

# ODMOWA WYDANIA DECYZJI PRZEZ PREZESA URZĘDU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ W ŚWIETLE ART. 28 USTAWY PRAWO TELEKOMUNIKACYJNE

ŁUKASZ DAWID DĄBROWSKI

## 1. UWAGI WSTĘPNE

Rynek usług telekomunikacyjnych podlega regulacji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: „Prezes UKE”). Prezes UKE na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>1</sup> (dalej: „Pt.”) uprawniony jest do kształtowania w drodze decyzji administracyjnej sytuacji prawnej przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup> (dalej: „k.p.a.”) ze zmianami wynikającymi z Pt. oraz ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>3</sup>.

W określonych przypadkach decyzja administracyjna zastępuje umowę łączącą przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w której regulowana jest współpraca stron w zakresie dostępu telekomunikacyjnego<sup>4</sup>. Zakres uregulowań umownych lub zawartych w decyzji jest uzależniony od rodzaju i zakresu współpracy międzyoperatorskiej. W przypadku zaistnienia sporu między przedsiębiorcami co do treści umowy, zgodnie z art. 27 ust. 2 Pt., każdy z przedsiębiorców może zwrócić się do Prezesa UKE

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2004 r., nr 171, poz.1088 ze zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r., nr 267, t. j.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. z 2010 r., nr 106, poz. 675, t. j.

<sup>4</sup> Dostęp ten, zgodnie z art. 2 pkt 6 Pt. polega na korzystaniu z urządzeń telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub usług świadczonych przez innego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, na określonych warunkach, w celu świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym świadczenia za ich pomocą usług świadczonych drogą elektroniczną lub usług dostarczania nadawanych treści. Ustawa wymienia także przykładowe rodzaje dostępu.

z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie rozstrzygnięcia kwestii spornych lub określenia warunków współpracy. Decyzja może również być wydana z urzędu. Prezes UKE może wydać decyzję o dostępie telekomunikacyjnym wówczas, gdy strony nie zawarły umowy o dostępie telekomunikacyjnym, lub gdy pomiędzy stronami umowy nie doszło do porozumienia w pewnym, określonym we wniosku zakresie. Decyzja ta zgodnie z art. 28 ust. 4 Pt. zastępuje umowę o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie objętym decyzją. Tym samym wywołuje skutki cywilnoprawne w postaci doprowadzenia do ukształtowania wzajemnych praw i obowiązków adresatów decyzji jak w umowie. Od decyzji takich stronom przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „SOKiK”).

Praktyka orzecznicza Prezesa UKE jest źródłem licznych wątpliwości dotyczących tego, czy Prezes UKE w świetle art. 28 Pt. ma możliwość odmowy określenia warunków współpracy między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi? A przy założeniu, że Prezes UKE takie uprawnienie ma, jakie są okoliczności i warunki uzasadniające odmowę określenia zasad współpracy międzyoperatorskiej? Czy w sporze dotyczącym określenia wzajemnych rozliczeń (opłat) z tytułu prowadzonej współpracy międzyoperatorskiej, w przypadku kiedy jeden z przedsiębiorców odmawia określenia wysokości tych opłat w umowie, Prezesowi UKE przysługuje uprawnienie do odmowy rozstrzygnięcia sporu? Celem opracowania jest wykazanie, że co do zasady Prezes UKE ma możliwość odmowy określenia warunków współpracy między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, w pewnych jednak kategoriach spraw, swoboda jaką dysponuje Prezes UKE w zakresie ukształtowania lub odmowy określenia warunków współpracy międzyoperatorskiej jest wyłączona. A pośrednio również wykazanie, że postanowienia dotyczące wzajemnych rozliczeń międzyoperatorskich są elementem przedmiotowo istotnym decyzji Prezesa UKE (umowy międzyoperatorskiej). Zagadnienie przedstawione zostało na przykładzie decyzji Prezesa UKE odmawiających określenia warunków współpracy w zakresie hurtowych rozliczeń dotyczących realizacji usługi przeniesienia przydzielonego numeru przy zmianie dostawcy usług do sieci innego operatora (ang. *mobile number portability*, dalej: „usługa MNP”), w których podstawą odmowy ukształtowania współpracy był brak wystarczającego materiału dowodowego jaki Prezes UKE zgromadził w toku postępowania administracyjnego. Usługa ta jest usługą o tyle charakterystyczną, że obowiązek jej świadczenia wynika z ustawy, a nie z oferty przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub z wcześniej nałożonych przez Prezesa UKE obowiązków regulacyjnych. Analizie poddano uregulowania prawa telekomunikacyjnego, prawa administracyjnego oraz orzeczenia sądów powszechnych i administracyjnych w zakresie wydawania decyzji administracyjnych.

## 2. USŁUGA PRZENOŚNOŚCI PRZYDZIELONEGO NUMERU

Uprawnienie do przeniesienia numeru wraz z jego zachowaniem wynika wprost z brzmienia art. 30 dyrektywy 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dalej: „dyrektywa

o usłudze powszechnej”)<sup>5</sup>. Zasada ta jest implementowana w art. 71 ust. 1. Pt., zgodnie z którym abonent będący stroną umowy z danym operatorem telekomunikacyjnym, z którego numeracji korzysta, może żądać przy zmianie operatora, przeniesienia przydzielonego mu numeru do sieci nowo wybranego operatora<sup>6</sup>.

