

## Korzystanie z urządzeń radiowych na podstawie zgłoszenia do rejestru w świetle praktyki

### A Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Rejestr urządzeń używanych bez pozwolenia
- III. Problemy związane z wdrożeniem nowego rozwiązania
- IV. Podsumowanie

### R Streszczenie

Od ponad dwóch lat polskie prawo pozwala używać urządzeń radiowych, które wymagały pozwoleń radiowych w oparciu o zgłoszenie do rejestru. Dotychczas jednak operatorzy telekomunikacyjni nie korzystali z tego rozwiązania. Artykuł omawia wybrane wątpliwości praktyczne wynikające z analizy obowiązujących przepisów.

**Słowa kluczowe:** częstotliwości radiowe; zarządzanie; zakłócenia; pozwolenia radiowe; rejestr urządzeń używanych bez pozwoleń; *light-licencing*.

### I. Wprowadzenie

Korzystanie z częstotliwości radiowych poprzez używanie radiowych urządzeń nadawczych lub nadawczo-odbiorczych, zgodnie z art. 143 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tj. Dz.U. z 2014 r., nr 243) (dalej: PT), zasadniczo wymaga posiadania pozwolenia radiowego. Pozwolenia te wydaje na wniosek zainteresowanego podmiotu Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Celem wydawania pozwoleń radiowych jest zapewnienie „ładu w eterze”, co w bardziej prawniczym języku przekłada się na takie określenie w decyzji administracyjnej warunków pracy konkretnego urządzenia radiowego (lub ich funkcjonalnie powiązanego zestawu), aby urządzenie mogło pracować w sposób niezakłócony, a także, aby samo nie powodowało zakłóceń w pracy innych urządzeń, w tym również urządzeń wyłącznie odbiorczych, jak odbiorniki radiowe lub telewizyjne.

W praktyce jednak zarówno szybki rozwój techniki radiowej, jak i wynikające z niego powszechne wykorzystywanie urządzeń radiowych uniemożliwiają wydawanie pozwoleń radiowych na każde pojedyncze urządzenie. Pewne kategorie urządzeń radiowych zostały zwolnione z obowiązku

\* Specjalizuje się w prawie telekomunikacji, mediów i nowych technologii. W UKE odpowiadał za prawno-proceduralne aspekty gospodarki częstotliwościami. Obecnie współpracuje z Kancelarią Prawną Chajec, Don-Siemion, Żyto. E-mail: MariuszBusilo@cdz.com.pl.

uzyskiwania pozwolenia radiowego już bezpośrednio w art. 144 ust. 2 PT (np. telefony komórkowe, modemy bezprzewodowe podłączone bezpośrednio do zakończenia sieci operatorskich czy urządzenia zamontowane na zagranicznych statkach morskich, powietrznych lub żeglugi śródlądowej). Dalsze zwolnienia wynikają z rozporządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw łączności na podstawie art. 144 ust. 3 PT, które wprowadza kolejne liczne kategorie urządzeń radiowych, jakie mogą być wykorzystywane bez konieczności uzyskania pozwolenia radiowego. Rozporządzenie to jest istotnym mechanizmem wprowadzania do polskiego prawa instrumentów harmonizacji rynku europejskiego, jakimi są zalecenia Europejskiej Konferencji Administracji Poczty i Telekomunikacji (CEPT). Organizacja ta koordynuje regulacje na rynku pocztowym i telekomunikacyjnym w Europie. Zwolnienia przewidziane w rozporządzeniu dotyczą głównie urządzeń radiowych pracujących z małą mocą, w ograniczonych zakresach częstotliwości albo w konkretnych służbach radiokomunikacyjnych. Przykładem powszechnie spotykanym w życiu codziennym są punkty dostępowe wifi, mikrofony bezprzewodowe czy repeatery sygnału sieci komórkowych. W tym ostatnim przypadku, zwolnienie ma również charakter podmiotowy, gdyż jedynie operatorzy sieci komórkowych i jedynie w zakresach częstotliwości, jakimi dysponują na podstawie rezerwacji, mogą wykorzystywać takie urządzenia bez pozwoleń radiowych.

