

Wojciech Szydło

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: wojciech.szydlo@uwr.edu.pl

**CHARAKTER PRAWNY NIEFORMALNYCH
UZGODNIENÍ ADMINISTRACYJNYCH
POMIĘDZY PREZESEM URZĘDU KOMUNIKACJI
ELEKTRONICZNEJ A PRZEDSIĘBIORCĄ
TELEKOMUNIKACYJNYM I ICH SĄDOWA
KONTROLA***

**THE LEGAL CHARACTER OF INFORMAL
ADMINISTRATIVE RECONCILIATIONS BETWEEN
THE PRESIDENT OF THE OFFICE OF ELECTRONIC
COMMUNICATIONS AND TELECOMMUNICATIONS
ENTERPRISES AND JUDICIAL REVIEW THEREOF**

DOI: 10.15611/pn.2017.495.10

Streszczenie: Treścią nieformalnych uzgodnień pomiędzy Prezesem UKE a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym jest przedjurysdykcyjne porozumienie się stron co do treści przyszłego rozstrzygnięcia w określonej sprawie. Jest to swoisty rodzaj przyrzeczenia administracyjnego, prawnie wiążącego, w którym Prezes UKE zobowiązuje się do rozumienia i interpretowania przepisów Prawa telekomunikacyjnego pozwalającego na podjęcie przez organ działań stosowania prawa o ściśle określonej treści. Wycofanie się Prezesa UKE z porozumienia da możliwość domagania się przed SOKiK-iem uchylecia decyzji administracyjnej wydanej z naruszeniem owego przyrzeczenia oraz dochodzenia odszkodowania za wyrządzoną przez organ szkodę. Takie działanie jest określane mianem koregulacji, pozwalającej organom publicznym współdziałać z podmiotami prywatnymi celem wypracowywania oraz nadania mocy wiążącej określonym regulacjom, porządkującym w ramach działalności danego przedsiębiorcy, funkcjonowanie określonego sektora.

Słowa kluczowe: Urząd Komunikacji Elektronicznej, przyrzeczenie administracyjne, prawo telekomunikacyjne.

Summary: The content of informal reconciliations between the President of the OEC and a telecommunications enterprise is a pre-trial agreement of the parties concerning the

* Publikacja powstała w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642.

content of a future decision in a specific case. It is a sort of administrative promise, legally binding, in which the President of the OEC undertakes to interpret the provisions of the Telecommunications Act in a manner that facilitates the organ to engage in the application of that law, of strictly defined content. Withdrawal by the President of the OEC from the agreement makes it possible to apply to the Court for Competition and Consumer Protection for the repeal of an administrative decision issued in breach of that promise, and to submit a claim for damages for injury caused by the organ. This type of activity is referred to as “coregulation” and allows public authorities to cooperate with private entities in order to develop and give force to particular binding regulations addressing the activity of a given enterprise operating in a specified sector.

Keywords: Office of Electronic Communications, administrative promise, Telecommunications Act.

1. O obowiązkach regulacyjnych spoczywających na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) rozstrzyga co do zasady w drodze uznaniowej i jednostronnej decyzji administracyjnej. Istnieją jednak prawne podstawy do tego, by na etapie przed wszczęciem przez Prezesa UKE stosownego postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na przedsiębiorcę określonych obowiązków regulacyjnych pomiędzy Prezesem UKE a zainteresowanym przedsiębiorcą telekomunikacyjnym doszło do nieformalnych uzgodnień odnoszących się do, co najmniej przybliżonej i kierunkowej, treści mającej w przyszłości zapaść decyzji administracyjnej. Tego rodzaju uzgodnienie może doprowadzić do wydania przez Prezesa UKE tzw. przyrzeczenia administracyjnego, które – przy założeniu spełnienia określonych przesłanek – będzie miało moc prawnie wiążącą, obligując Prezesa UKE do zachowania zgodnego z treścią podjętego wcześniej zobowiązania, wraz z możliwością dochodzenia przez zainteresowanego przedsiębiorcę cywilnoprawnego odszkodowania w razie poniesienia przez niego szkody wywołanej niedotrzymaniem podjętego przez organ administracji przyrzeczenia.

To swoiste postępowanie organów administracji, będące nieformalnym uzgodnieniem pomiędzy właściwym organem a stroną, w trakcie którego następuje określenie okoliczności faktycznych, zidentyfikowanie relewantnego stanu prawnego oraz ustalenie dalszego przebiegu postępowania, w tym ustalenie warunków załatwienia sprawy oraz porozumienie się zainteresowanych podmiotów co do treści przyszłego rozstrzygnięcia, w zasadzie nie powinno dziwić. Wiadomo przecież, że część działań organów administracji realizowanych jest w sposób niesformalizowany, tj. poza ramami sformalizowanych procedur administracyjnych¹. W literaturze,

¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 246; E. Kruk, H. Spasowska, *Nieformalne uzgodnienia w prawie administracyjnym*, http://www.mediacje.edu.pl/pliki/NIEFORMALNE_UZGODNIENIA.pdf, s. 1 (dostęp: 24.02.2016); zob. także Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 26.