Na mocy art. 74 ust. 1 Pt. dostawcy usług telekomunikacyjnych są zobowiązani zapewnić możliwości do realizacji uprawnień abonenta do zmiany numeru, polegające na stworzeniu odpowiednich warunków technicznych lub zawarciu stosownej umowy, a jeżeli możliwości takie istnieją – zapewnić ich realizację. Przy wystąpieniu odpowiednich warunków technicznych istnieje więc możliwość rezygnacji z zawierania umowy o dostępie telekomunikacyjnym. Jest to jednak możliwość czysto teoretyczna. W Polsce nie istnieje bowiem przyjęta przez stosowną instytucję powszechna metoda realizacji przenośności numerów, która to metoda pozwoliłaby na rezygnację z zawierania odpowiednich umów. Dodatkowo właściwa realizacja ustawowego obowiązku powinna odbywać się w drodze umowy międzyoperatorskiej, która nie dotyczy tylko kwestii finansowych, ale reguluje dostęp do systemów informacyjnych, baz danych na potrzeby przygotowywania i składania zamówień, świadczenia usług, konserwacji, usuwania awarii, reklamacji oraz fakturowania. Umowa reguluje również procedury realizacji usługi, reklamacje międzyoperatorskie związane z reklamacjami abonentami, postępowania na wypadek błędnego działania procesu i usług na numerach przeniesionych, a także szereg innych kwestii wymagających współpracy międzyoperatorskiej w wypełnieniu obowiązków nałożonych przez ustawę. Nie jest bowiem wystarczające zapewnienie technicznych możliwości realizacji uprawnień abonenta a właściwe wykonanie tego obowiązku. Fakultatywność uregulowania powyższych zagadnień w umowie o dostępie byłaby nieuzasadniona, a w konsekwencji szkodliwa dla abonentów.

Interpretacji art. 71 Pt. należy dokonywać w związku z art. 41 Pt., zgodnie z którym opłaty za wzajemne korzystanie z połączonych sieci związane z realizacją przenoszenia numerów między sieciami powinny uwzględniać ponoszone koszty. Przepis ten nawiązuje do art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 lipca 2006 r.<sup>7</sup>, dokonującym wykładni tego przepisu, do kosztów przeniesienia numeru zalicza się koszty ruchu związane z przeniesieniem numeru i koszty założenia, poniesionych przez operatorów sieci telefonii ruchomej w celu realizacji wniosków o przeniesienie numeru. Także Prezes UKE nie kwestionuje okoliczności, że świadczenie usługi MNP generuje koszty oraz dostrzega istnienie podstawy prawnej dla wprowadzenia między operatorami opłaty za przeniesienie przydzielonego numeru.

---

<sup>5</sup> Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dziennik Urzędowy UE L 24/04/2002, s. 367–393.

<sup>6</sup> Szczegóły dotyczące realizacji usługi zob. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie warunków korzystania z uprawnień w publicznych sieciach telefonicznych, Dz.U. z 2010 r., nr 249, poz. 1670.

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 lipca 2006, sygn. akt C-438/04, dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-438/04> [dostęp: 15.01.2015].

Ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r.<sup>8</sup> zniesiono opłatę detaliczną za przeniesienie przydzielonego numeru. Rozliczenia w zakresie przenośności numerów, zgodnie z art. 71 ust. 3 Pt., zostały przeniesione z poziomu detalicznego (opłata uiszczana przez klienta) na poziom hurtowy (opłaty uiszczane są między operatorami). Koszty te ponoszą dostawcy usług w ramach rozliczeń międzyoperatorskich (biocy numerów), którzy z tytułu przeniesienia numeru pozyskują nowych klientów, a w związku z tym osiągają korzyści.

W większości przypadków współpracy międzyoperatorskiej opłaty hurtowe za usługę nie były pobierane z uwagi na brak odpowiednich uregulowań w umowach międzyoperatorskich. Jednocześnie wzajemne negocjacje zmierzające do zmian umów nie odnosiły zamierzonych rezultatów, z uwagi na rozbieżności oczekiwań operatorów. Operatorzy składali więc wnioski o rozstrzygnięcie sporów przez Prezesa UKE, oczekując wydania decyzji zastępującej umowę o połączeniu sieci w zakresie dotyczącym rozliczeń za usługę MNP. Prezes UKE w drodze decyzji odmawiał określenia warunków współpracy.

### 3. STAN ORZECZNICTWA SĄDOWEGO

Zgodnie z art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej, co do zasady, załatwia sprawę przez wydanie decyzji, którą rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części (merytorycznie) albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji (np. poprzez umorzenie sprawy)<sup>9</sup>.

Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzeczeniach SOKiK wydanych w sprawach z odwołań od decyzji dotyczących usługi MNP, decyzja wydana przez Prezesa UKE na podstawie art. 28 ust. 1 Pt., stanowi przykład decyzji związanej, na co, zdaniem sądu, wskazuje sformułowanie „Prezes UKE podejmuje decyzję”. Oznacza to, że w sprawach dotyczących usługi MNP organ był nie tylko uprawniony, lecz także zobowiązany do rozstrzygnięcia sporu pomiędzy przedsiębiorcami, czyli ukształtowania treści umowy o dostępie telekomunikacyjnym. Zgodnie z wyrokiem SOKiK z dnia 4 listopada 2013 r.<sup>10</sup> odmowa wydania powyższej decyzji może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy nie zostały spełnione warunki określone w art. 27 Pt. Analogiczne stanowisko zajął SOKiK m.in. w wyroku z dnia 22 kwietnia 2014 r., wyroku z dnia 23 czerwca 2014 r.<sup>11</sup> oraz wyroku z dnia 29 stycznia 2014 r.<sup>12</sup> Ponieważ warunki formalne przewidziane przepisami Pt. zostały spełnione, wydanie decyzji o dostępie, a więc o określenie warunków współpracy w zakresie usługi MNP było ustawowym obowiązkiem Prezesa UKE.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2009 r., nr 85, poz. 716, zmiany weszły w życie z dniem 6 lipca 2009 r.

<sup>9</sup> A. Wiktorowska, *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Wyd. 15, Warszawa 2012, s. 143 i 147.

<sup>10</sup> Wyrok SOKiK z dnia 4 listopada 2013 r., XVII AmT 27/12, niepublikowany.

<sup>11</sup> Wyrok SOKiK z dnia 23 czerwca 2014 r., XVII AmT 43/12, niepublikowany.

<sup>12</sup> Wyrok SOKiK z dnia 29 stycznia 2014 r., XVII AmT 36/12, niepublikowany.

Zgodnie z orzeczeniami SOKiK przepisy k.p.a. i Pt. nie przewidują treści decyzji w formie odmowy wydania decyzji, jak uczynił to Prezes UKE. Na poparcie powyższego stanowiska, w wyroku SOKiK z dnia 22 kwietnia 2014 r.<sup>13</sup> wskazano na orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczących spraw nierozstrzygniętych przez organ administracyjny pomimo istnienia takiego obowiązku. Zgodnie z przywołanymi orzeczeniami: 1) pismo organu informujące stronę o niemożliwości załatwienia sprawy jest uchyceniem się od rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty przez wydanie decyzji<sup>14</sup>, 2) organ administracyjny nie może poprzestać na udzieleniu stronie informacji co do braku możliwości pozytywnego załatwienia sprawy, gdy istnieją przesłanki do załatwienia sprawy w formie decyzji<sup>15</sup>, 3) przepisy k.p.a. regulujące w art. 104 § 2 k.p.a. rodzaje decyzji kończących postępowanie, nie wprowadzają zakończenia postępowania odmową rozstrzygnięcia sprawy<sup>16</sup>.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyrokach z dnia 29 stycznia 2015 r.<sup>17</sup>, wydanych na skutek apelacji Prezesa UKE od wyroków SOKiK z dnia z dnia 29 stycznia 2014 r. i z dnia 4 listopada 2014 r., uchylił orzeczenia sądów i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji. Zdaniem sądu rozważenia wymagało, czy w okolicznościach faktycznych sprawy, istnieją merytoryczne przesłanki do zmiany umowy o dostępie telekomunikacyjnym, o których mowa w art. 28 ust. 6 w zw. z art. 30 ust. 1 Pt., a w związku z tym, czy w świetle ich istnienia lub braku, wydanie przez Prezesa UKE decyzji odmawiającej określenia warunków współpracy w zakresie hurtowych rozliczeń dotyczących usługi przenoszenia numeru było uzasadnione. Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 28 ust. 6 Pt. dopuszczalna jest zmiana umowy o dostępie telekomunikacyjnym jedynie w przypadku uzasadnionym potrzebą zapewnienia ochrony interesów użytkowników końcowych, skutecznej konkurencji lub interoperacyjności usług.

Wskazano również, że wydając decyzję o dostępie telekomunikacyjnym Prezes UKE obowiązany jest objąć nią wszystkie ustalenia niezbędne do zapewnienia tego dostępu, zgodnie z art. 28 ust. 8 Pt. Decyzja ta powinna zawierać co najmniej postanowienia, o których mowa w art. 31 ust. 2 Pt. Do takich postanowień nie należy zaś, zdaniem sądu, określenie opłat za przenoszenie numerów pomiędzy operatorami sieci. Te, zdaniem sądu, mogą co najwyżej być uznane za fakultatywne postanowienia umowy o dostępie telekomunikacyjnym, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Pt., jako świadczenia dodatkowe, skoro nie dotyczą one samego procesu przenoszenia numeru i wykorzystywania zasobów numeracji przy takim przenoszeniu. Zdaniem sądu, należało dokonać analizy przesłanek mogących stanowić podstawę zmiany umowy o dostępie telekomunikacyjnym, w zakresie fakultatywnych postanowień tej umowy.

<sup>13</sup> Wyrok SOKiK z dnia 22 kwietnia 2014 r., XVII AmT 35/12, niepublikowany,

<sup>14</sup> Postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r II SA 593/83, Lex, nr 9740.

<sup>15</sup> Postanowienie NSA z dnia 18 października 1995 r., III ARN 45/95, Lex, nr 23580.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2010 r., I OSK 425/09, Lex, nr 595375.

<sup>17</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2015 r., VI ACa 537/14, niepublikowany, rozpatrujący apelację od wyroku SOKiK z dnia 29 stycznia 2014 r., XVII AmT 36/12; oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2015 r., VI ACa 423/14, niepublikowany, rozpatrujący apelację od wyroku SOKiK z dnia 4 listopada 2014 r., XVII AmT 27/12.