Powyższe mechanizmy, stosowane w wielu państwach europejskich, były jednak w praktyce uznawane za zbyt restrykcyjne i niedostosowane do wymagań, jakie w zakresie zarządzania widmem częstotliwości radiowych stawiają współczesne systemy radiokomunikacyjne i dynamiczny rozwój usług na nich opartych. Administracje zrzeszone w CEPT podjęły prace, które w 2009 r. zaowocowały powstaniem Raportu ECC nr 132 *Light licensing, licence-exempt and commons* wskazującego, że pomiędzy indywidualnym wydawaniem decyzji na konkretne urządzenia radiowe a całkowitym zwolnieniem określonej kategorii urządzeń z tego obowiązku jest regulacyjna strefa pośrednia, która mogłaby zostać wykorzystana bez szkody dla ładu w eterze. Obszar ten został określony jako tzw. *light-licensing* i scharakteryzowany jako wymagający ograniczonego koordynowania wykorzystania częstotliwości lub nawet braku konieczności takiej koordynacji, uproszczonej procedury wydawania pozwoleń z możliwością zastąpienia systemem notyfikacji i rejestru, przy równoczesnym ograniczeniu podmiotów uprawnionych do korzystania z tego reżimu regulacyjnego.

## II. Rejestr urządzeń używanych bez pozwolenia

W Polsce ścieżka prawna do skorzystania z takiego mechanizmu została wprowadzona nowelizacją PT z 16 września 2011 r., która zaczęła obowiązywać od 4 maja 2012 r. W art. 144 ust. 2 PT wprowadzony został pkt 4 zwalniający z obowiązku uzyskania pozwolenia radiowego urządzenia wykorzystujące zakresy częstotliwości zarezerwowane na rzecz podmiotu uprawnionego do dysponowania częstotliwością, pod warunkiem jednak, że rezerwacja częstotliwości przewiduje zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia, a także określa warunki wykorzystywania częstotliwości.

Równocześnie art. 144c PT powołał do życia rejestr takich urządzeń używanych bez pozwolenia, wprowadzając obowiązek wpisania do takiego rejestru urządzenia radiowego nadawczego lub nadawczo-odbiorczego niewymagającego pozwolenia na podstawie art. 144 ust. 2 pkt 4 przed rozpoczęciem użytkowania. Organem prowadzącym rejestr urządzeń jest Prezes UKE, który

powinien wpisać urządzenie do rejestru w terminie do 7 dni od dnia otrzymania wniosku podmiotu uprawnionego. Jeżeli Prezes UKE nie dokona wpisu w tym terminie, a od dnia otrzymania wniosku upłynęło 14 dni, podmiot uprawniony do dysponowania częstotliwością może rozpocząć wykorzystywanie tej częstotliwości za pomocą urządzenia, którego dotyczył wniosek, po uprzednim zawiadomieniu na piśmie Prezesa UKE o tym fakcie.

Istotną zachętą dla operatorów do korzystania z urządzeń na podstawie wpisu do rejestru miało być całkowite zwolnienie z opłaty skarbowej zarówno wniosku o wpis wraz z załącznikami, jak i samego wpisu. Opłata skarbową jest bowiem obecnie największym fiskalnym obciążeniem związanym z uzyskiwaniem pozwoleń radiowych. W przypadku pozwoleń radiowych wydawanych dla operatorów w związku z wykonywaniem działalności polegającej na świadczeniu usług telekomunikacyjnych, dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych lub udogodnień towarzyszących opłata od jednego pozwolenia wynosi 1939 zł. Przeliczając to na liczbę stacji wykorzystywanych w sieci jednego ogólnopolskiego operatora otrzymujemy kwotę rzędu kilkunastu milionów złotych, przy czym, zakładając tylko 10% rocznych odtworzeń obiektów likwidowanych i budowy nowych obiektów (*rollout sieci*), wciąż są to wydatki sięgające ponad 1 miliona złotych rocznie.

Jednak mimo upływu blisko dwóch i pół roku od dopuszczenia takiego rozwiązania w polskim prawie oraz istotnych zachęt ekonomicznych do korzystania z tej możliwości, dotychczas rejestr taki w praktyce nie powstał (połowa października 2014 r.).

