

Elżbieta Małecka**NIEWŁADCZE FORMY DZIAŁANIA PREZESA UKE
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM DZIAŁALNOŚCI
EDUKACYJNO-INFORMACYJNEJ****Uwagi wstępne**

Celem artykułu jest ukazanie zagadnienia niewładczych form działania organów administracji publicznej przez pryzmat działań na rzecz konsumentów podejmowanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Przedmiot opracowania stanowi przedstawienie działalności edukacyjnej tego organu. W ramach prowadzonych rozważań autorka udowadnia tezę, że w dziedzinach, w których realizacja celu publicznego łączy się z interesami podmiotów indywidualnych, funkcje organów administracji o charakterze władczym i niewładcym zazębiają się.

Rezultatem zjawiska europeizacji polskiego prawa publicznego jest swoiste wypieranie norm prawa administracyjnego przez normy o charakterze cywilnoprawnym. W ten sposób niewładcze formy działania organów administracji, jako niewymagające użycia represyjnych środków przymusu administracyjnego, stają się faktem prawnym. Prowadzi to do nakładania się na siebie funkcji organów o charakterze władczym i niewładcym. Przykładem tego zjawiska jest działalność edukacyjna Prezesa UKE obejmująca Program certyfikacji usług telekomunikacyjnych oraz Centrum Informacji Konsumentckiej.

Determinanty ukształtowania administracji niewładczej

Celem działania administracji publicznej jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. W doktrynie podkreśla się, że samo administrowanie ma ścisły związek z przymiotem władztwa administracyjnego. Ze względu na to wszelkie czynności organów administracji publicznej wpisują się w definicję działań władczych, zawierającą takie elementy jak: jednostronność działania administra-

cji, domniemanie podjętych przez administrację działań, przymus lub dopuszczalność jego zastosowania w celu wymuszenia respektowania nakazów bądź zakazów z nich płynących. Nieco uboższą definicję działań o charakterze władczym prezentuje Aleksandra Wiktorowska, która wskazuje na ich następujące cechy: jednostronność, oparcie na prawie oraz przymus państwowy. Aktualnie wśród specyfikacji prawnych form działania administracji nie są wyróżniane działania niewładcze, dlatego że włącza się je w kategorię pojęciową społeczno-organizacyjnej działalności administracji lub do działań faktycznych. Na tej podstawie zostały rozróżnione cechy charakterystyczne takiej formy czynności administracyjnych. Są to:

1. brak jej postrzegania jako działalności pozaprawnej;
2. oparcie na normach kompetencyjnych;
3. brak stosowania egzekucji administracyjnej wskazań zawartych w działaniach niewładczych;
4. dopełnianie działań podejmowanych w innych formach;
5. podleganie kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem.

Duże znaczenie ma również podział prawnych form działania administracji ze względu na podstawę prawną, na którą powołuje się organ administracyjny, podejmując działania. Gdy podstawą jest norma prawa prywatnego, działanie ma charakter prywatnoprawny, jeśli natomiast jest nią norma prawa publicznego, jest to działanie publicznoprawne, przy czym działania prywatnoprawne stanowią bardzo wąską grupę czynności podejmowanych przez administrację publiczną. Biorąc pod uwagę wpływ prawa cywilnego na działania niewładcze administracji, można wyróżnić:

1. działania niewładcze administracji jako reprezentanta podmiotu publicznego (będącego np. właścicielem), który zabezpiecza interesy tego podmiotu, wykorzystując formy prawa cywilnego, regulowane normami tego prawa;
2. działania niewładcze administracji w sferze prawa publicznego, które są wykonywane:
 - a) poprzez bezpośrednie stosowanie form prawa cywilnego, np. zawieranie umów z podmiotami prywatnymi w celu realizacji interesów publicznych;
 - b) poprzez włączenie form znanych prawu cywilnemu do instytucji uregulowanych przez prawo administracyjne.

