

# OBOWIĄZEK ZAWARCIA UMOWY O POŁĄCZENIU SIECI TELEKOMUNIKACYJNYCH

Ewa Galewska

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

# **O BOWIĄZEK ZAWARCIA UMOWY O POŁĄCZENIU SIECI TELEKOMUNIKACYJNYCH**

Ewa Galewska

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa



**LEX**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

*Stan prawny na 28 maja 2015 r.*

Recenzent

*Dr hab. Tadeusz Kocowski, prof. UWr*

Wydawca

*Małgorzata Stańczak*

Redaktor prowadzący

*Joanna Tchorek*

Opracowanie redakcyjne

*Joanna Ośka*

Łamanie

*Wolters Kluwer*

Układ typograficzny

*Marta Baranowska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8296-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:  
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 13

## Rozdział I

### **Charakter prawny umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / 21**

1. Wyodrębnienie prawa publicznego i prywatnego / 21
2. Umowa o połączeniu sieci telekomunikacyjnych jako przedmiot regulacji prawa cywilnego i administracyjnego / 23

## Rozdział II

### **Obowiązek kontraktowania jako przejaw ograniczenia swobody umów / 27**

1. Treść zasady swobody umów / 28
2. Dopuszczalność ograniczenia swobody umów / 30
3. Swoboda umów w sektorze telekomunikacyjnym / 35
  - 3.1. Cele regulacyjne w sektorze telekomunikacyjnym jako uzasadnienie ograniczenia swobody umów / 38
4. Obowiązek kontraktowania jako ograniczenie swobody zawierania umów / 48

## Rozdział III

### **Treść umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / 51**

1. Przedmiot umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / 53
  - 1.1. Definicja dostępu telekomunikacyjnego / 53
    - 1.1.1. Rodzaje świadczeń dostępowych / 57
    - 1.1.2. Połączenie sieci jako szczególny rodzaj dostępu telekomunikacyjnego / 61

2. Strony umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **68**
  - 2.1. Przedsiębiorca telekomunikacyjny jako strona umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **69**
    - 2.1.1. Definicja operatora / **74**
    - 2.1.2. Jednostka samorządu terytorialnego jako strona umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **76**
3. Cywilnoprawne aspekty kształtowania treści umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **82**
4. Wpływ przepisów ustawowych na treść umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **88**
  - 4.1. Ustawowy katalog postanowień umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **88**
  - 4.2. Wpływanie przez Prezesa UKE na kształtowanie treści umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **108**
    - 4.2.1. Zawartość oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym i jej wpływ na treść umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **108**
    - 4.2.2. Obowiązki dotyczące ustalania opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego i ich wpływ na treść umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **119**

## Rozdział IV

### **Istota obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / 126**

1. Treść obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **127**
2. Obowiązek kontraktowania wynikający z ustawy / **129**
  - 2.1. Obowiązek negocjowania umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **130**
  - 2.2. Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o zapewnienie dostępu telekomunikacyjnego / **135**
  - 2.3. Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o zapewnienie połączenia sieci telekomunikacyjnych / **137**
3. Obowiązek kontraktowania wynikający z decyzji administracyjnej / **138**
  - 3.1. Obowiązki w zakresie dostępu telekomunikacyjnego nakładane decyzją Prezesa UKE / **140**

- 3.1.1. Nakładanie obowiązków regulacyjnych na przedsiębiorców o znaczącej pozycji rynkowej / **141**
- 3.1.2. Obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków o zapewnienie dostępu telekomunikacyjnego / **149**
- 3.1.3. Obowiązki regulacyjne nakładane na przedsiębiorców kontrolujących dostęp do użytkowników końcowych / **158**
- 4. Charakter prawny obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **162**

