksymalnych stawek za zakończenie połączenia w sieci ruchomej w Unii (Dz. Urz. UE 2015 L 331/7).

- Mik, C. (2000). *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. Warszawa: C.H. Beck.
- Minkiewicz, M. (2014). Pojęcie wpływu na handel i reguła konwergencji w praktyce stosowania prawa UE przez polskie sądy i Prezesa UOKiK. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 3(3).
- Mojzesowicz, K. (2007). Konsolidacja wewnętrznego rynku w zakresie łączności elektronicznej – procedury wspólnotowe art. 7 dyrektywy ramowej. W: S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Piątek, S. (2003). *Prawo telekomunikacyjne Wspólnot Europejskich*. Warszawa: C.H. Beck.
- Piątek, S. i Szpringer, W. (2007). Efektywność regulacji rynków telekomunikacyjnych. W: S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Piątek, S. (2013). *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wyd. 3. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Rogalski, M. (red.). (2011). *Prawo telekomunikacyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sabathil, G., Joos, K. i Keßler, B. (2008). *The European Commission: an essential guide to the institution, the procedures and the policies*. London: GBR Kogan Page Ltd.
- Scherer, J. (2002). Die Umgestaltung des europäischen und deutschen Telekommunikationsrechts durch das EU-Richtlinienpaket. *Zeitschrift für Kommunikation & Recht*, 6 (328).
- de Streel, A. (2008). Current and future European regulation of electronic communications: A critical assessment. *Telecommunications Policy*, 32, <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2008.10.001>.
- Szydło, M. (2004). Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki. *Studia Prawnicze*, 3(161).
- Szydło, M. (2006). Wyznaczanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych posiadających znaczącą pozycję na rynku zgodnie ze znowelizowanym prawem telekomunikacyjnym. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 2.
- Strzyczkowski, K. (2009). Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej. W: B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.
- Thatcher, M. i Coen D. (2008). *Reshaping European regulatory space: An evolutionary analysis*. *West European Politics*, 31(4), <http://dx.doi.org/10.1080/01402380801906114>.
- Walden, I. (2009). *Telecommunications Law and Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Wierzbowski, M., Hofmann, H.C.H., Schneider, J.-P. i Ziller J. (2015). *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*. Warszawa: C.H. Beck.