#### 4. DECYZJE SWOBODNE (UZNANIOWE) I ZWIĄZANE

Kryterium tego podziału jest stopień związania organu administracyjnego przepisami prawa w trakcie określania treści (osnowy) decyzji. O ile zatem organ administracyjny w określonym stanie faktycznym i prawnym zobowiązany jest wydać decyzję o ściśle określonej treści, to mamy do czynienia z decyzją związaną. Organ, rozstrzygając sprawę, nie ma zatem możliwości wydania decyzji o innej treści niż ta, którą przewidują przepisy prawa, o ile zaistniał określony w tych przepisach stan faktyczny<sup>18</sup>. Przykładem decyzji związanej jest decyzja o cofnięciu pozwolenia na broń. Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji właściwy organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano, nie przestrzega warunków określonych w pozwoleniu na broń, jak również w wypadku, gdy osoba ta naruszyła obowiązek zawiadomienia o utracie broni<sup>19</sup>. Taki sam charakter ma decyzja o wpisie na listę członków samorządu zawodowego architektów oraz inżynierów budownictwa wydawana na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa<sup>20</sup>. Do wykonywania samodzielnej funkcje technicznej w budownictwie konieczny jest wpis na listę członków okręgowej izby, który następuje na podstawie uchwały okręgowej rady izby. Uchwała ta jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a. i przysługuje od niej odwołanie do Krajowej Rady Izby. Decyzję o wpisie na listę należy uznać za mającą charakter związany. Organ samorządu nie może odmówić jej wydania, jeżeli dana osoba posiada odpowiedni rodzaj uprawnień budowlanych<sup>21</sup>. Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku wpisu na listy prowadzone przez samorządy reprezentujące inne grupy zawodowe np. adwokatów, radców prawnych, lekarzy lub aptekarzy. Do tej grupy aktów administracyjnych należy także decyzja o przyznaniu emerytury, która wydawana jest w przypadku, gdy wszystkie warunki z ustawy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników zostały spełnione. Czyli organ administracyjny musi wydać akt administracyjny przy zaistnieniu określonych przez przepisy ustawy warunków i nie może go wydać, jeżeli brak któregoś z tych warunków<sup>22</sup>. Przepisy nie zezwalają na żadne luzy interpretacyjne – nie ma w nich luk ani pojęć nieostrych, będących postawą swobodnej oceny organu przy interpretacji tych przepisów<sup>23</sup>. Dodatkowo, organ zobowiązany jest do wydania decyzji o określonej przez przepis treści.

Decyzje swobodne oparte są o uznanie administracyjne, a więc w określonym stanie faktycznym organ ma prawo wyboru jednego z dopuszczalnych wariantów rozstrzygnięcia<sup>24</sup>, lub też przepis ustawy nie podaje wariantów rozstrzygnięcia pozostawiając to swobodnemu uznaniu organowi. Do takich decyzji należy decyzja dyrektora

<sup>18</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex, nr 85040.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, Dz.U. z 2004 r., nr 52, poz. 525, ze zm.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, Dz.U. z 2014 r., poz. 1946 j.t.

<sup>21</sup> M. Szydło, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002 r., nr 3/46, s. 50.

<sup>22</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 113.

<sup>23</sup> A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 148.

<sup>24</sup> M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 64.

urzędu morskiego nakazująca opuszczenie polskich obszarów morskich przez statek, wydana w oparciu o art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczania morza przez statki<sup>25</sup>, zgodnie z którym w przypadku zanieczyszczenia lub zagrożenia zanieczyszczeniem polskiego obszaru morskiego, dyrektor urzędu morskiego może nakazać kapitanowi: 1) opuszczenie polskich obszarów morskich przez statek; 2) przeholowanie, ratowanie statku lub przeprowadzenie niezbędnych napraw; 3) wyładowanie we właściwym miejscu szkodliwych substancji; 4) skierowanie statku do miejsca schronienia. Tak więc wydawane są w sytuacji, gdy organ administracyjny uzna wydanie aktu za celowe. Przepisy prawa często posługują się w takich wypadkach zwrotami niedookreślonymi, co dodatkowo utrudnia stosowanie normy prawnej<sup>26</sup>.

Z kolei decyzja Prezesa UKE rozstrzygająca spory międzyoperatorskie podejmowana jest na podstawie art. 28 Pt. Zgodnie z art. 28 ust. 1 Pt. *in principio* Prezes UKE podejmuje decyzję o dostępie telekomunikacyjnym w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w art. 27 ust. 2 i 2b Pt.<sup>27</sup>, (...). Sformułowanie przepisu wskazuje na obowiązek Prezesa UKE do wydania decyzji, nie określa jednak wariantów rozstrzygnięcia, pozostawiając tą kwestię do uznania organowi. Tym samym należy uznać, że Prezes UKE ma obowiązek wydania decyzji o dostępie telekomunikacyjnym, która co do zasady może być decyzją ustalającą warunki dostępu telekomunikacyjnego lub decyzją odmawiającą ustalenia tych warunków. Kwestią otwartą pozostaje przyczyna wydania decyzji odmownej. Odmawiając ustalenia warunków współpracy w zakresie MNP Prezes UKE uznał, że nie ma możliwości rozstrzygnąć kwestii spornych z uwagi na niemożliwość ustalenia przez organ zasad rozliczeń stron w związku z usługą MNP. Niemożliwość ta zdaniem Prezesa UKE wynikała z niedostarczenia odpowiedniego materiału dowodowego przez strony postępowania.