## Rozdział V

### **Dobrowolna realizacja obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / 165**

- 1. Rozpoczęcie procedury zawierania umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **166**
  - 1.1. Oferta – zaproszenie do składania ofert – zaproszenie do negocjacji – zaproszenie do zawarcia umowy / **166**
  - 1.2. Obowiązki operatorów związane z rozpoczęciem procedury zawierania umów o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **171**
    - 1.2.1. Informacje w sprawach zapewniania dostępu telekomunikacyjnego / **171**
    - 1.2.2. Oferta ramowa o dostępie telekomunikacyjnym / **174**
    - 1.2.3. Wniosek o zawarcie umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **191**
- 2. Tryby zawierania umów o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **195**
  - 2.1. Ofertowy tryb zawierania umów / **196**
  - 2.2. Negocjacyjny tryb zawierania umów / **198**
    - 2.2.1. Obowiązek prowadzenia negocjacji w dobrej wierze / **203**
    - 2.2.2. Obowiązek zachowania poufności / **210**

## Rozdział VI

### **Konsekwencje prawne niewykonania obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / 214**

1. Konsekwencje prawne niewykonania obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci przewidziane w przepisach ustawy – Prawo telekomunikacyjne / **215**
2. Rozstrzygnięcie sporów o zawarcie umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **220**
  - 2.1. Charakter prawny sprawy spornej o zawarcie umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **222**
  - 2.2. Organy uprawnione do rozstrzygnięcia sporów o zawarcie umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **227**
    - 2.2.1. Rozstrzygnięcie sporów o zawarcie umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych przez Prezesa UKE / **230**
      - 2.2.1.1. Zasady rozstrzygnięcia sporów pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi przez Prezesa UKE / **232**
      - 2.2.1.2. Orzeczenia Prezesa UKE służące rozwiązaniu kwestii spornych / **236**
        - 2.2.1.2.1. Postanowienie o wyznaczeniu terminu zakończenia negocjacji umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych / **238**
        - 2.2.1.2.2. Decyzja o dostępie telekomunikacyjnym / **242**
        - 2.2.1.2.3. Uгода administracyjna sporządzona przed Prezesem UKE / **257**
      - 2.2.2. Sądowa kontrola orzeczeń Prezesa UKE wydanych w sprawach spornych / **259**
        - 2.2.2.1. Skarga na postanowienie o wyznaczeniu terminu zakończenia negocjacji / **261**
        - 2.2.2.2. Odwołanie od decyzji o dostępie telekomunikacyjnym / **263**

Podsumowanie / **273**

Wykaz dokumentów / **281**

Wykaz literatury / **293**

# Wykaz skrótów

---

## Akty prawne

- dyrektywa 2002/19/WE** dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 7; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 29, s. 323 z późn. zm.)
- dyrektywa 2002/21/WE** dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 33; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 29, s. 349, z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)



- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. tel.** ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 243 z późn. zm.)
- rozp. dost.** rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego (Dz. U. Nr 145, poz. 919)
- rozp. ofer.** rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie zakresu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym (Dz. U. Nr 138, poz. 866)
- rozp. rach.** rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie prowadzenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów usług (Dz. U. Nr 255, poz. 2140 z późn. zm.).
- u.s.d.g.** ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
- ust. wsp.** ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
- u.s.w.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)

<b>wyt. analiz.</b>	Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (Dz. Urz. WE C 165, z 11.07.2002, s. 6)
---------------------	--

## **Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne**

<b>ONSA WSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
<b>OSNC</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (do 1995 r. jako OSN)
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>PiP</b>	Państwo i Prawo
<b>PPH</b>	Przegląd Prawa Handlowego

## **Inne skróty**

<b>CEIDG</b>	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
<b>ERG</b>	Europejska Grupa Regulatorów
<b>KE</b>	Komisja Europejska
<b>NSA</b>	Naczelnny Sąd Administracyjny
<b>Punkt FPSS</b>	fizyczny punkt styku sieci
<b>Punkt PDU</b>	punkt dostępu do usługi
<b>SA</b>	Sąd Apelacyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>SOKiK</b>	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>TS</b>	Trybunał Sprawiedliwości
<b>UKE</b>	Urząd Komunikacji Elektronicznej
<b>WSA</b>	wojewódzki sąd administracyjny
<b>zał.</b>	załącznik