w kontekście próby dokonywania prawnej kategoryzacji tego rodzaju nieformalnych uzgodnień, wskazuje się wówczas na pewien rodzaj umowy administracyjnej lub przyrzeczenia administracyjnego, lub też rodzaj wiążącej informacji ze strony organu². Zasadniczo przyjąć można, że owo nieformalne uzgodnienie jest rodzajem przyrzeczenia administracyjnego, które dla organu administracji ma charakter prawnie wiążący, którego podstawą prawną będą przede wszystkim zasady ogólne postępowania administracyjnego w postaci obowiązku pogłębiania przez organy administracji zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.) oraz obowiązku należytego i wyczerpującego informowania przez organy administracji stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, mogących mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków (art. 9 k.p.a.)³. Takie spojrzenie wynika z analizy orzeczeń sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego, uznających, że organy administracji powinny być związane zasadami ogólnymi kodeksu postępowania administracyjnego (a więc także i tymi wynikającymi z art. 8 i 9 k.p.a.) „nie tylko z chwilą wszczęcia sformalizowanego postępowania administracyjnego, ale także wcześniej, czyli zawsze, kiedy swoimi działaniami lub zaniechaniami wpływają na zdarzenia, które w przyszłości mogą się stać okolicznościami faktycznymi decydującymi o wyniku postępowania”⁴. Oznacza to, że ciążący na organach administracji obowiązek pogłębiania zaufania do organów państwa oraz zakaz niweczenia tego zaufania będzie miał zastosowanie także do nieformalnych uzgodnień Prezesa UKE z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, czynionymi w fazie przed wszczęciem formalnego postępowania administracyjnego⁵. Ma to znaczenie zwłaszcza w sytuacji, gdy przepisy prawa (w tym prawa telekomunikacyjnego) będą posługiwały się w konkretnym przypadku ich stosowania sformułowaniami ocennymi i generalnymi, dającymi organowi administracji dużą swobodę w kształtowaniu treści poszczególnych rozstrzygnięć. Wówczas właśnie otworzy się przestrzeń dla Prezesa UKE, który będzie mógł zobowiązać się do określonego sposobu interpretacji i stosowania norm prawnych zawierających klauzule generalne, czyniąc to w ramach omawianych tutaj nieformalnych uzgodnień pomiędzy organem administracyjnym a stroną.

Treścią przyrzeczenia administracyjnego składanego przez Prezesa UKE w fazie przedjurysdykcyjnej może być jego zobowiązanie się do wydania w przyszłości decyzji administracyjnej o określonej treści, jak i zobowiązanie do niepodejmowania określonych działań: czy to mających charakter prawny, czy też faktyczny. Pozytywny lub negatywny charakter przyjmowanego na siebie przez Prezesa UKE zobowią-

² J. Łętowski, *op. cit.*, s. 247.

³ Zob. szerzej A. Hareża, M. Szydło, W. Szydło, *Współpraca dla rozwoju regionu pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a przedsiębiorcami geologicznymi i górnictwem*, Wrocław 2013, s. 167 i n.

⁴ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 1996 r., SA/Gd 850/95; postanowienie SN z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 21/95; wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2001 r., II SA/Łd 1080/99.

⁵ Zob. M. Szydło, *Konsensualne formy działania administracji gospodarczej*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Wałaszek-Pyziół (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, seria: System Prawa Administracyjnego, Warszawa 2013, s. 507 i n.

zania jest kwestią tylko i wyłącznie techniczną oraz formalną, nie zmieniającą materialnej istoty spoczywającego na organie administracji obowiązku przestrzegania wiążącego charakteru uprzednich ustaleń⁶. Każdy organ administracji jest wszakże związany treścią podjętego przez siebie przyrzeczenia, jeżeli tylko zaistnieją następujące przesłanki: 1) uzgodnienie pomiędzy organem a stroną zostało dokonane w sprawie załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, 2) w negocjacjach uczestniczył ten organ, który jest właściwy do władczego rozstrzygnięcia sprawy poprzez wydanie załatwiającej sprawę decyzji administracyjnej, 3) po drugiej stronie stosunku administracyjnego uzgodnienia z organem dokonał ten podmiot, który staje się następnie stroną toczącego się postępowania administracyjnego, 4) zachodzi tożsamość stanu faktycznego i prawnego w fazie uzgadniania oraz w fazie wydawania decyzji, 5) treścią uzgodnienia jest skonkretyzowany zamiar organu administracji co do wydania decyzji o treści określonej w czasie negocjacji⁷. Należy przy tym uznać, że ewentualne naruszanie takich urzędowych zobowiązań mocno podrywałoby fundament kultury administrowania, godząc w te wartości, które z mocy prawa przedmiotowego administracja publiczna powinna realizować. W razie niedotrzymania przez organ warunków uzgodnienia, podmiot (przedsiębiorca telekomunikacyjny), który działając w dobrej wierze doznał szkody, mógłby domagać się i dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych oraz żądać uchylecia decyzji administracyjnej, która została podjęta niezgodnie z treścią wcześniej poczynionych przez organ administracji uzgodnień.

2. Prezes UKE, wydając rozstrzygnięcia regulacyjne wobec przedsiębiorców telekomunikacyjnych, musi mieć zatem zawsze na względzie swoje uprzednie przyrzeczenia. Rodzaj czy charakter podjętych przez Prezesa UKE zobowiązań bynajmniej nie powinien jednak mieć znaczenia z punktu widzenia ich aktualności oraz mocy wiążącej. Działalność administracyjna, w tym regulacyjna, jest przecież bardzo złożonym ciągiem rozmaitych działań, na które składają się bardzo różne działania faktyczne oraz prawne, a wśród nich jurysdykcyjne postępowania administracyjne stanowią tylko pewien element⁸. Przyrzeczenia administracyjne muszą

⁶ A. Haręża, M. Szydło, W. Szydło, *op. cit.*, s. 172 i n.; W. Taras, *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 472.

⁷ A. Haręża, M. Szydło, W. Szydło, *op. cit.*, s. 172-173; E. Kruk, H. Spasowska, *op. cit.*, s. 4; J. Łętowski, *op. cit.*, s. 247; Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 95; J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002, s. 19-20. Zob. też wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1981 r., SA 1272/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 61; wyrok NSA z dnia 6 września 1983 r., I SA 270/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 70; wyrok SN z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92, OSP 1993, nr 7-8, poz. 142, z głosem W. Tarasa; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 1994 r., V SA 1276/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 166; wyrok NSA z dnia 12 marca 2002, II SA/Wr 2356/00.

⁸ Zob. np. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 132, Wrocław 1969; A. Chelmoński, *Ciąg działań w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycje metodologiczne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 163, Prawo XXXVIII, 1972.

być aktualne w ramach całej tej działalności administracyjnej, gdyż w przeciwnym wypadku organy administracji mogłyby łatwo swoje zobowiązania obchodzić i na przykład, będąc zobowiązane wobec obywatela do wydania decyzji o określonej treści w ramach konkretnego postępowania, wszczynałyby one zupełnie inne postępowanie, wydając decyzję niweczącą możliwość wydania decyzji o przyrzeczonej treści. Tego rodzaju zachowania, równoznaczne w istocie ze swego rodzaju podstępem ze strony administracji, niszczyłyby te więzi zaufania, które administracja ma obowiązek tworzyć i umacniać.