Należy jednak zaznaczyć, że możliwości pozyskania informacji przez Prezesa UKE dostosowane zostały przez ustawodawcę z uwzględnieniem specyfiki spraw telekomunikacyjnych. Prezesa UKE dysponuje alternatywnymi metodami pozyskiwania danych i odpowiednich informacji. Jeśli przyjęcie rozwiązania kosztowego zaproponowanego przez stronę postępowania nie jest dla Prezesa UKE do zaakceptowania, może skorzystać np. z wyników kalkulacji kosztów operatora, na którego zostały nałożone odpowiednie obowiązki regulacyjne, na podstawie np. art. 39 lub 40 Pt. w stosunku do określonych typów usług, może też ustalić koszty na podstawie opłat stosowanych na porównywalnych rynkach konkurencyjnych (benchmark europejski) lub na podstawie opłat stosowanych przez innych przedsiębiorców na rynku polskim (benchmark krajowy).

W dalszej części przepis art. 28 ust. 1 Pt. zobowiązuje Prezesa UKE przy wydawaniu decyzji do wzięcia pod uwagę kryteriów enumeratywnie w tym przepisie wymienio-

---

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki Dz.U. z 2012 r., poz. 1244, ze zm.

<sup>26</sup> C. Martysz, *Komentarz do art. 104..., op. cit.*

<sup>27</sup> W przypadku niepodjęcia negocjacji, odmowy połączenia sieci lub niezawarcia umowy w terminie określonym przez Prezesa lub niezawarcia umowy w terminie 90 dni licząc od dnia wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy, każda ze stron może zwrócić się do Prezesa UKE z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie rozstrzygnięcia kwestii spornych lub określenia warunków współpracy.

nych. O ile został spełniony przewidziany tym przepisem stan faktyczny, Prezes UKE musi wydać decyzję administracyjną, nie musi jednak wydać decyzji o określonej przez przepisy treści. Przy wydaniu decyzji powinien przede wszystkim uwzględniać ustalenia i stanowiska stron, o ile nie są sprzeczne z przepisami prawa. Nie jest to jednak obowiązek i decyzja może kształtować współpracę stron odmiennie niż wnioskowały o to strony sporu.

Prezes UKE bierze pod uwagę i wnikliwie rozważa przesłanki, o których mowa w art. 28 ust. 1 Pt., a w szczególności te z nich, które ze względu na charakter spornej sprawy, mają zasadnicze znaczenie dla danego rozstrzygnięcia. Tym samym na Prezesie UKE ciąży obowiązek takiego ukształtowania wzajemnej współpracy by przy poszanowaniu uregulowań art. 28 ust. 1 Pt. wydać decyzję spełniającą cele ustawy prawo telekomunikacyjne określone w art. 1 ust. 2 Pt. przy poszanowaniu polityki regulacyjnej określonej w art. 189 ust. 2 Pt. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w doktrynie przedmiotu, gdzie stwierdzono, że Prezes UKE powinien podejmować decyzję w taki sposób, aby uzyskać możliwie najbardziej korzystny rezultat w świetle wymienionych w ust. 1 kryteriów<sup>28</sup>.

Wobec powyższego należy uznać, że w analizowanych orzeczeniach SOKiK nie stwierdzono, że Prezes UKE jest zobowiązany wydać pozytywną, zgodną z żądaniem strony decyzję o dostępie telekomunikacyjnym, gdy przeciwko uwzględnieniu wniosku przemawiają kryteria wskazane w art. 28 ust. 1 Pt., lecz, że jeśli Prezes UKE uznał, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie jest wystarczający, powinien podjąć działania z urzędu w celu uzupełnienia go w zakresie uważanym przez niego za właściwy, czego nie uczynił.

## 5. KLAUZULE UMOWY MIĘDZYOPERATORSKIEJ

Podmioty prawa mają swobodę kształtowania treści dokonywanych czynności. W dziedzinie usług telekomunikacyjnych swoboda ta, ze względu na reglamentację prawną, jest dość ograniczona. Niemniej jednak, tak jak w przypadku wszystkich umów, tak i w przypadku umów międzyoperatorskich, w treści czynności prawnej wyróżnia się trzy rodzaje postanowień: składniki przedmiotowo istotne (*essentialia negotii*), składniki nieistotne (*naturalia negotii*) i składniki podmiotowo istotne (*accidentalia negotii*)<sup>29</sup>.

Wyróżnienie wskazanych postanowień stanowi konsekwencję analizy treści czynności prawnej z punktu widzenia przepisów ustawy i w pewnym sensie jest skutkiem charakteru norm prawnych wyznaczających konsekwencje prawne oświadczeń składanych przez podmioty<sup>30</sup>. Składniki przedmiotowo istotne indywidualizują czynność prawną jako czynność określonego typu. Ich wyróżnienie wiąże się przede wszystkim z zawartą w ustawie regulacją poszczególnych typów umów, charakteryzujących się

<sup>28</sup> S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 248.

<sup>29</sup> Por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1999, s. 322.

