

Uwagi na temat stosowania działań mediacyjnych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Mediacja w telekomunikacji została uregulowana w Rozdziale 4 ustawy z 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne¹. Artykuł 109 tejże ustawy stanowi, że spór cywilnoprawny między konsumentem a dostawcą publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych może być zakończony polubownie w drodze postępowania mediacyjnego przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), który jest centralnym organem administracji rządowej, do jego kompetencji należy zaś przede wszystkim działalność regulacyjna na rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych.

W tym kontekście warto rozważyć zależności pomiędzy władczymi kompetencjami przysługującymi Prezesowi UKE a zakresem niewładczych działań, jakie może on podejmować przy okazji prowadzenia mediacji.

Jak zauważa *M. Tabernacka*, mediacje uregulowane w art. 109 PrTelekom są przypadkiem, gdy stosunki o charakterze cywilnoprawnym staną się przedmiotem działania organu administracji publicznej. Organ ten, podejmując w ramach postępowania mediacyjnego czynności faktyczne, realizuje ustawowy obowiązek pośredniczenia w rozwiązywaniu przez strony sporu².

Powierzenie Prezesowi UKE roli mediatora jest zrozumiałe z uwagi na jego fachową wiedzę konieczną do rozstrzygnięcia sporów w tym zakresie rzeczowym. Zgodnie z art. 109 ust. 3 PrTelekom w przypadku sporu Prezes UKE przedstawia skonfliktowanym stronom przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie oraz ewentualne propozycje polubownego zakończenia sporu. Postępowanie mediacyjne może zostać wszczęte zarówno na wniosek konsumenta, jak i z urzędu przez Prezesa UKE, jeżeli wymaga tego interes konsumenta (art. 109 ust. 2 PrTelekom). Przyjęcie takiego rozwiązania świadczy o tym, że wolą ustawodawcy było, aby instytucja mediacji służyła zwłaszcza konsumentowi i jego ochronie przed silniejszym ekonomicznie przedsiębiorcą działającym na rynku telekomunikacyjnym – postępowanie nie może być bowiem wszczęte na wniosek drugiej strony – dostawcy publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Podobnie, jeżeli przesłanką wszczęcia postępowania miał być interes dostawcy, nie może być ono wszczęte z urzędu przez Prezesa UKE.

Jak zauważa *A. Krasucki*, inspiracją dla projektodawców przepisów dotyczących pozasądowego rozstrzygnięcia sporów w PrTelekom były przepisy ustawy z 15.12.2000 r.

¹ Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.; dalej jako PrTelekom.

² *M. Tabernacka*, Negocjacje i mediacje w sferze publicznej, Warszawa 2009, s. 83.

o Inspekcji Handlowej³. Rozwiązaniem zaczerpniętym z tej ustawy jest regulacja określająca szczególnie sposób prowadzenia postępowania, w trakcie którego Prezes UKE ma obowiązek zapoznać dostawcę usług z roszczeniem konsumenta, przedstawić stronom sporu przepisy prawne mające zastosowanie w sprawie, a także ewentualne propozycje polubownego zakończenia sporu. Może również w celu – jak się wydaje – przyspieszenia całej procedury wyznaczyć stronom termin do polubownego zakończenia sprawy. Postępowanie mediacyjne może się zakończyć wyrokiem rozstrzygającym sprawę, w wypadku gdy strony sporu nie rozstrzygną go polubownie w terminie, który został im wyznaczony przez Prezesa UKE. W razie oświadczenia co najmniej jednej ze stron, że nie wyraża ona zgody na polubowne zakończenie sprawy – Prezes odstępuje od mediacji⁴.

Z działalnością Prezesa UKE związana jest, oprócz mediacji, jeszcze jedna forma polubownego rozstrzygania sporów – Stały Polubowny Sąd Konsumentcki przy Prezecie UKE (zgodnie z regulacją art. 110 PrTelekom). Jednak, jak zauważa *M. Pazdan*, celem mediacji jest zawarcie ugody i tym właśnie różni się ona od sądu polubownego, w którym arbitrom przysługuje kompetencja do rozstrzygnięcia sporu wyrokiem⁵.

Jak zauważa *M. Tabernacka*, pisząc o formach i metodach działania podejmowanych przez organy administracji w mediacji, efektem mediacji może być wydanie aktu administracyjnego, który oczywiście ma charakter władczy, gdyż albo rozstrzyga o prawach i obowiązkach adresata, albo potwierdza jakiś stan⁶. Tak właśnie może się stać w związku z działaniami podejmowanymi w ramach omawianych tu regulacji prawnych. Prezes UKE nie narzuca rozwiązań i nie rozstrzyga sporu. Jak jednak słusznie zauważa wspomniana wyżej autorka, organy administracji publicznej, które podejmują działania mediacyjne obok wykonywania swoich podstawowych kompetencji, mogą mieć w praktyce problemy ze skutecznym prowadzeniem rozmów, czego bezpośrednią przyczyną jest fakt, że w wykonywaniu swoich zadań przede wszystkim stosują formy władcze, co nie skłania ich do rozwijania kwalifikacji w zakresie nieautorytatywnego komunikowania się z adresatami działań⁷. Jak zauważa *I. Lipowicz*, prawnie dopuszczalne zastosowanie przymusu państwowego stanowi gwarancję realizacji władczych działań administracji. Przymus ten może występować w mniej lub bardziej jaskrawych formach, aż do bezpośredniego przymusu fizycznego włącznie. Często pozostaje on głęboko ukrytą potencjalną groźbą, na zewnątrz natomiast widoczne jest jedynie dobrowolne podporządkowanie się adresatów działaniom administracji⁸. Od umiejętności komunikacyjnych Prezesa bądź delegowanego do mediacji pracownika UKE zależy więc będzie każdorazowo powodzenie mediacji w konkretnym przypadku.