Należy także zaznaczyć, że w kontekście mocy wiążącej tego rodzaju porozumień administracyjnych nie ma żadnego znaczenia fakt ewentualnej zmiany w międzyczasie, wskutek upływu kadencji czy też odwołania osoby pełniącej funkcję piastuna danego organu administracji. Z punktu widzenia państwa oraz obywateli organ administracji stanowi zawsze jedną instytucję prawną, istniejącą ciągle i niezależnie od następujących tutaj zmian personalnych. Organ administracji istnieje zawsze jako określona instytucja, podlegająca prawu przedmiotowemu.

Jest rzeczą zupełnie oczywistą, że czynione w fazie przedjurysdykcyjnej przez organ administracji określone uzgodnienia nie mają bynajmniej charakteru bezwarunkowego. Używanie sformułowania „uzgodnienie” sugeruje już zresztą, że podejmowane przez organ administracji oraz przez stronę działania mają charakter wzajemny i symetryczny. Ich treść jest rezultatem sygnalagmatycznych ustępstw i kompromisów czynionych przez obu partnerów. Organ administracji zobowiązuje się do podjęcia w przyszłości określonego działania, ale jedynie pod warunkiem, że odpowiednie działanie podejmie też podmiot administrowany. Organ administracji oświadcza, że będzie on interpretował i stosował w określony sposób dane przepisy prawa materialnego, ale jedynie w razie spełnienia się określonych warunków, wśród których istotną rolę mogą odgrywać działania podjęte w międzyczasie przez stronę. Brak zrealizowania przez stronę podjętych wcześniej przez siebie zobowiązań (np. niedokonanie określonych inwestycji, brak uzyskania pozytywnego stanowiska ze strony innych organów administracji lub innych zainteresowanych podmiotów) uwolni organ administracji od podjętego przez siebie przyrzeczenia, czyniąc je nieaktualnym. Zmieniony w stosunku do pierwotnie istniejącego oraz zakładanego w przyszłości przez obie strony stanu faktycznego sprawia, że organ administracji będzie mógł wycofać się z poczynionych uprzednio zobowiązań, uznając je za niewiążące w obliczu zmodyfikowanych stosunków faktycznych, zwłaszcza gdy spowodowane zostały faktem niezrealizowania przez stronę tych zobowiązań, które ta wcześniej na siebie przyjęła. Uznać jednak należy, że to w istocie organ administracji zachowuje cały czas prawo ostatecznej i autorytatywnej oceny tego, czy warunki podjętego przez obu partnerów uzgodnienia są nadal wiążące, decydując, czy w danym stanie faktycznym i prawnym może on podjąć uzgodnione wcześniej rozstrzygnięcie. Dokonane przez organ administracji oraz przez stronę uprzednie uzgodnienie nie będzie wiązało się zatem dla organu administracji z ryzykiem, że strona nie wypełni swoich wcześniejszych zobowiązań.

Prezes UKE, oceniając w trakcie wszczętego już postępowania administracyjnego, czy warunki ważności przyjętego wcześniej przez siebie przyrzeczenia są nadal aktualne, cały czas pozostaje związany zasadami ogólnymi k.p.a. Prezes UKE zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 k.p.a., mówiącą o konieczności dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz o obowiązku załatwienia sprawy przy wzięciu pod uwagę interesu społecznego i słusznego interesu strony, powinien mieć na względzie, by dokonywana przez niego interpretacja nie godziła w prawa i wolności obywatelskie, w tym w wolność działalności gospodarczej⁹, realizowała określone zasady konstytucyjne¹⁰, w tym wyprowadzaną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę pogłębiania zaufania obywateli do państwa i stosowanego przezeń prawa, oraz była wykładnią racjonalną, uwzględniającą zasadniczy cel podjętego przez niego zobowiązania. Prezes UKE nie może wszakże swojego zobowiązania interpretować tak, by wprowadzać w błąd przedsiębiorcę telekomunikacyjnego czy też dawać mu poczucie, iż został podstępnie uwikłany w sytuację nie do zaakceptowania z ekonomicznego punktu widzenia. Zasada podejmowania działań w dobrej wierze oraz nienaruszania zaufania obywateli (podmiotów administrowanych) obowiązuje więc również przy wykładni treści zobowiązań podjętych przez organ administracji. Przedsiębiorca telekomunikacyjny nie może być wszakże najpierw zapewniany o czymś przez Prezesa UKE, który następnie nieoczekiwanie zmienia swoje stanowisko. Trzeba zatem jasno zaznaczyć, że Prezes UKE swoim zobowiązaniem pozostaje związany.

Należy jednak przyjąć, że zasada ochrony zaufania nie ustępuje przed zasadą praworządności oraz przed zasadą prawdy obiektywnej¹¹. Przyjęcie przez Prezesa UKE określonego zobowiązania (wydania przyrzeczenia administracyjnego) nie oznacza wcale, że może on już odstąpić od prawidłowego stosowania prawa przedmiotowego, abstrahując od jego treści. Musi on nadal stosować przepisy Prawa telekomunikacyjnego, nakładając czy zmieniając obowiązki regulacyjne w odpowiedzi na zmieniającą się sytuację rynkową. Podobnie przedstawia się rzecz z promesą koncesji na działalność gospodarczą, która jest przyrzeczeniem wydania koncesji w przyszłości: otóż przed wydaniem samej koncesji organ koncesyjny, nawet będąc związany promesą, i tak musi dokładnie zbadać cały stan faktyczny, analizując, czy nie uległ on zmianie – zob. art. 60 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹².

Przepisy Prawa telekomunikacyjnego nie determinują oczywiście w sposób ścisły treści mających zapadać rozstrzygnięć regulacyjnych, bowiem posługując się często w tym zakresie wieloma pojęciami nieostrymi, upoważniają Prezesa UKE do działania w warunkach uznania administracyjnego. Jednak trzeba przy tym pamiętać, że organy administracji, działając w warunkach luzów decyzyjnych, nie mają

⁹ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 1991 r., II SA 937/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 10.