Nie istnieje legalna definicja działań niewładczych administracji. Pojęcie to zostało wykształcone przez doktrynę administracji. W ujęciu Franciszka Longchamps'a problem niewładczych form działania jest związany z tzw. zjawiskami niekonfliktowymi oraz prawem niekonfliktowym. Podkreślał on, że organy administracji nie zawsze są nastawione na rozstrzygnięcie konfliktów np. w drodze aktu administracyjnego. W niektórych przypadkach rezygnują one z „władztwa”. Dzieje się tak, gdy poszukują dobrowolnego współdziałania z jednostką. Bada-

nia F. Longchamps koncentrowały się głównie na zagadnieniu dotyczącym aktu administracyjnego oraz tego, co znajduje się poza nim. Indywidualne działania niewładcze, stanowiące bliżej nieokreśloną kategorię, miały swoje miejsce poza aktem administracyjnym. Do tej kategorii prawnik zaliczał tzw. czynności materialne lub techniczne, akty rządzenia i działania, które pośrednio wpływają na życie społeczeństwa.

Inny badacz Marian Knapik definiował działania niewładcze jako działania faktyczne, które są obliczone na uzyskanie określonego efektu faktycznego. Mogą one mieć charakter materialny bądź niematerialny. Przykładem działań niewładczych o charakterze materialnym jest oddanie do użytku nowego budynku użyteczności publicznej. Działania niewładcze mogą także przyjąć postać niematerialną, wtedy gdy ich wynikiem jest np. trwale ukształtowanie postaw obywateli.

Na podstawie wskazanych definicji działania administracji można również podzielić na prawne formy działania o charakterze bezwzględnie represyjnym (ewentualnie pośredniorepresyjnym) oraz nierepresyjnym. Celem proponowanego na gruncie doktryny podziału jest ujęcie sytuacji, w której organ administracji, mający działać „na podstawie i w granicach prawa”, oprócz władczych (represyjnych) form działania podejmuje również te niewładcze (nierepresyjne). Konstrukcji prawnych nie należy jednakże postrzegać tylko jak wyizolowanych pojęć. Kluczowe znaczenie ma bowiem analiza ich wzajemnych powiązań. Jedynie patrzenie przez pryzmat całości, pewnego prawnie powiązanego ciągu działań, może w pełni ukazać prawny mechanizm działania danych podmiotów. Relacja administracji i prawa cywilnego obejmuje możliwość realizacji przez administrację zadań publicznych w formach prawa cywilnego oraz uzupełnienie przepisów prawa publicznego prawem cywilnym.

Zadania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Prezes UKE to centralny organ administracji rządowej powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Wykonuje on zadania z dziedziny działalności telekomunikacyjnej i pocztowej, gospodarki zasobami częstotliwości oraz kontroli spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej. Jest także organem wyspecjalizowanym w kontroli wyrobów emitujących pole elektromagnetyczne lub podatnych na jego emisję, w tym aparatury i urządzeń telekomunikacyjnych wprowadzonych do obrotu handlowego w Polsce.

Zakres zadań tego organu określają następujące ustawy wraz z przepisami wykonawczymi: ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (DzU z 2014 r., poz. 243); ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (DzU

z 2012 r., poz. 1529 ze zm.); ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (DzU z 2002 r., nr 166, poz. 1360 ze zm.); ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o kompatybilności elektromagnetycznej (DzU z 2007 r., nr 82, poz. 556 ze zm.); ustawa z 14 września 2012 r. o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię (DzU z 2012 r., poz. 1203 ze zm.); ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (DzU z 2010 r., nr 106, poz. 675 ze zm.) oraz ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej (DzU z 2011 r., nr 153, poz. 903 ze zm.). Są to w przeważającej większości działania o charakterze władczym, znajdujące wyraz w wydawanych aktach normatywnych w formie decyzji, zarządzeń oraz koncesji. Działania niewładcze Prezesa dotyczą głównie kwestii informacyjno-promocyjnych oraz szeroko rozumianej współpracy z ministrem właściwym do spraw łączności oraz z innymi organami. Zadania Prezesa UKE wynikające z ustawy Prawo telekomunikacyjne obejmują promocję interesów obywateli Unii Europejskiej, w tym m.in.:

1. inicjowanie oraz wspieranie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych w zakresie łączności;
2. współpracę z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami telekomunikacyjnymi i pocztowymi oraz odpowiednimi organami innych państw w zakresie jego właściwości;
3. współpracę z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach dotyczących przestrzegania praw podmiotów korzystających z usług pocztowych i telekomunikacyjnych, przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz antykonkurencyjnym koncentracjom operatorów pocztowych, przedsiębiorców telekomunikacyjnych i ich związków;
4. współpracę z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji w zakresie określonym ustawą Prawo telekomunikacyjne i odrębnymi przepisami (ustawą o radiofonii i telewizji);
5. wykonywanie zadań w sprawach międzynarodowej i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej z upoważnienia ministra właściwego do spraw łączności;
6. współpracę z Komisją Europejską i instytucjami wspólnotowymi oraz organami regulacyjnymi innych państw członkowskich;
7. przedstawianie Komisji Europejskiej i organom regulacyjnym innych państw informacji z zakresu telekomunikacji, w tym wykonywanie obowiązków notyfikacyjnych, obejmujących przekazywanie treści postanowień, o których mowa w art. 23 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego, oraz informacje o przedsiębiorcach telekomunikacyjnych, którzy zostali uznani za posiadających znaczącą pozycję rynkową, świadczących usługę powszechną i realizujących połączenia sieci telekomunikacyjnych, oraz nałożonych na nich obowiązkach;
8. przeprowadzanie konsultacji środowiskowych z zainteresowanymi podmiotami, w szczególności z operatorami, dostawcami usług, użytkownikami, konsumenten-

tami oraz producentami, w sprawach związanych z zasięgiem, dostępnością oraz jakością usług telekomunikacyjnych (art. 189 ust. 2 pkt 3 lit. d–h).

Wymienione kompetencje należy traktować jako przykładowe ze względu na brak jednolitego rozumienia „niewładczych form działania”. Podkreślić należy, że aby działania władcze podejmowane przez Prezesa URE były skuteczne, wymagają wsparcia przez działania niewładcze, co potwierdza wysuniętą przez autorkę tezę badawczą. Przykład stanowią zadania wskazane w art. 189 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy Prawo telekomunikacyjne. Na podstawie tych przepisów organy administracji łączności, którymi są minister właściwy do spraw łączności oraz Prezes UKE, prowadzą politykę regulacyjną, mając na celu w szczególności wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych. Jednym z jej elementów jest zapewnienie użytkownikom, także tym z niepełnosprawnością, osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług. Urzeczywistnieniu tego celu służą m.in. działania edukacyjno-informacyjne będące przykładem działań niewładczych.

Działania edukacyjno-informacyjne Prezesa UKE

Podstawą właściwej konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych jest odpowiednia informacja skierowana do potencjalnego konsumenta, natomiast istotą samego konkurowania – budowa jak najlepszej oferty dla zainteresowanych nabywców. W tym przypadku realizacja celu publicznego łączy się z interesami podmiotów indywidualnych, którymi są konsumenci.

Z analizy podejmowanych przez Prezesa UKE działań edukacyjno-informacyjnych wynika, że przyjmują one formę tradycyjną i elektroniczną, przy czym druga z wymienionych przeważa nad pierwszą. Do form tradycyjnych należy np. wydawanie broszur i folderów informacyjnych. Natomiast większość informacji znajduje się na stronie internetowej Centrum Informacji Konsumentkiej: www.cik.uke.gov.pl. Tam podawane są wiadomości dotyczące zmian zachodzących na rynku usług telekomunikacyjnych, związanych z nim ważnych wydarzeń oraz ostrzeżenia przed pojawiającymi się zagrożeniami. Ważną grupę informacji stanowią również te, które odnoszą się do działań podejmowanych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej mających na celu kształtowanie polityki konsumenckiej oraz zwiększenie konkurencyjności na rynku usług telekomunikacyjnych. Takim narzędziem wpływającym na właściwą konkurencję na rynku usług telekomunikacyjnych, a jednocześnie kompleksowo informującym konsumentów o ofercie danego operatora jest Program certyfikacji usług telekomunikacyjnych realizowany przez Prezesa UKE.