# Wstęp

---

Rozważania zawarte w niniejszej monografii dotyczą umów o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci. Połączenie sieci stanowi szczególny rodzaj dostępu telekomunikacyjnego, który jest obszernym pojęciem i obejmuje różne rodzaje dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej. W konsekwencji umowy, na których podstawie przedsiębiorcy świadczą dostęp telekomunikacyjny, są zróżnicowane. Choć określa się je zbiorczą nazwą umów o dostępie telekomunikacyjnym, mają one odmienne przedmioty. Różni je też stopień regulacji, której są poddane. Istotne zróżnicowanie umów dostępowych czyni niemożliwym szczegółowe omówienie w jednej monografii każdego rodzaju dostępu oraz umowy, na której podstawie jest świadczony. Z tego powodu umowy o dostępie telekomunikacyjnym omówiono na przykładzie umów o połączeniu sieci, które, spośród innych umów dostępowych, poddane są najszerszej regulacji w pr. tel.<sup>1</sup>

Do umów o połączeniu sieci mają zastosowanie zarówno ogólne przepisy regulujące dostęp telekomunikacyjny, jak i przepisy szczególne dotyczące połączeń sieci. W konsekwencji w niniejszej książce używane są określenia „umowy o dostępie telekomunikacyjnym” lub „umowy dostępowe”, zwłaszcza w tych jej częściach, w których omawiane są przepisy regulujące wszystkie rodzaje umów dostępowych. W innych częściach monografii stosowane jest określenie „umowy o połączeniu sieci”. Skrót ten przyjęto ze względów praktycznych, by zastąpić dłuższy zwrot ustawowy „umowy o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci”. W związku z tym zaś, że w prawie UE połączenie sieci określa się jako „wzajemne połączenie”, w niniejszej publikacji używane są również takie pojęcia, ale wyłącznie w tych jej fragmentach, w których jest mowa o dyrektywach telekomunikacyjnych.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.; dalej: pr. tel.).

Omawiając umowy o połączeniu sieci, należy uwzględnić ich dużą różnorodność, która zależy od rodzaju sieci podlegających połączeniu. Najbardziej typowa jest tu umowa o połączeniu sieci telefonicznych, na mocy której operatorzy rozpoczynają lub zakańczają połączenia w sieciach innych operatorów. Istnieją też umowy, których przedmiotem jest peering lub tranzyt IP, czyli wymiana ruchu pomiędzy dostawcami usług internetowych. W niniejszej monografii skoncentrowano się wszakże na umowach, których przedmiotem jest rozpoczynanie lub zakańczanie połączeń w sieciach podlegających łączeniu. Jest to podyktowane tym, że umowy te zwykle są obiektem dość silnej interwencji ze strony organu regulacyjnego i na ich przykładzie najlepiej można scharakteryzować, jak funkcjonuje obowiązek ich zawierania.

Należy podkreślić, że umowy o połączeniu sieci są w zasadzie zawierane pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, a raczej jedną z ich kategorii – operatorami. W książce jednak określenia „przedsiębiorca telekomunikacyjny” i „operator” są używane zamiennie. Trzeba też mieć na uwadze, że zawiązanie stosunku umownego w zakresie połączenia sieci telekomunikacyjnych dotyczy nie tylko podmiotów, które mają charakter typowych podmiotów prawa prywatnego. Stroną umowy o połączeniu sieci może być również jednostka samorządu terytorialnego. W niniejszej książce zrezygnowano jednak z przedstawienia zasad zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego ze względu na to, że tematyka ta znacznie wykracza poza jej cel. Zasady zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego są bowiem przedmiotem wielu regulacji szczególnych niezwiązanych z sektorem prawa telekomunikacyjnego<sup>2</sup>. Z powodów podanych wyżej zawieranie umów o połączeniu sieci przez jednostki samorządu terytorialnego przedstawiono wyłącznie w świetle przepisów mających zastosowanie również do przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Pominięto natomiast przepisy szczególne dotyczące zawierania takich umów przez jednostki samorządu terytorialnego.

Umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych funkcjonują na styku prawa publicznego i prawa prywatnego. W istocie są one umowami cywilnoprawnymi, a przy ich zawieraniu prymat przyznaje się swobodnemu zawiązywaniu stosunków prawnych. Swoboda zawierania owych umów jednak podlega znaczącym ograniczeniom wprowadzo-

---

<sup>2</sup> W. Gonet, *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

nym normami prawa publicznego. Na podstawie tych norm państwo może ingerować w razie trudności z zawarciem umowy o połączeniu sieci. Ograniczenie swobody umów jest w tym wypadku usprawiedliwiane specyfiką sektora telekomunikacyjnego.