¹⁰ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, PiP 1994, z. 9, s. 111.

¹¹ W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992, s. 171.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm.

nieograniczonej niczym dowolności działania, będąc cały czas związane szeregiem determinant prawnych i pozaprawnych, w tym też zasadami ogólnymi k.p.a., włącznie z zasadą ochrony zaufania¹³. Dokonując interpretacji pojęć nieostrych czy też działając w warunkach uznania administracyjnego Prezes UKE musi czynić to w sposób umacniający i pogłębiający wiarę przedsiębiorców telekomunikacyjnych w wiarygodność składanych przez siebie przyrzeczeń. W przyjętym przez siebie przyrzeczeniu Prezes UKE może, przewidując możliwość zajścia określonych zmian w sytuacji rynkowej, zadeklarować równocześnie w sposób kierunkowy, jak zamierza się w razie takiej zmiany zachować, określając pewne warunki progowe, w przypadku zaistnienia których określone jego zobowiązania pozostaną aktualne czy też spowodują dezaktualizację lub modyfikację jego wcześniejszych zobowiązań. Prezes UKE nie może wszakże pozostawiać przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, wobec którego podjął określone przyrzeczenie, w sytuacji niepewności w przypadku modyfikacji warunków rynkowych, którą można było przecież uprzednio przewidzieć w przyrzeczeniu i ustalić taką reakcję ze strony Prezesa UKE, która byłaby do zaakceptowania przez danego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego. Podjęte przez Prezesa UKE zobowiązanie byłoby zatem istotnym czynnikiem ograniczającym luzu decyzyjne (w postaci pojęć nieostrych oraz uznania administracyjnego), które przysługują Prezesowi UKE w oparciu o przepisy Prawa telekomunikacyjnego. Należy także podkreślić, że w razie zmian warunków rynkowych oraz związanej z tym konieczności nałożenia przez Prezesa UKE na danego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego określonych obowiązków regulacyjnych, Prezes UKE nie będzie mógł ich nałożyć bez wzięcia pod uwagę uprzednich działań podjętych przez danego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego. Każde rozstrzygnięcie Prezesa UKE, w którym nie uwzględni on zrealizowanych przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego przyjętych na siebie dobrowolnie wobec Prezesa UKE zobowiązań, będzie działaniem wadliwym (bezprawnym), kwalifikującym się do uchylecia w drodze stosownego postępowania przed SOKiK. Argumentem za uchYLENIEM niekorzystnych rozstrzygnięć regulacyjnych będzie zawarte uprzednio przyrzeczenie administracyjne, ograniczające swobodę działania i możliwość wyboru alternatywnych w stosunku do przyrzeczenia rozstrzygnięć Prezesa UKE, nadto konieczność uwzględniania w treści wszelkich podejmowanych wobec tego przedsiębiorcy rozstrzygnięć regulacyjnych faktu, że przedsiębiorca ten w dobrej wierze zrealizował określone, korzystne dla rynku, zachowania, będące rezultatem uzgodnień dokonanych pomiędzy nim a Prezesem UKE.

Dokonywane przez organ administracji i stronę uzgodnienia powinny być – zgodnie z zasadą pisemności postępowania administracyjnego (art. 14 k.p.a.) – w formie pisemnej. NSA jasno zresztą stwierdza, że wszelkie przyrzeczenia administracyjne, jeżeli ma się im przypisywać moc wiążącą, muszą być dokonywane

¹³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57; wyrok NSA z dnia 16 listopada 1999 r., III SA 7900/98, Lex, nr 47243; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r., II SA 2486/01, Lex, nr 149543.

w formie pisemnej i nie wystarczy tu jedynie ustne zapewnienie organu¹⁴. W ramach określonego pisma procesowego można zatem zebrać całe uzgodnienie, obejmujące oświadczenia organu oraz zobowiązania strony. Takie pismo nie będzie jednak kwalifikowane jako umowa (cywilnoprawna lub administracyjna). Będzie to określone przyrzeczenie administracyjne lub też swoista wiążąca informacja ze strony organu¹⁵.

3. Instytucja wiążących przyrzeczeń administracyjnych nie jest specyfiką wyłącznie polskiego prawa. Instytucja ta jest bowiem znana również w systemach prawnych innych państw członkowskich Unii Europejskiej. W niemieckim prawie administracyjnym istnieje instytucja „obietnicy” administracyjnej oraz „zapewnienia” administracyjnego. „Obietnica” administracyjna jest samozobowiązaniem się organu administracji do późniejszego publiczno-prawnego działania bądź zaniechania, z zastrzeżeniem, iż takie samozobowiązanie następuje wobec innego podmiotu prawa (obywatela lub osoby prawnej), będąc zakotwiczone w niepisanym ogólnym prawie administracyjnym. Niezależnie zaś od tej niepisanej instytucji „obietnicy”, niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym zna jeszcze instytucję „zapewnienia”, które jest składaną przez organ administracji obietnicą co do późniejszego wydania lub zaniechania wydania określonego aktu administracyjnego. Zarówno „obietnica”, jak też „zapewnienie” są administracyjnoprawnym oświadczeniem woli, które tworzy konkretne samozobowiązanie się organu administracji publicznej¹⁶. Jest przy tym rzeczą znamionną, że obie te instytucje są również wykorzystywane w działalności niemieckiego organu regulacyjnego (Bundesnetzagentur). Polska judykatura dla uzasadnienia mocy wiążącej przyrzeczeń administracyjnych na gruncie prawa polskiego powoływała się właśnie m.in. na przytoczoną powyżej niemiecką praktykę administracyjną¹⁷.