Centrum Informacji Konsumentckiej Prezesa UKE

Ważne dla konsumentów informacje Prezesa UKE są zamieszczane i aktualizowane na stronie internetowej www.cik.uke.gov.pl. Podzielono je na pięć działów: Prawo; Najczęściej zadawane pytania; Sposoby dochodzenia roszczeń; Wydarzenia oraz Poradnik dla konsumentów.

W dziale Prawo znajdują się dwa poddziały: Akty prawne i Rozporządzenia, które są związane z prawem telekomunikacyjnym.

Dział Najczęściej zadawane pytania został usystematyzowany pod kątem zagadnień dotyczących: telefonu stacjonarnego, telefonu komórkowego, Internetu stacjonarnego, Internetu mobilnego oraz umów, rachunków, płatności.

Dział Sposoby dochodzenia roszczeń zawiera poddziały poświęcone reklamacji konsumentckiej, mediacji oraz sądowi polubownemu, w których konsument może znaleźć szczegółowe informacje na temat tych form rozwiązywania sporów. Należy podkreślić, że zainteresowanemu w pierwszej kolejności proponuje się skorzystanie z reklamacji abonenckich, w drugiej – z mediacji lub sądu polubownego.

W dziale Wydarzenia publikowane są ostrzeżenia oraz informacje o podjętych działaniach na rzecz konsumentów np. o podsumowaniu kampanii „Każdy ruch w Internecie zostawia ślad”.

Dział Poradnik dla konsumentów obejmuje cztery dokumenty: Poradnik dla konsumentów – usługi telekomunikacyjne, Poradnik bezpiecznego korzystania ze środków komunikacji elektronicznej w cyberprzestrzeni, Zagrożenia przy korzystaniu z usług Premium Rate, Poradnik bezpiecznego korzystania z urządzeń mobilnych podłączonych do sieci Internet.

W ramach Centrum Informacji Konsumentckiej funkcjonuje internetowy formularz kontaktowy z narzędziem kategoryzującym oraz adresem e-mail: cik@uke.gov.pl. Korzystając z niego, konsumenci łatwo i szybko mogą złożyć wniosek o interwencję Prezesa UKE lub zadać pytanie.

Program „Certyfikat Prezesa UKE”

Zgodnie z danymi zawartymi na stronie Urzędu Komunikacji Elektronicznej program certyfikacji usług ma na celu m.in. zapewnienie użytkownikom, w zależności od wieku i sytuacji życiowej, jak najlepszej ochrony przed nadużyciami. Kierowany jest do każdej kategorii przedsiębiorców telekomunikacyjnych spełniających określone przez Prezesa UKE warunki.

Ponadto program stale podlega aktualizacji (ostatnie zmiany miały miejsce w latach 2013 i 2015). Obejmuje pięć filarów: Bezpieczny Internet (ukierun-

kowany na zwiększenie bezpieczeństwa w sieci), Senior (dotyczący wyrównywania szans osób starszych), Porównywarka Ofert (rozszerzająca dostęp do informacji o ofertach telekomunikacyjnych), Przyjaźni Niepełnosprawnym (kategoria uwzględniająca potrzebę wyrównywania szans osób z niepełnosprawnością poprzez umożliwienie im swobodnego korzystania z usług telekomunikacyjnych) oraz Junior (zachęcający operatorów do stworzenia specjalnej oferty przeznaczonej dla najmłodszych użytkowników usług telekomunikacyjnych).

Na podstawie przepisów zawartych w regulaminach do programu certyfikacji usług telekomunikacyjnych mogą przystąpić wszyscy przedsiębiorcy telekomunikacyjni spełniający określone przez Prezesa UKE warunki dla danej kategorii programu. Udział w programie ma dobrowolny charakter. Certyfikat nadawany jest na okres jednego roku. Istnieje jednak możliwość przedłużenia tego terminu o kolejny rok. Usługodawca może wykorzystywać znak certyfikatu do promocji, reklamy oraz innych działań marketingowych, w tym informacyjnych tworzących wizerunek firmy lub samej usługi, której znak dotyczy (cz. I pkt 2 Regulaminu programu „Certyfikat Prezesa UKE” w kategorii Senior). W ten sposób uzyskany certyfikat stanowi czytelną informację dla potencjalnych konsumentów należących do różnych grup społecznych i poszukujących ofert zgodnych ze swoimi oczekiwaniami.