<sup>30</sup> M. Pyziak-Szafnicka, *Czynności prawne*, [w:] P. Książek, M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, wyd. II, Lex, nr 8935.



określonymi cechami, w szczególności niepowtarzalnym, przypisanym do każdej z nich, zespołem świadczeń stron. Uczestnicy obrotu kształtują swoje stosunki prawne przede wszystkim przez określenie świadczeń, których oczekują; wybór określonego „pakietu” determinuje typ umowy<sup>31</sup>.

Ustawowe wymogi dotyczące przedmiotu umowy o połączeniu sieci zostały podzielone na dwie grupy. Przepis ust. 2 art. 31 Pt. ustala minimalną zawartość umowy i w tym zakresie zawiera wyliczenie wyczerpujące. Składniki umowy wymienione w ust. 2 określają istotę umowy o połączeniu sieci. Brak rozstrzygnięć w kwestiach tam wymienionych czyni umowę wadliwą i stanowi podstawę do złożenia przez stronę wniosku o wydanie odpowiedniej decyzji administracyjnej. Nieuwzględnienie w umowie spraw wymienionych w tym przepisie może także stanowić podstawę działań podejmowanych przez Prezesa UKE, m.in. w trybie kontroli przestrzegania prawa regulującego działalność telekomunikacyjną<sup>32</sup>.

Nieobjęcie treścią czynności prawnej elementów nieistotnych czynności prawnej nie ma wpływu na dojście tej czynności do skutku. W braku odpowiednich postanowień w treści czynności prawnej będą miały zastosowanie przepisy ustawy lub zwyczaj<sup>33</sup>. Co ma miejsce w przypadku świadczenia usługi MNP.

Elementy podmiotowo istotne to elementy bądź należące w zasadzie do grupy *naturalia negotii* danego typu czynności prawnych, bądź których ustawa w ogóle nie zalicza do standardowej treści poszczególnych, uregulowanych w niej typów (wzorców) czynności prawnych, które jednak z woli stron podniesione zostają do rangi elementów istotnych<sup>34</sup>. Można przyjąć, że ta grupa elementów została wymieniona w ust. 3 art. 31 Pt. Obejmuje ona postanowienia o charakterze fakultatywnym. Postanowienia w tych sprawach powinny być włączane do umowy, jeżeli uzasadnia to rodzaj łączonych sieci. Sformułowanie, iż umowa może zawierać także postanowienia dotyczące spraw wymienionych w ust. 3 nie rozszerza zakresu swobody stron w zakresie ustalania przedmiotu umowy, a jedynie wskazuje na konieczność dostosowania umowy do rodzaju łączonych sieci. Strony są zobowiązane do uregulowania spraw wymienionych w ust. 3, jeżeli rodzaj łączonych sieci powoduje, że uregulowania w tych sprawach mogą być przedmiotem umowy<sup>35</sup>. Przy czym omawiane przepisy nie ograniczają swobody kontraktowej stron w kwestiach nieobjętych wyliczeniem.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 pkt. 3 lit a) Pt., umowa o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci powinna zawierać postanowienia dotyczące co najmniej rozliczeń z tytułu zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego oraz wzajemnego korzystania z sieci telekomunikacyjnych. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 3 pkt 5 lit b) Pt., umowa o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci może także zawierać, w zależności od rodzajów łączonych sieci, odpowiednie postanowienia dotyczące współwykorzystywania zasobów numeracji, w tym zapewnienia przenoszenia numerów.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne...*, *op. cit.*, s. 263.

<sup>33</sup> A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1999, s. 322.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 322.

<sup>35</sup> S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne...*, *op. cit.*, s. 264.

Wobec powyższego, należy uznać, że w sytuacji, gdy umowa zawiera uregulowania w zakresie przenoszenia numerów (co nie jest obowiązkowym elementem umowy), a szczególnie, gdy przedmiotem umowy ma być wyłącznie zagadnienie przenoszenia numerów, zastosowanie ma art. 31 ust. 2 pkt. 3 lit a) Pt. przewidujący obligatoryjnie uregulowania dotyczące rozliczeń z tytułu dostępu telekomunikacyjnego – dostępu w zakresie przenaszalności numeru.

Odmierna interpretacja umożliwiająca uregulowanie współpracy międzyoperatorskiej w zakresie przenaszalności numerów połączonej z koniecznością ponoszenia kosztów, ale bez określenia zasad rozliczeń, prowadziłaby również do wniosku, zgodnie z którym Prezes UKE mógłby określić zasady współpracy międzyoperatorskiej w różnych płaszczyznach i zakresach, w tym określonych w art. 31 ust. 3 Pt., ale już bez określenia zasad rozliczeń w ramach prowadzonej współpracy.

Przepis ust. 8 art. 28 Pt., który został przywołany przez Sąd Apelacyjny rozpatrujący apelację Prezesa UKE od wyroków SOKiK w zakresie usługi MNP, ma zastosowanie tylko w przypadku wcześniejszego wydania decyzji nakładającej obowiązek regulacyjny w stosunku do operatora na podstawie art. 34 albo na podstawie art. 35<sup>36</sup>. Wobec powyższego, należałoby uznać, że rygorowi określone w art. 28 Pt. podlegają tylko te decyzje, których przedmiotem jest dostęp telekomunikacyjny, w zakresie którego przynajmniej na jednego z operatorów został nałożony obowiązek regulacyjny przewidziany w art. 34 lub 35 Pt. Na operatorów telekomunikacyjnych nie jest nakładany obowiązek regulacyjny wskazany w powyższych przepisach, bowiem brak jest rynku usługi przenoszenia numeru. Stanowisko sądu apelacyjnego należy jednak uznać za słuszne w zakresie w jakim wywnioskować z niego można brak logicznych przesłanek do wyznaczania rynku usługi przenoszenia numerów i nakładanie na przedsiębiorców obowiązków regulacyjnych w sytuacji, gdy obowiązek o którym mowa jest obowiązkiem ustawowym.