4. Instytucja przyrzeczeń administracyjnych jest rodzajem zjawiska koregulacji jako przeciwieństwo czystej czy też typowej regulacji oraz samoregulacji. Koregulacja obejmuje całą szeroką gamę rozwiązań instytucjonalnych polegających na tym, że organy publiczne wraz z podmiotami prywatnymi współdziałają ze sobą w określony sposób w wypracowywaniu oraz w nadawaniu mocy wiążącej określonym regulacjom, porządkując działalność określonego sektora i sterując działalnością określonych przedsiębiorstw w celu urzeczywistniania określonych interesów publicznych. W ramach koregulacji organy publiczne oraz podmioty prywatne mogą ze sobą wchodzić w określone porozumienia, zawierając w nich wzajemne zobowiązania co do swoich przyszłych działań. Podmioty prywatne zobowiązują się do podjęcia określonych działań rynkowych w celu realizacji ważnych celów publicznych, zaś organy państwa nadają tym zobowiązaniom moc wiążącą, same

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 6 września 1983 r., I SA 270/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 70.

¹⁵ Z. Kmieciak, *op. cit.*, s. 92-93.

¹⁶ H.-U. Erichsen, *Das Verwaltungshandeln*, [w:] H.-U. Erichsen, D. Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2002, s. 288-289.

¹⁷ Zob. wyrok SN z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92, OSP 1993, nr 7-8, poz. 142.

przysługując podjęcie pewnych korzystnych działań regulacyjnych lub rezygnując z ich podjęcia, które dla regulowanych przedsiębiorstw mogłyby być znacznie mniej korzystne. Tego rodzaju mieszane państwowo-prywatne formy regulacji, zwanej właśnie koregulacją, są w Europie niezwykle rozpowszechnione, zwłaszcza zaś w sektorach sieciowych¹⁸ czy w sektorze mediów elektronicznych¹⁹.

Rozwiązania koregulacyjne są mocno popierane przez Komisję Europejską, która w swojej Białej Księdze pt. *European Governance* uznaje, że rozmaite struktury lub działania koregulacyjne mogą w wielu przypadkach przynosić konkretną dodaną wartość oraz służyć interesowi publicznemu. Dużą korzyścią wynikającą z koregulacji jest włączenie samych regulowanych podmiotów w proces regulacji, co powoduje uzyskanie większej akceptacji dla działań regulacyjnych oraz oparcie się na praktycznym doświadczeniu podmiotów regulowanych²⁰. Obecnie w unijnym oraz krajowym prawie ochrony konkurencji istnieje zresztą instytucja wiążących zobowiązań (*commitments*), proponowanych dobrowolnie przez zainteresowane przedsiębiorstwa, którym charakter prawnie wiążący nadaje Komisja lub krajowy organ ochrony konkurencji w drodze wydania tzw. decyzji zobowiązującej²¹. Idea przyrzeczenia administracyjnego, w którym Prezes UKE ma się zobowiązać do niepodejmowania określonych władczych działań regulacyjnych w razie wzajemnego zobowiązania się przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do zrealizowania określonych działań rynkowych, jest w istocie tożsama ze wspomnianą decyzją zobowiązującą. W takiej decyzji Komisja lub krajowy organ ochrony konkurencji zobowiązuje się do niewyszczyniania formalnego postępowania antymonopolowego oraz do niewydawania decyzji o uznaniu określonych działań danego przedsiębiorstwa za praktykę ograniczającą konkurencję, o ile dane przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa zaproponują działania uwzględniające zastrzeżenia wyrażone przez Komisję lub organ krajowy we wstępnej fazie rozpatrywania sprawy. Należy dodać, że Komisja stosowała podobnie konsensualne rozwiązania, zanim jeszcze uchwalone zostało rozporządzenie nr 1/2003. Zresztą nawet obecnie, w sytuacji istnienia konkretnych podstaw normatywnych, Komisja nierzadko rezygnuje z możliwości podejmowania sformalizowanego postępowania i wydawania w jego ramach określonej decyzji na rzecz podjęcia nieformalnych uzgodnień z danym przedsiębiorstwem w celu skłonienia go do realizacji ściśle określonych działań rynkowych, zwiększających na tymże rynku efektywność ekonomiczną oraz korzystnych dla

¹⁸ Zob. J. Kühling, *Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften. Typologie. Wirtschaftsverwaltungsrecht. Wirtschaftsverfassungsrecht*, München 2004, s. 26 i n.

¹⁹ Zob. w tym zakresie chociażby obszerny raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Hans-Bredow-Institut w Hamburgu pt. *Final Report. Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, w którym zestawiono liczne przykłady konkretnych rozwiązań koregulacyjnych stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich w sektorze mediów; raport ten jest dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf (dostęp: 3.03.2016).

²⁰ European governance – A white paper, COM(2001)428; Dz.Urz. WE 2001, C 287/1.

²¹ Zob. art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz.Urz. WE 2003, L 1/1.

konkurencji i konsumentów. Dzieje się tak zwłaszcza w regulowanych sektorach sieciowych (telekomunikacja, energetyka), gdzie za pomocą wspomnianych wyżej nieformalnych uzgodnień z danym przedsiębiorstwem²² następuje liberalizacja rynku i dopuszczenie do sieci podmiotów trzecich, i to nawet w sposób wychodzący poza zobowiązania przedsiębiorstw wynikających z dyrektyw sektorowych²³. Dla Komisji istotny jest wszakże sam finalny efekt w postaci skłonienia danego przedsiębiorstwa do podjęcia określonych rynkowych zachowań. Nie ma znaczenia zaś to, że dojście do niego wymaga od Komisji wejścia z tym przedsiębiorstwem w nieformalne porozumienie, wiążące się z koniecznością wypracowania konsensualnego projektu przyszłych działań korzystnych dla rynku, a w efekcie nieprowadzenia formalnego postępowania.

Konieczność konsensualnego wypracowywania określonych rozwiązań wraz z regulowanymi przedsiębiorstwami można wywieść także z przepisów 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)²⁴, która kładzie mocny nacisk na konieczność konsultowania przez krajowe organy regulacyjne z regulowanymi przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi projektów rozstrzygnięć regulacyjnych (art. 6 powołanej dyrektywy). W tym kontekście w punkcie 15 preambuły do tej dyrektywy stwierdza się jednoznacznie, że krajowe organy regulacyjne muszą uwzględniać uwagi zgłoszone przez zainteresowane strony (przedsiębiorstwa) przy podejmowaniu ostatecznych decyzji. Wszelkie konsultacje nie powinny mieć zatem jedynie charakteru czysto formalnego czy też rutynowego, lecz mają być rzeczywistym procesem poznawania oczekiwań i stanowisk poszczególnych uczestników rynku, tak, by wyważając te oczekiwania z interesem publicznym, można było podejmować najbardziej optymalne decyzje regulacyjne.