Uwagi końcowe

Problematyka działań niewładczych organów administracji publicznej nie jest często poruszana w piśmiennictwie. Kolejne próby zdefiniowania tego zjawiska świadczą jednak o jego dużym znaczeniu. Należy również podkreślić fakt, iż coraz częściej dochodzi do przenikania się prawa cywilnego i administracyjnego, swoistego uzupełniania prawa administracyjnego przez prawo cywilne.

Wśród wielu kompetencji Prezesa UKE znajdują się również te, dotyczące działalności edukacyjno-informacyjnej. Podstawowe zadanie w tym zakresie to prowadzenie Centrum Informacji Konsumentckiej, dzięki któremu każdy zainteresowany może łatwo i szybko uzyskać potrzebną informację czy rozwiązać spór z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym. Jednym z narzędzi służących udzieleniu konsumentom informacji dotyczących ofert na rynku telekomunikacyjnym jest realizowany przez Prezesa UKE program certyfikacji usług telekomunikacyjnych. Prowadzone przez niego działania potwierdzają tezę, że w dziedzinach, w których realizacja celu publicznego łączy się z interesami podmiotów indywidualnych, funkcje organów administracji o charakterze władczym i niewładczym zazębiają się.

Podjęmowane przez Prezesa UKE działania edukacyjno-informacyjne należy ocenić pozytywnie. Zamieszczane na wspomnianej stronie treści stanowią dla zainteresowanych ważne źródło wiedzy. Strona jest na bieżąco aktualizowana, a jej przejrzysta budowa pozwala na znalezienie potrzebnych informacji w możliwie jak najkrótszym czasie.

Bibliografia

- Błaś A., *Niewładcze formy działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Godlewski R., Kisilowska H., *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego* [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, t. 3, Warszawa 2012.
- Hoff W., *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 8(60).
- Kijowski D.R., Suwaj P.J., *Kryzys prawa administracyjnego?* [w:] *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, t. 3, Warszawa 2012.
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6(21).
- Mroczyński-Szmaj Ł., *Niewładcze formy działania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Stan obecny a perspektywa zmian* [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014.
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski i in., Warszawa 2005.
- Starościk J., *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 1957.
- System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Wiktorska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.

Streszczenie

Artykuł przedstawia zagadnienie niewładczych form działania Prezesa UKE, zarówno od strony teoretycznej jak i w wymiarze praktycznym, na przykładzie działalności edukacyjno-informacyjnej tego organu. W pierwszej części zostały omówione poglądy związane z tą problematyką, wyrażone w doktrynie prawa administracyjnego. W drugiej – kompetencje edukacyjno-informacyjne Prezesa UKE. W trzeciej części zaprezentowano jego działania związane z prowadzeniem Centrum Informacji Konsumentckiej oraz programem „Certyfikat Prezesa UKE”.

Słowa kluczowe: działania niewładcze, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Centrum Informacji Konsumentckiej

NON-EXECUTIVE FUNCTIONS OF THE PRESIDENT OF THE OFFICE OF ELECTRONIC COMMUNICATIONS WITH SPECIAL ATTENTION TO THE EDUCATIONAL-INFORMATIVE ACTIONS

Summary

The article presents the issue of non-executive functions of the President of the Office of Electronic Communications, both in the theoretical as well as the practical dimensions, as exemplified by the educational-informative actions of this body. The first part of the article discusses the opinions related to these issues as present in the doctrine of administrative law. The second part deals with the educational-informative powers of the President of the Office of Electronic Communications. The third part presents actions of the body related to running the Consumer Information Centre and the Certification Programme of the President of the Office of Electronic Communications.

Keywords: non-executive functions, President of the Office of Electronic Communications, Consumer Information Centre