Rozwój konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym jest w dużym stopniu zależny od odpowiedniego dostępu do infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług telekomunikacyjnych. Bez takiego dostępu prowadzenie działalności telekomunikacyjnej nie jest możliwe. Zasięg oraz techniczne możliwości infrastruktury determinują zakres usług oferowanych w sektorze telekomunikacyjnym. Ukształtowanie zrównoważonych reguł zapewniania dostępu telekomunikacyjnego ma więc ogromne znaczenie. Z tego względu zapewnianie takiego dostępu jest wciąż poddane silnej regulacji. Obejmuje ona wszystkich przedsiębiorców, ale w szczególności tych, którzy zajmują znaczącą pozycję rynkową. Działania regulacyjne prowadzą do powstania specyficznej sytuacji, w której „podmioty pozostające względem siebie w relacji swoistej konfrontacji – relacji walki o to samo, ograniczone dobro, stoją jednocześnie przed koniecznością wejścia w relację kooperacji – relację współpracy i współużytkowania określonych dóbr oraz wspólnego tych dóbr tworzenia<sup>3</sup>. Analizowane w niniejszej monografii obowiązki nakładane na przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie zawierania umów o połączeniu sieci należy więc określić jako instrumenty regulacji sektora telekomunikacyjnego. Ich celem jest wpływanie na zachowania rynkowe przedsiębiorców telekomunikacyjnych i w ten sposób zastępowanie mechanizmów rynku i konkurencji. Zasadniczą rolę w nakładaniu omawianych tu obowiązków oraz nadzorowaniu ich wykonywania przez przedsiębiorców pełni organ regulacyjny<sup>4</sup> – Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE).

Świadczenie dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej odbywa się na podstawie umów o dostępie telekomunikacyjnym, które powszechnie występują w obrocie gospodarczym. Znaczenie tych umów dla funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego stanowi usprawiedliwienie dla przepisów wprowadzających ograniczenie ich zawierania.

---

<sup>3</sup> S. Laskowski, *Analiza wybranych aspektów ekonomiczno-prawnych dostępu do sieci telekomunikacyjnej w krajach Unii Europejskiej*, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne 2005, nr 3–4, s. 6.

<sup>4</sup> Szerzej na temat pojęcia organu regulacyjnego zob. R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Bydgoszcz–Warszawa 2009, s. 208 i n.

Przepisy te przewidują obowiązek zawarcia umowy o połączeniu sieci o treści wyznaczonej przez ustawodawcę. Należy przy tym wyjaśnić, że w niniejszej monografii posłużono się zamiennie określeniami: „obowiązek zawarcia umowy” oraz „nakaz jej zawarcia”, a także „obowiązek kontraktowania”, przyjmując ich równoważne znaczenie. Źródłem obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci są przepisy pr. tel. oraz ust. wsp.<sup>5</sup>. Obowiązek ten został bezpośrednio określony w przepisach ustawowych. W niektórych przypadkach jednak wymaga on dodatkowej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej. Obowiązek zawarcia umowy o połączeniu sieci ma szeroki zakres. Nie ogranicza się bowiem do samego zawarcia umowy, ale wiąże się z koniecznością odpowiedniego zorganizowania swojej działalności przez danego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego w taki sposób, aby możliwe było sprawne zawieranie przez niego owoch umów. Ów obowiązek obejmuje więc nie tylko złożenie oświadczenia woli o zawarciu umowy, ale także określone zachowanie operatora poprzedzające jego złożenie. Ważne jest przy tym, aby powstał oczekiwany przez ustawodawcę rezultat, czyli aby w obrocie prawnym pojawiła się umowa o połączeniu sieci telekomunikacyjnych zawierająca treść wskazaną w ustawie.