Konsensualne wypracowywanie rozstrzygnięć regulacyjnych znajduje też aksjologiczną podstawę w zasadzie proporcjonalności, mającej stanowić podstawę wszelkich działań regulacyjnych (art. 8 ust. 1 dyrektywy ramowej). Krajowe organy regulacyjne powinny bowiem podejmować takie działania, które możliwie najmniej będą godziły w prawa i wolności jednostek i będą dla regulowanych przedsiębiorstw jak najmniej uciążliwe²⁵. Nie ulega zaś wątpliwości, że rozstrzygnięcie regulacyjne, które przy okazji realizacji celów publicznych uwzględniają równocześnie stanowisko samego regulowanego przedsiębiorstwa, jest najlepszym przejawem urzeczywist-

²² Np. France Telecom, Deutsche Telekom, British Interactive Broadcasting Ltd.

²³ Zob. szerzej M. Cave, P. Crowther, *Pre-emptive competition policy meets regulatory anti-trust*, *European Competition Law Review* 2005, vol. 26, s. 486 i n.; M. Szydło, *Sector-specific regulation and competition law: Between convergence and divergence*, *European Public Law* 2009, vol. 15, s. 271-272.

²⁴ Dz.Urz. WE 2002, L 108/33.

²⁵ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 48-49.

niania zasady proporcjonalności, odpowiadając w ten sposób zamierzeniom wspólnotowego prawodawcy.

Większość zresztą krajowych organów regulacyjnych w dziedzinie telekomunikacji w sposób zupełnie otwarty deklaruje, że ich zasadniczym celem jest ograniczanie regulacji do pełnego minimum i podejmowanie jej tylko tam, gdzie to niezbędne. Przykładowo, brytyjski regulator Ofcom stwierdza w tym kontekście, iż opcja nieinterweniowania powinna być zawsze bardzo poważnie rozważana. Ofcom deklaruje wręcz, że jedną z kluczowych zasad regulacyjnych, którą się on w praktyce kieruje, jest jednoznaczna skłonność przeciwko regulacji będącej formą władczej interwencji. Ofcom oświadcza też, że przed podjęciem jakiegokolwiek rozstrzygnięcia regulacyjnego będzie on rozważał wszelkie inne wchodzące w grę alternatywne rozwiązania względem formalnej regulacji, w tym też rozwiązania koregulacyjne²⁶.

5. Rozwiązanie polegające na dokonaniu przez Prezesa UKE przyrzeczenia administracyjnego jest zatem tożsame z oczekiwaniami Komisji oraz praktyką regulacyjną w innych państwach członkowskich. Przyrzeczenie to jest co prawda formalnie podejmowane w sposób jednostronny przez organ administracji, jednakże na jego treść zasadniczy wpływ wywiera stanowisko samego zainteresowanego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, który proponuje Prezesowi UKE dobrowolne przyjęcie na siebie pewnych zobowiązań rynkowych, przy jednoczesnej ocenie organu, że będą one stanowiły rzeczywiste remedium na sytuację na rynku.

Przyrzeczenie administracyjne dokonane przez Prezesa UKE traktowane jest w obrocie prawnym jako wiążąca podstawa jego dalszej działalności regulacyjnej. Stanowi ono punkt odniesienia przy ocenie legalności wszelkich dalszych działań Prezesa UKE mieszczących się w zakresie przyrzeczenia. Pomimo że składane jest ono wobec konkretnego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, to jednak nie może być w żadnym razie traktowane jako rodzaj prywatnoprawnego zobowiązania, wiążącego jedynie w ramach dwustronnych relacji pomiędzy Prezesem UKE a danym przedsiębiorcą. Przyrzeczenie to nie jest więc rodzajem względnej więzi o charakterze obligacyjnym, stosunkiem obligacyjnym powstającym wskutek podjęcia czynności cywilnoprawnych. Przyrzeczenie administracyjne, składane przez organ, wiąże ów organ w toku jego dalszej działalności w zakresie określonym w samym przyrzeczeniu oraz na ustalonych tam warunkach. Oznacza to, że każde przyszłe badanie legalności działań podejmowanych przez Prezesa UKE, w tym też badanie legalności działań polegających na realizowaniu przez Prezesa UKE jego ustawowych kompetencji w postaci interpretowania pojęć nieostrych oraz działania w ramach uznania administracyjnego, będzie dokonywane m.in. przez pryzmat podjętego wcześniej przez Prezesa UKE przyrzeczenia administracyjnego, obligującego go do określonych urzędowych zachowań. Można powiedzieć, że przyrzeczenie administracyjne staje się następnie częścią tzw. normy odniesienia, wyni-

²⁶ *Better Policy Making – Ofcom's approach to Impact Assessment*, pkt 1.1 i 1.4; dokument ten jest dostępny na stronie: http://www.ofcom.org.uk/consult/policy_making/guidelines.pdf (dostęp 3.03.2016).

kającej z przepisów nakazujących, pozwalających lub zakazujących, odnoszących się do określonego zachowania organu. Owa norma odniesienia (wraz z tzw. normą dopełnienia) ma potem kluczowe znaczenie przy ocenie zgodności lub niezgodności z prawem określonych działań podjętych przez Prezesa UKE²⁷. W świetle owej normy odniesienia legalność decyzji administracyjnych Prezesa UKE, podjętych w odniesieniu do stanu, który opisany został w przyrzeczeniu administracyjnym, będzie oceniany przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK), badający zgodność decyzji Prezesa UKE z prawem. W ramach dokonywanej przez SOKiK oceny przyrzeczenie administracyjne złożone przez Prezesa UKE nie może być traktowane jako rodzaj niewiążącej ów sąd i mającej charakter prywatnoprawny umowy pomiędzy organem administracji i przedsiębiorcą. SOKiK zobligowany jest bowiem do odkodowania pełnej treści normy odniesienia (oraz normy dopełnienia), w tym też do odkodowania stanowiącego immanentny element tejże normy odniesienia treści przyrzeczenia administracyjnego oraz do ewaluowania decyzji Prezesa UKE przez pryzmat wzmiankowanej normy. Skoro przyrzeczenie administracyjne, jako zobowiązanie wynikające z przepisów prawa, wiąże samego Prezesa UKE, to wiąże ono również SOKiK badający zgodność decyzji Prezesa UKE z prawem, z którego (a konkretnie z zasad ogólnych k.p.a.) wynika moc wiążąca udzielonego przez Prezesa UKE przyrzeczenia administracyjnego.