Prezes UKE ma możliwość oddziaływania na stosunki prawne łączące strony, poprzez wydanie decyzji rozstrzygającej kwestie sporne lub określającej warunki współpracy. Za kwestie sporne uznaje się te części umowy dotyczące warunków zapewnienia dostępu, co do których strony nie doszły do porozumienia w wyniku negocjacji, jakie prowadziły między sobą. Zakres działania Prezesa UKE jest określony w art. 192 Pt. w szczególności w ust. 1 pkt 6, zaś jego kompetencje wynikają z poszczególnych przepisów, w tym również z art. 28 ust. 4 i 8 Pt. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 r.<sup>37</sup>, na podstawie art. 28 ust. 8 Pt. Prezes UKE wydaje decyzję o dostępie telekomunikacyjnym obejmującą wszystkie niezbędne ustalenia do zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego. Pojęcie „niezbędnych ustaleń”, o których mowa w art. 28 ust. 8 Pt. odnosi się do takich ustaleń, które zapewnią dostęp telekomunikacyjny. Skoro decyzja o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie objętym decyzją zastępuje umowę, to komentowane pojęcie należy odnieść do art. 31 ust. 2 Pt., określającego niezbędne elementy tej umowy.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 251.

<sup>37</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 r. II GSK 67/07, Lex, nr 338426.

Przepis art. 28 ust. 3 Pt. przewiduje jedynie uprawnienie, a nie obowiązek, dla Prezesa UKE do zawarcia w decyzji elementów, o których mowa w art. 31 ust. 2 i 3. Wynika to ze specyfiki umów o dostępie telekomunikacyjnym, których przedmiot i szczegółowe uregulowania często różnią się od siebie w zależności od konkretnego przypadku<sup>38</sup>. Specyfika tzw. umów dostępowych polega na tym, że nie wszystkie elementy wymienione w art. 31 Pt. muszą się znaleźć w takiej umowie, a szczególność i rodzaj poszczególnych klauzul zawartych w umowie uzależniony jest od jej rodzaju. Jeśli jednak usługi MNP są dokonywane pomiędzy operatorami połączonych sieci, wówczas musi to znajdować odzwierciedlenie w postanowieniach dotyczących rozliczeń<sup>39</sup>.

W przypadku odmowy przez jednego z operatorów zawarcia umowy o określonej treści, pomimo ustawowego obowiązku świadczenia usługi MNP, do zawarcia umowy nie dojdzie, nie dojdzie też do wzajemnych rozliczeń. Pomimo tego przedsiębiorcy jednak będą musieli współpracować z uwagi na obowiązek ustawowy w tym zakresie. W przeciwnym bowiem wypadku narażą się na wysokie kary nakładane na nich przez UKE za naruszenie obowiązku ustawowego<sup>40</sup>.

## 7. PODSUMOWANIE

Do kompetencji Prezesa UKE należy rozstrzygnięcie spraw spornych w zakresie zmiany umowy (decyzji) o dostępie, nie oznacza to jednak, że organ ma w każdym przypadku dotyczącym sporu obowiązek wydania decyzji pozytywnie rozstrzygającej spór – decyzji zmieniającej umowę przez uwzględnienie w całości lub w części żądań objętych wnioskiem o zmianę.

W każdej jednak sytuacji, gdy między operatorami powstaje stosunek zobowiązaniowy czy to w wyniku zawartej umowy, wydanej decyzji lub z mocy ustawy, należy uznać, że do obowiązku organu regulacyjnego jakim jest Prezes UKE należy ustalenie rozliczeń za realizację powstałego obowiązku, w szczególności, gdy powstały stosunek zobowiązaniowy jest wynikiem realizacji obowiązku ustawowego.

Prezes UKE przy wydawaniu decyzji o dostępie nie jest związany stanowiskami stron oraz podmiotów uczestniczących w postępowaniu konsultacyjnym, kształtując treść stosunku prawnego według własnego uznania w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy. Jeśli prezes UKE uzna, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie jest wystarczający, powinien podjąć działania z urzędu w celu uzupełnienia tego materiału w zakresie uważanym przez niego za właściwy. W tym zakresie Prezes UKE ma swobodę orzekania, a jako regulator rynku telekomunikacyjnego dysponuje instrumentami prawnymi pozwalającymi mu na zebranie stosownego materiału dowodowego.

---

<sup>38</sup> M. Rogalski, K. Kawałek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, LEX, nr 8408.

<sup>39</sup> Por. S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne...*, *op. cit.*, s. 266.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 210 w zw. z art. 209 ust. 1 pkt 16 Pt. na podmiot uniemożliwiający korzystanie z uprawnień do przeniesienia przydzielonego numeru, nakładana jest kara w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym.