Oczywiście, podobnie jak w przypadku każdego obowiązku nakładanego na dany podmiot przepisami prawa, oczekuje się, że obowiązek zawarcia umowy o połączeniu sieci zostanie dobrowolnie zrealizowany. Przepisy go nakładające byłyby jednak pozbawione skuteczności, gdyby nie przewidziano jednocześnie określonych konsekwencji prawnych jego niewykonania. Kierując się tym założeniem, w przepisach pr. tel. przewidziano wiele instrumentów prawnych, które mają zagwarantować skuteczną realizację obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych. Najistotniejszym z nich jest możliwość ukształtowania stosunku prawnego pomiędzy określonymi przedsiębiorcami przez Prezesa UKE. Może on wydać decyzję zastępującą umowę o połączeniu sieci telekomunikacyjnych, aby w ogóle doprowadzić do zawiązania stosunku prawnego pomiędzy operatorami. Jest on też uprawniony do ingerowania w już zawiązany stosunek prawny, jeżeli strony wprawdzie zawarły umowę o połączeniu sieci, ale nie zamieściły w niej treści wskazanej przez ustawodawcę. Wówczas Prezes UKE może samodzielnie dokonać zmiany takiej umowy albo zobowiązać

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 106, poz. 675 z późn. zm.; dalej: ust. wsp.).

strony do wprowadzenia określonych zmian. Warto zwrócić uwagę na szczególny charakter wymienionych tu decyzji, które jako akty administracyjne wywołują typowe dla nich skutki. Przede wszystkim jednak są aktami administracyjnymi wywołującymi skutki w sferze prawa cywilnego.

Ze względu na to, że umowa o połączeniu sieci telekomunikacyjnych funkcjonuje na pograniczu prawa publicznego i prawa prywatnego, obowiązek jej zawarcia należy rozpatrywać zarówno w świetle norm publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych. Czyni to temat interakcji wymienionych norm na przykładzie obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci niezwykle interesującym z naukowego punktu widzenia. Umowa ta co do zasady powinna funkcjonować w obrocie prawnym jako instytucja prawa prywatnego (jako umowa cywilnoprawna) objęta działaniem norm prywatnoprawnych. W imię jednak ochrony interesu publicznego jest poddana silnej ingerencji ze strony państwa. Ingerencja ta ma miejsce na długo przed zawarciem umowy o połączeniu sieci i dotyczy określonego zorganizowania działalności przez przedsiębiorcę, na którym ciąży obowiązek kontraktowania. Chodzi tu przede wszystkim o wypełnienie nałożonych na niego obowiązków informacyjnych dotyczących zawierania omawianych tu umów. Ingerencja ta silnie zaznacza się w razie problemów z zawiązaniem stosunku umownego w zakresie połączenia sieci telekomunikacyjnych. Może ona także dotyczyć umowy już funkcjonującej w obrocie prawnym, jeżeli nie zawarto w niej treści wymaganej przez ustawodawcę.

Wskazane przykłady interakcji norm prawa publicznego i prawa prywatnego w przypadku obowiązku zawarcia umowy wywołują wiele wątpliwości dotyczących jego charakteru prawnego. Wiążą się one z tym, że przepisy regulujące realizację tego obowiązku i konsekwencje jego niewykonania nie przewidują instytucji prawnych, które można by określić jako typowe wyłącznie dla prawa administracyjnego lub prawa cywilnego. Skutki, które są wywoływane przez stosowanie owych instytucji prawnych, mają więc charakter mieszany i wydaje się, że niemożliwe jest obecnie ich rozdzielenie.

Prowadząc rozważania dotyczące zawierania umów o połączeniu sieci, należy mieć na uwadze podstawowe założenie przyświecające przepisom prawa telekomunikacyjnego, to jest wprowadzenie pełnej konkurencji w omawianym tu sektorze. Prawodawca unijny jest przekonany, że jedynie przejściowo sektor ten będzie poddany regulacji sektorowej, a następnie działalność funkcjonujących na nim podmiotów



będzie przedmiotem ogólnego prawa konkurencji. W warunkach pełnej konkurencji zaś dostęp do sieci i usług powinien zostać zapewniony w drodze zawierania i wykonywania umów stosownie do rozwiązań przewidzianych w prawie prywatnym<sup>6</sup>. Obecnie jednak, ze względu na obowiązywanie regulacji sektorowej, zasady zawierania i wykonywania umów o dostępie telekomunikacyjnym odzwierciedlają potrzebę uwzględniania relacji pomiędzy prawem prywatnym i publicznym. Omawiając obowiązek zawarcia umowy o połączeniu sieci, skoncentrowano się więc na przepisach prawa telekomunikacyjnego oraz prawa cywilnego. Zrezygnowano natomiast z analizy tego zagadnienia w świetle przepisów prawa konkurencji. Włączenie tych przepisów do rozważań zawartych w niniejszej monografii mogłoby skomplikować ich przejrzystość, ponieważ wiązałyby się z koniecznością przedstawienia relacji pomiędzy ogólnym prawem konkurencji i prawem sektorowym. Ten temat zaś jest tak obszerny, że zasługuje na odrębną monografię<sup>7</sup>.