Trzeba tu zresztą przypomnieć, że sprawa, którą rozpatruje SOKiK w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UKE, w sensie materialnym ma charakter sprawy administracyjnej, i jedynie w sensie formalnym jest to sprawa gospodarcza (w rozumieniu art. 479¹ §2 pkt 3 k.p.c.). Nie może to być sprawa gospodarcza w znaczeniu materialnym (czyli w znaczeniu przyjętym na gruncie art. 479¹ §1 k.p.c.), gdyż przecież nie powstaje ona w sferze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami, w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej (Prezes UKE nie jest bowiem przedsiębiorcą). Jest to sprawa gospodarcza jedynie w znaczeniu formalnym, jako z mocy art. 479¹ §2 pkt 3 k.p.c. przekazana do rozpatrywania przez sądy powszechne w oparciu o przepisy działu IVa k.p.c., normującego postępowanie w sprawach gospodarczych. Natomiast w sensie swojej materialnoprawnej istoty jest to sprawa administracyjna. Jest to więc kwestia tego, czy w danym stanie faktycznym organ administracji (tutaj: Prezes UKE) mógł dokonać konkretyzacji określonej normy materialnoprawnej i nadać tej konkretyzacji taką, a nie inną treść²⁸. Ta sprawa administracyjna musi być przez SOKiK rozpatrywana i rozstrzygnięta zgodnie z zasadami obowiązującymi przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych. SOKiK musi zatem rozstrzygnąć, czy Prezes UKE mógł w świetle wiążącego go materialnego oraz procesowego prawa administracyjnego wydać taką, a nie inną decyzję. Przy rozstrzyganiu o tym SOKiK musi uwzględniać, jako miarodajny punkt odniesienia, także zasady ogólne k.p.a., w tym też zasadę ochrony zaufania.

²⁷ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1998, s. 319.

²⁸ Por. T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze, 2004, s. 35.

Bez względu więc na to, kto zainicjuje postępowanie odwoławcze przed SOKiK – przedsiębiorca telekomunikacyjny jako adresat wcześniejszego przyrzeczenia administracyjnego udzielonego przez Prezesa UKE czy też konkurenci tego przedsiębiorcy – SOKiK będzie musiał uwzględnić treść przyrzeczenia administracyjnego udzielonego przez Prezesa UKE przy badaniu legalności podjętych następnie przez ten organ decyzji.

Jeżeli Prezes UKE wyda decyzję administracyjną niezgodnie z wcześniej udzielonym przez siebie przyrzeczeniem (w granicach jego zastosowania i na warunkach w nim określonych) i decyzja ta nie zostanie następnie zakwestionowana przez SOKiK (jako niezgodna z prawem), zaś zainteresowany przedsiębiorca telekomunikacyjny poniesie z tego tytułu szkodę (np. z uwagi na fakt dobrowolnego zrealizowania przez siebie określonych zobowiązań, które wcześniej przyjął na siebie i które Prezes UKE uczynił uprzednio warunkiem udzielenia przez siebie przyrzeczenia), to wówczas przedsiębiorcy takiemu przysługiwać będzie roszczenie odszkodowawcze na zasadach określonych w art. 417¹ §2 k.c.²⁹ Roszczenie to przysługiwać będzie zatem przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu wówczas, gdy szkoda powstała z ostatecznej decyzji (a więc niezaskarżonej lub utrzymanej w postępowaniu przed SOKiK) oraz gdy równocześnie we właściwym postępowaniu zostanie stwierdzona niezgodność tej decyzji z prawem. Na tych samych zasadach będzie możliwe dochodzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną prawomocnym wyrokiem SOKiK, w którym sąd ten utrzyma w mocy decyzję Prezesa UKE podjętą wbrew treści udzielonego wcześniej przyrzeczenia, o ile wcześniej we właściwym postępowaniu zostanie stwierdzona niezgodność orzeczenia SOKiK z prawem. Tym „właściwym postępowaniem” może być przy tym zwłaszcza postępowanie przed SN ze skargi kasacyjnej (art. 398¹ k.p.c. i nast.) lub postępowanie wszczęte skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹-424¹² k.p.c.). W obu tych ostatnich postępowaniach właściwy sąd będzie musiał uznać decyzję Prezesa UKE, podjętą sprzecznie z udzielonym wcześniej przez siebie przyrzeczeniem (bądź też orzeczenie SOKiK utrzymujące taką decyzję w mocy), za niezgodną z prawem, jako że sąd ten, orzekając o legalności decyzji Prezesa UKE lub o legalności wyroku SOKiK, będzie się musiał kierować dokładnie tymi samymi przesłankami oraz determinantami, które wiążą również organ administracji przy wydawaniu przezeń decyzji administracyjnej. Właściwy sąd będzie zatem zmuszony uwzględnić okoliczność, że decyzja administracyjna wydawana przez organ administracji jest zgodna z prawem jedynie wówczas, gdy została wydana z poszanowaniem m.in. zasad ogólnych k.p.a., czyli z poszanowaniem niezwykle istotnych merytorycznie norm prawnych, stanowiących aksjologiczną podstawę działalności jurysdykcyjnej (oraz przedjurysdykcyjnej) organów administracji. Do tych norm należy również norma nakazująca organom administracji postępować w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa. Skoro więc sądy administracyjne uznają decyzje admi-

²⁹ Zob. szerzej J. Kremis [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 806 i n., wraz z powołaną tam literaturą.