## BIBLIOGRAFIA

**Książki**

- Martysz C., *Komentarz do art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex, nr 85040.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Pyziak-Szafnicka M., *Czynności prawne*, [w:] Książek P., Pyziak-Szafnicka M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, wyd. II, Lex, nr 8935.
- Rogalski M., Kawalek K., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, LEX, nr 8408.
- Szydło M., *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002 r., nr 3/46.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999.
- Wiktorowska A., *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Wyd. 15, Warszawa 2012.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1999.

**Ustawy, dyrektywy, rozporządzenia**

- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2004 r., nr 171, poz.1088 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2009 r., nr 85, poz. 716.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r., nr 267, t.j.
- Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. z 2010 r., nr 106, poz. 675, t. j.
- Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, Dz.U. z 2004 r., nr 52, poz. 525, ze zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, Dz.U. z 2014 r., poz. 1946 j.t.
- Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki Dz.U. z 2012 r., poz. 1244, ze zm.
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dziennik Urzędowy UE L 24/04/2002.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie warunków korzystania z uprawnień w publicznych sieciach telefonicznych, Dz.U. z 2010 r., nr 249, poz. 1670.

**Orzeczenia**

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 lipca 2006, C-438/04, dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-438/04> [dostęp: 15.01.2015].
- Wyrok SOKiK z dnia 4 listopada 2013 r., XVII AmT 27/12, niepublikowany.
- Wyrok SOKiK z dnia 23 czerwca 2014 r., XVII AmT 43/12, niepublikowany.
- Wyrok SOKiK z dnia 29 stycznia 2014 r., XVII AmT 36/12, niepublikowany.
- Wyrok SOKiK z dnia 22 kwietnia 2014 r., XVII AmT 35/12, niepublikowany.
- Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2010 r., I OSK 425/09, Lex nr 595375.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2015 r., VI ACa 537/14, niepublikowany.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2015 r., VI ACa 423/14, niepublikowany.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 r. II GSK 67/07, Lex, nr 338426.

Postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r., II SA 593/83, Lex, nr 9740.

Postanowienie NSA z dnia 18 października 1995 r., III ARN 45/95, Lex, nr 23580.

## ODMOWA WYDANIA DECYZJI PRZEZ PREZESA URZĘDU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ W ŚWIECIE ART. 28 USTAWY PRAWO TELEKOMUNIKACYJNE

### Streszczenie

Decyzje administracyjne wydawane przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w wielu przypadkach zastępują lub modyfikują umowę cywilnoprawną zawieraną przez operatorów telekomunikacyjnych. Co do zasady, Prezes UKE ma możliwość odmowy określenia warunków współpracy między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Celem opracowania jest wykazanie, że w pewnych kategoriach spraw swoboda, jaką dysponuje Prezes UKE w zakresie ukształtowania lub odmowy określenia warunków współpracy międzyoperatorskiej, jest jednak wyłączona. Odmowa wydania decyzji przez Prezesa UKE jest problemem bardzo istotnym w działalności gospodarczej i współpracy międzyoperatorskiej przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zagadnienie przedstawione zostało na przykładzie decyzji Prezesa UKE odmawiającej określenia warunków współpracy w zakresie hurtowych rozliczeń dotyczących realizacji usługi przeniesienia przydzielonego numeru przy zmianie dostawcy usług do sieci innego operatora, w których podstawą odmowy ukształtowania współpracy był brak wystarczającego materiału dowodowego, jakim dysponował Prezes UKE. Usługa ta jest usługą o tyle charakterystyczną, że obowiązek jej świadczenia wynika z ustawy, a nie z oferty przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub z wcześniej nałożonych przez Prezesa UKE obowiązków regulacyjnych. Analizie poddano uregulowania prawa telekomunikacyjnego, prawa administracyjnego oraz orzeczenia sądów powszechnych i administracyjnych w zakresie wydawania decyzji administracyjnych.

Słowa kluczowe: *umowy międzyoperatorskie, dostęp telekomunikacyjny, przenoszenie numerów, decyzja administracyjna*

## REFUSAL TO ISSUE A DECISION BY THE PRESIDENT OF THE OFFICE OF ELECTRONIC COMMUNICATIONS IN THE LIGHT OF ARTICLE 28 OF THE TELECOMMUNICATIONS ACT

### Summary

Administrative decisions issued by the President of the Office of Electronic Communications often substitute for or modify a civil law contract entered into by telecommunications services providers. As a rule, the President of the OEC may refuse to determine conditions of communications services providers' co-operation. The aim of the article is to show that in some cases the OEC

President has no discretion to develop or refuse to determine interconnection agreements. Refusal to issue a decision by the OEC President is a very important issue for communications entrepreneurs' business activities and interconnection of networks. The issue is exemplified by the decision issued by the OEC President refusing to determine the conditions of co-operation in the area of wholesale settlements of the service of telephone number portability in case of a change of communications service provider. The OCE President justified his refusal by stating there is a lack of sufficient evidence available. The service is specific because its provision is obligatory under the Act and does not result from an entrepreneur' offer or a former regulatory obligation imposed by the OCE President. The article presents an analysis of the provisions of telecommunications law, administrative law and common and administrative courts' judgements on administrative decisions.

*Key words: interconnection agreements, telecommunications access, number portability, administrative decision*