Problematykę obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci omówiono, analizując przede wszystkim przepisy prawa polskiego – pr. tel., ust. wsp., oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze, a także dotyczące ich orzecznictwo sądów i poglądy doktryny. Uwzględniono przy tym, że pewne ramy zawierania takich umów zostały ustanowione w prawie Unii Europejskiej w przepisach dyrektywy i odniesiono się do niego w poszczególnych częściach niniejszej monografii. Część rozważań zawartych w tej książce oparto też na analizie dokumentów stosowanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych przy zawieraniu umów o połączeniu sieci, a także treści zawieranych

---

<sup>6</sup> „W ramach otwartego i konkurencyjnego rynku nie powinny istnieć ograniczenia, które uniemożliwiałyby przedsiębiorstwom negocjowanie pomiędzy sobą porozumień (...) dotyczących dostępu i wzajemnych połączeń stosownie do reguł konkurencji (...). W kontekście kreowania bardziej efektywnego, prawdziwie ogólnoeuropejskiego rynku, z efektywną konkurencją, z większym wyborem i bardziej konkurencyjnymi cenami dla konsumentów, przedsiębiorstwa, które otrzymują wnioski o dostęp lub wzajemne połączenia, powinny na ogół zawierać takie porozumienia według reguł handlowych oraz prowadzić negocjacje w dobrej wierze”. Por. pkt 5 preambuły dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002 z późn. zm.; dalej: dyrektywa 2002/19/WE).

<sup>7</sup> Np. M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010; D. Geradin (red.), *Remedies in network industries: EC competition law vs. Sector-specific regulation*, Antwerp–Oxford 2004.

przez nich umów. Analizie poddano również decyzje administracyjne wydawane przez Prezesa UKE.

Celem niniejszej monografii jest analiza umów o połączeniu sieci telekomunikacyjnych w świetle przepisów prawa publicznego (telekomunikacyjnego). Należy więc uprzedzić, że zawarte w niej rozważania nie zmierzają do kompleksowej analizy cywilnoprawnych zagadnień dotyczących umów o połączeniu sieci. Oczywiście ze względu na podjętą w niej tematykę nie można było pominąć zasygnalizowania pewnych problemów z zakresu prawa prywatnego. Jest to podyktowane koniecznością przedstawienia czytelnikowi tematyki umów o połączeniu sieci telekomunikacyjnych w sposób odpowiadający pewnej normatywnej rzeczywistości. Chcąc uzyskać pełen obraz regulacji owych umów, trzeba się odnieść zarówno do przepisów prawa telekomunikacyjnego, jak i prawa cywilnego. Analizę tych ostatnich zawarto w książce, ale uczyniono to wyłącznie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia jej zasadniczego celu. Zresztą koncentrowanie się na aspektach cywilnoprawnych umów o połączeniu sieci nie wydaje się właściwe, prowadziłoby bowiem do nieprawidłowego rozłożenia ważności przepisów regulujących zasady ich zawierania. Umowy te przede wszystkim są jednak poddane reżimowi prawa publicznego i to w zasadniczy sposób wpływa na zasady ich zawierania oraz funkcjonowania w obrocie prawnym. O wadze przepisów prawa publicznego w omawianym tu zakresie świadczy chociażby uregulowanie zasad kształtowania treści umowy o połączeniu sieci, zasad jej zawierania oraz dochodzenia jej zawarcia w postępowaniu przed Prezesem UKE, a także instrumentów służących przymusowej realizacji świadczeń na podstawie zawartych już umów.