nistracyjne podjęte wbrew udzielonemu wcześniej przez dany organ administracji przyrzeczeniu za niezgodne z prawem, jako naruszające prawo przedmiotowe, to dokładnie taką samą kwalifikację prawną będzie musiał zastosować właściwy sąd powszechny orzekający o legalności decyzji Prezesa UKE lub o legalności wyroku SOKiK, gdy zarówno sądy administracyjne, jak też sądy powszechne wiąże jedno i to samo prawo przedmiotowe, któremu podlegają wszyscy sędziowie. Decyzja wydana z naruszeniem przyrzeczenia administracyjnego jest po prostu niezgodna z prawem, i taka właśnie kwalifikacja prawna musi być zastosowana przez każdy sąd (powszechny, administracyjny, TK). Uzyskanie zaś orzeczenia zawierającego wskazaną kwalifikację prawną otwiera przed przedsiębiorcą telekomunikacyjnym możliwość ubiegania się o odszkodowanie za poniesioną szkodę.

6. Ostatecznie należy więc stwierdzić, że w świetle zasady pogłębiania przez organy administracji zaufania do organów państwa, interpretowanej w orzecznictwie TK, SN oraz NSA, obowiązującej także w przedjurysdykcyjnej fazie działania organów administracji, istnieją pełne podstawy do tego, by Prezes UKE oraz przedsiębiorca telekomunikacyjny dokonali, po uprzednich negocjacjach, wzajemnego (nieformalnego) uzgodnienia kwestii prawnej, sprowadzającej się do tego, w jaki sposób Prezes UKE będzie interpretował i stosował przepisy Prawa telekomunikacyjnego przewidujące nakładanie na przedsiębiorców telekomunikacyjnych określonych obowiązków regulacyjnych. W ramach tego uzgodnienia Prezes UKE będzie mógł oświadczyć, że konkretyzowane przez siebie przepisy Prawa telekomunikacyjnego będzie on rozumiał i interpretował w ten sposób, że w razie zaistnienia określonych okoliczności po stronie zainteresowanego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego podjęcie on działania stosowania prawa o ściśle określonej treści. Podjęte przez siebie uzgodnienie Prezes UKE powinien w przyszłości rzeczywiście zrealizować (o ile nie zmieni się stan faktyczny oraz prawny), zaś nieuzasadnione wycofanie się z tego uzgodnienia będzie przejawem naruszenia przez ów organ wiążącej go zasady pogłębiania zaufania do organów państwa. Otworzy to z kolei przed przedsiębiorcą telekomunikacyjnym możliwość domagania się w postępowaniu przed SOKiK uchylecia decyzji administracyjnej wydanej z naruszeniem wspomnianego przyrzeczenia oraz możliwość dochodzenia odszkodowania za wyrządzoną mu przez organ administracji szkodę, o ile decyzja ta będzie już ostateczna i we właściwym postępowaniu zostanie stwierdzona jej niezgodność z prawem (art. 417¹ §2 k.c.). Trzeba jednak podkreślić, że to Prezes UKE zachowuje prawo do ostatecznej oceny tego, czy ustalone wcześniej warunki aktualności podjętego przez ten organ zobowiązania są nadal spełnione, w tym też czy przedsiębiorca telekomunikacyjny spełnił z kolei te zobowiązania, które sam na siebie przyjął, jako warunek określonych działań ze strony Prezesa UKE.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., 1998, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa.
- Cave M., Crowther P., 2005, *Pre-emptive competition policy meets regulatory anti-trust*, European Competition Law Review, vol. 26.
- Chelmoński A., 1972, *Ciąg działań w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycje metodologiczne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 163, Prawo XXXVIII.
- Erichsen H.U., 2002, *Das Verwaltungshandeln*, [w:] H.-U. Erichsen, D. Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin.
- Haręza A., Szydło M., Szydło W., 2013, *Współpraca dla rozwoju regionu pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a przedsiębiorcami geologicznymi i górniczymi*, Wrocław.
- Kielkowski T., 2004, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze.
- Kmieciak Z., 2004, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków.
- Kremis J., 2016, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa.
- Kruk E., Spasowska H., (b.d.) *Nieformalne uzgodnienia w prawie administracyjnym*, http://www.mediacje.edu.pl/pliki/NIEFORMALNE_UZGODNIENIA.pdf.
- Kühling J., 2004, *Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften. Typologie. Wirtschaftsverwaltungsrecht. Wirtschaftsverfassungsrecht*, München.
- Kuta T., 1969, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 132, Wrocław.
- Łętowski J., 1990, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa.
- Piątek S., 2003, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa.
- Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Hans-Bredow-Institut w Hamburgu pt. *Final Report. Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector*, http://ec.europa.eu/avpolicym/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf.
- Szydło M., 2009, *Sector-specific regulation and competition law: Between convergence and divergence*, European Public Law, vol. 15.
- Szydło M., 2013, *Konsensualne formy działania administracji gospodarczej*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, seria: System Prawa Administracyjnego, Warszawa.
- Świątkiewicz J., 2002, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa.
- Taras W., 1992, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław.
- Taras W., 2000, *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź.

Akty prawne

- Postanowienie SN z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 21/95; wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2001 r., II SA/Łd 1080/99.
- Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57.
- Wyrok NSA z dnia 12 marca 2002, II SA/Wr 2356/00.
- Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1981 r., SA 1272/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 61.
- Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1999 r., III SA 7900/98, Lex, nr 47243.
- Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 1994 r., V SA 1276/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 166.
- Wyrok NSA z dnia 26 listopada 1991 r., II SA 937/91, ONSA 1993, nr 1, poz. 10.
- Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r., II SA 2486/01, Lex, nr 149543.

Wyrok NSA z dnia 6 września 1983 r., I SA 270/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 70.

Wyrok NSA z dnia 6 września 1983 r., I SA 270/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 70.

Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 1996 r., SA/Gd 850/95.

Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, PiP 1994, z. 9, s. 111.

Wyrok SN z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92, OSP 1993, nr 7-8, poz. 142, z głosem W. Tarasa.

Wyrok SN z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92, OSP 1993, nr 7-8, poz. 142.