Mediacje nie są postępowaniem, w którym można stosować środki władcze, jednak skutkiem ich przeprowadzenia może być podjęcie przez Prezesa UKE działań władczych na podstawie wiedzy, którą Prezes może nabyć podczas prowadzenia takich postępowań. W niektórych przypadkach można ocenić to jako zagrożenie dla samej idei mediacji, gdyż

³ Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 ze zm.

⁴ A. Krasucki, Prawo telekomunikacyjne. Komentarz, Warszawa 2010, s. 432.

⁵ M. Pazdan, O mediacji i projekcie jej unormowania w Polsce, Nr 2, s. 9 i n.

⁶ M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 46.

⁷ *Ibidem*.

⁸ I. Lipowicz, Istota administracji, [w:] Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2011, s. 31.

obawa przed ujawnieniem pewnych faktów może stanowić barierę zniechęcającą strony do mediacji. Podczas przeprowadzania mediacji Prezes UKE może dostrzec, że istnieje sytuacja, która wymaga od niego podjęcia działań władczych leżących w zakresie jego kompetencji. Może się to ujawnić przykładowo w trakcie gromadzenia przez niego materiałów do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego czy też w momencie zapoznawania się z roszczeniem konsumenta. Może on wtedy dojść do wniosku, że istniejące okoliczności wymagają skorzystania z władztwa administracyjnego. Trudno pozytywnie ocenić zasadność takich działań Prezesa UKE. Jako mediator bowiem – osoba trzecia z założenia neutralna wobec stron i ich konfliktu – powinien wspierać przebieg mediacji, łagodzić powstające napięcia i pomagać w osiągnięciu kompromisu, co zgodnie z założeniami mediacji nie powinno się wiązać z ryzykiem dla uczestniczących w niej stron.

Warto posłużyć się tu kilkoma przykładami, np. zgodnie z art. 209 ust. 1 pkt 17 PrTelekom kto uniemożliwia abonentom korzystanie z uprawnienia do zmiany przydzielonego numeru (jeśli abonent wykaże, że korzystanie z przydzielonego numeru jest uciążliwe), podlega karze pieniężnej. Jedną z kompetencji Prezesa UKE jest właśnie nakładanie kar na dostawców lub operatorów świadczących usługi w ramach publicznej sieci telefonicznej, gdy ich działanie negatywnie wpływa na realizację uprawnień abonenta. Zatem jeśli podczas mediacji okaże się, że doszło do takiego działania, Prezes UKE może skorzystać ze swoich uprawnień i nałożyć na danego operatora karę pieniężną.

Natomiast zgodnie z art. 203 ust. 1 i 2 PrTelekom Prezes UKE może nakazać wstrzymanie używania lub zaprzestanie obsługiwanego urządzenia radiowego przez osobę nieuprawnioną, jeśli urządzenie to działa bez wymaganego pozwolenia lub obsługiwane jest przez osobę nieuprawnioną. Zatem jeśli podczas prowadzenia mediacji zostanie ujawnione, że zachodzą takie okoliczności, Prezes UKE może podjąć działanie władcze i wydać odpowiednią decyzję administracyjną.

Mediacja może z powodzeniem służyć jako środek prowadzący do rozstrzygnięcia sporów o charakterze cywilnoprawnym w prawie telekomunikacyjnym. Jak zauważa *J. Olszewski*, jej zalety obrazuje analiza efektywności mediacji w zestawieniu kryteriów porównawczych z postępowaniem przed sądem państwowym lub sądem prywatnym, czyli arbitrażem. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości koszty przeprowadzenia mediacji są bardzo niskie, podczas gdy koszty arbitrażu i postępowania sądowego – wysokie. Poziom satysfakcji stron w mediacjach określa się jako duży, podczas gdy w arbitrażu jest on niski, w postępowaniu sądowym natomiast – bardzo niski. Rezultatem mediacji jest sukces obydwu stron, w postępowaniu przed sądem państwowym lub prywatnym natomiast jest to sukces jednej strony i porażka drugiej. Niewątpliwe zalety mediacji sprawiają, że zyskuje ona coraz większą popularność. Wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości jej zastosowania w sektorze telekomunikacyjnym należy bez wątpienia ocenić pozytywnie⁹. Wsparcie ze strony Prezesa UKE jest niezwykle ważne dla konsumentów, jego rolę w pewnym zakresie można porównać do roli Rzecznika Praw Konsumentów. Należałoby życzyć sobie dalszego upowszechniania stosowania instytucji mediacji w Polsce.

⁹ *J. Olszewski*, Sądy polubowne i mediacje, Warszawa 2008, s. 185.