## Rozdział I

---

### Charakter prawny umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych

Analiza charakteru prawnego umowy o połączeniu sieci wymaga nawiązania do wyodrębnienia prawa publicznego i prawa prywatnego. Krótkie omówienie kryteriów stosowanych dla przeprowadzenia takiego wyodrębnienia stanowi doskonałe tło pozwalające na podkreślenie specyficznego charakteru tej umowy, która funkcjonuje w sferze obu tych działów prawa. Ustalenia przyjęte w niniejszym rozdziale monografii znajdują swoje odzwierciedlenie w jej kolejnych częściach. Pozwalają one na wyodrębnienie specyficznych cech umowy o połączeniu sieci jako przedmiotu regulacji prawa cywilnego i prawa administracyjnego. To zaś służy transparentnemu przedstawieniu w dalszych częściach pracy norm obu tych gałęzi prawa w zakresie odnoszącym się do owej umowy.

#### 1. Wyodrębnienie prawa publicznego i prywatnego

W nauce przeprowadzono wiele podziałów prawa na jego obszar publiczny i prywatny, stosując różne kryteria<sup>8</sup>. Jak jednak zgodnie przyjmuje się w doktrynie, wyodrębnienie to ma charakter względny i konwencjonalny<sup>9</sup>. Analiza literatury pozwala wyodrębnić kryteria,

---

<sup>8</sup> Ich szczegółowy przegląd przedstawia np. S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1–2, s. 47 i n.; J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 8 i n.

<sup>9</sup> J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 156; Z. Duniewska, § 9 *Prawo administracyjne w systemie prawa* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Instytucje prawa*

którymi doktryna posługuje się najczęściej, by wyodrębnić prawo publiczne i prywatne<sup>10</sup>. Poniżej zawarto krótką charakterystykę niektórych z nich. Trzeba przy tym uprzedzić, że celem zawartych tu rozważań nie jest ocena zasadności posługiwania się poszczególnymi kryteriami dla wyodrębnienia prawa publicznego i prawa prywatnego. Jak już wspomniano, dla celów niniejszej monografii wybrano kryteria, które najczęściej są wskazywane w doktrynie dla dokonania takiego wyodrębnienia. Z powodu ich subiektywnego charakteru oraz ze względu na łatwą do przeprowadzenia ich krytykę<sup>11</sup> zastosowanie poszczególnych kryteriów służy wyłącznie pewnemu usystematyzowaniu rozważań zawartych w niniejszej książce.

Pierwszym ze wspomnianych kryteriów jest kryterium interesu, który jest realizowany przez określone normy prawne. Jeżeli celem owych norm jest realizacja interesu ogólnego (publicznego), wówczas zalicza się je do prawa publicznego. Jeżeli natomiast służą one realizacji interesu indywidualnego (prywatnego), wyodrębnia się je do prawa prywatnego.

Drugim kryterium wyodrębnienia prawa publicznego i prywatnego są relacje pomiędzy stronami stosunków prawnych<sup>12</sup>. W prawie publicznym stosunki te cechują się brakiem równorzędności uczestniczących w nich podmiotów, z których jeden ma nadrzędną pozycję względem drugiego. Owa pozycja wyraża się w możliwości władczego ingerowania przez ów podmiot w dany stosunek prawny. Podrzędna pozycja drugiego podmiotu natomiast sprowadza się do obowiązku przyjęcia i zastosowania narzuconych mu rozwiązań. Z kolei immanentną cechą prawa prywatnego jest równorzędność stron stosunków prawnych. Polega ona na zgodnym ustalaniu kwestii dotyczących zawiązania takiego stosunku oraz jego kontynuowania.

---

*administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 153; J. Łętowski, *W sprawie granicy między prawem publicznym a prawem prywatnym* (w:) B. Kordasiewicz, E. Łętowska (red.), *Prace z prawa cywilnego*, Wrocław 1985, s. 358–359, 361.

<sup>10</sup> Zob. np. J. Nowacki, *Prawo...*, s. 8 i n.

<sup>11</sup> Zob. obszernie rozważania J. Nowackiego, *Prawo...*, s. 70 i n.

<sup>12</sup> Zob. np. E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjno-prawnego*, PiP 1965, z. 11, s. 663 i n.; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; S. Grzybowski (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Cywilnego*, t. 1, Wrocław 1985, s. 177 i n.

Ów brak równorzędności podmiotów stosunków prawnych ściśle się wiąże z kolejnym kryterium wyodrębniania prawa publicznego i prawa prywatnego, jakim jest rodzaj podmiotów uczestniczących w owych stosunkach. W przypadku prawa publicznego jednym z uczestników stosunku prawnego jest zawsze organ administracji, który dysponuje szczególnymi kompetencjami wobec pozostałych uczestników danego stosunku. Kompetencje te sprowadzają się do władczego decydowania przez niego o prawach i obowiązkach pozostałych stron stosunku prawnego. Sytuacja kształtuje się odmiennie w przypadku stosunków prawnych zawiązywanych w sferze prawa prywatnego, gdzie nie ma wymogu, by jedną ze stron był organ administracji publicznej. W konsekwencji w przypadku prawa prywatnego strony stosunku prawnego nie dysponują wobec siebie szczególnymi kompetencjami znajdującymi umocowanie w przepisach prawa pozwalającymi na narzucanie określonych rozwiązań w zakresie wzajemnych praw i obowiązków.

Kryterium wyodrębnienia prawa publicznego i prywatnego może też stanowić droga ochrony prawnej zapewnianej podmiotom stosunku prawnego. Dotyczy ono przed wszystkim zasad rozstrzygania sporów pomiędzy nimi. Chodzi tu przede wszystkim o podmiot uprawniony do rozstrzygania takich spraw, co zresztą ściśle się wiąże z pozycją stron danego stosunku prawnego. W przypadku prawa publicznego nawet w razie sporu pomiędzy stronami danego stosunku prawnego rozstrzygnięcie jest narzucane przez jedną z nich w sposób wiążący dla pozostałych. Pewne „zrównanie” obu stron następuje dopiero w razie wniesienia środka odwoławczego od rozstrzygnięcia wydanego przez organ administracji. W przypadku prawa prywatnego sprawy sporne pomiędzy stronami stosunków prawnych są rozstrzygane (co do zasady) przez podmiot niebędący jego stroną.

## **2. Umowa o połączeniu sieci telekomunikacyjnych jako przedmiot regulacji prawa cywilnego i administracyjnego**

Analiza kryteriów wyodrębnienia prawa publicznego i prawa prywatnego omówionych w niniejszej monografii oraz odniesienie ich do umowy o połączeniu sieci pozwala na postawienie tezy, że jest ona in-

**Ewa Galewska** – doktor nauk prawnych; adiunkt w Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; radca prawny; autorka wielu publikacji w języku polskim i angielskim dotyczących prawa telekomunikacyjnego, prawa konkurencji oraz prawa nowych technologii.

■ Połączenie sieci stanowi szczególny rodzaj dostępu telekomunikacyjnego, który jest obszernym pojęciem i obejmuje różne rodzaje dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej. W publikacji w kompleksowy sposób przedstawiono zagadnienie obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych. Ponadto poruszono istotne problemy praktyczne związane z zawieraniem umów o połączeniu sieci przez operatorów, a także zaprezentowano teoretycznoprawną analizę zagadnień związanych z funkcjonowaniem takich umów na styku prawa publicznego (administracyjnego) oraz prawa prywatnego (cywilnego).

■ Autorka przybliży zagadnienie dobrowolnej realizacji obowiązku zawarcia umowy o połączeniu sieci telekomunikacyjnych oraz omawia prawne konsekwencje niewykonania tego obowiązku. Ponadto w książce przeprowadzono interesującą analizę obowiązującej regulacji prawnej, zarówno unijnej, jak i krajowej, a także działań podejmowanych na jej podstawie przez organy administracji publicznej, których celem jest stworzenie i rozwój konkurencji w sektorze telekomunikacji.

■ Publikacja została napisana w sposób przystępny, pozwalający czytelnikowi nawet mniej zaznajomionemu z przedstawianą problematyką zrozumieć skomplikowaną terminologię telekomunikacyjną.

■ Opracowanie jest przeznaczone dla praktyków zajmujących się regulacją rynku telekomunikacyjnego, a także dla teoretyków prawa gospodarczego.

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-264-8296-0



9 788326 482960

**Cena 99 zł**  
(w tym 5% VAT)

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