Zgodnie z przepisem rejestr urządzeń powinien być prowadzony w systemie informatycznym, być jawny i publikowany na stronie podmiotowej BIP UKE. Mimo że przepisy wprowadzające rejestr weszły w życie prawie 30 miesięcy temu, Prezes UKE nie opublikował takiego rejestru na stronie podmiotowej BIP UKE. Wydaje się, że z uwagi na literalne brzmienie przepisów ustawy utworzenie i publikacja rejestru urządzeń powinna zostać zrealizowana niezależnie od faktu czy są wydane rezerwacje częstotliwości zwalniające z obowiązku uzyskiwania pozwoleń radiowych.

### III. Problemy związane z wdrożeniem nowego rozwiązania

Tymczasem, do połowy września 2014 r. żadna z ogólnopolskich rezerwacji częstotliwości nie zawierała postanowień zwalniających z obowiązku uzyskania pozwolenia radiowego, zgodnie z art. 144 ust. 2 pkt 4 PT. Dopiero 16 września i 7 października 2014 r. zostały przez Prezesa UKE zmienione dwie decyzje rezerwacyjne wydane dla P4 Sp. z o.o. Wniosek o takie zmiany operator złożył 21 czerwca 2013 r., co oznacza, że postępowania administracyjne w tej sprawie trwały piętnaście miesięcy. Jednak mimo prowadzonych postępowań Prezes UKE nie utworzył w tym czasie wymaganego ustawą rejestru. Także w żadnej innej decyzji rezerwacyjnej wydanej po maju 2012 r. przez Prezesa UKE, np. w wyniku rozstrzygnięcia przetargu na pięć rezerwacji częstotliwości z zakresu 1729,9-1754,9 MHz oraz 1824,9-1849,9 MHz (pasmo 1800) czy tzw. odnowienia rezerwacji na kolejny okres dla T-Mobile Polska S.A. i Polkomtel w paśmie 1800 MHz, a także Orange Polska S.A. w paśmie 900 MHz, nie zamieszczono odpowiedniego postanowienia zwalniającego z obowiązku uzyskiwania pozwolenia radiowego. Co więcej, wszystkie te decyzje zawierają wyraźny punkt wskazujący na konieczność uzyskania pozwolenia radiowego w celu wykorzystania częstotliwości objętych rezerwacjami.

Brak postanowienia zwalniającego z obowiązku uzyskiwania pozwoleń radiowych, przewidzianego w art. 144 ust. 2 pkt 4 PT, w nowych (tj. wydanych po maju 2012 r.) decyzjach rezerwacyjnych

Prezesa UKE idzie w parze z wprowadzeniem w każdej z tych rezerwacji szczegółowych warunków wykorzystywania częstotliwości w postaci osobnego załącznika technicznego do decyzji rezerwacyjnej. Postanowienie takie powinno być umieszczone w decyzji rezerwacyjnej zgodnie z art. 115 ust. 2a PT, stwierdzającym, że w rezerwacji można zwolnić z obowiązku uzyskania pozwolenia radiowego, jeżeli określono warunki wykorzystywania częstotliwości, o których mowa w art. 146 PT. Umieszczenie warunków wykorzystywania częstotliwości w decyzji rezerwacyjnej jest więc drugim z przewidzianych w art. 144 ust. 2 pkt 4 PT wymagań do tego, aby możliwe było zgłoszenie urządzeń radiowych do rejestru i rozpoczęcie korzystania z nich na podstawie wpisu. Otwarte pozostaje więc pytanie, dlaczego, określając warunki wykorzystania częstotliwości, Prezes UKE nie zdecydował się na zamieszczenie w decyzjach przedmiotowego zwolnienia?

Brak innych, poza P4 Sp. z o.o., wniosków o takie rozwiązanie może tłumaczyć częściowo wstrzeźliwość Prezesa UKE. O ile bowiem zasadą jest to, że używanie urządzeń radiowych wymaga pozwolenia radiowego, o tyle wyjątkiem od tej zasady jest skorzystanie ze zwolnienia przewidzianego w art. 144 ust. 2 pkt 4 Pt. Jako wyjątek od zasady wprowadzenie tej możliwości do decyzji administracyjnej powinno odbyć się na podstawie wyraźnego wniosku strony postępowania administracyjnego. Lektura uzasadnień wspomnianych wyżej decyzji rezerwacyjnych wydanych po maju 2012 r. nie wskazuje, aby tego rodzaju wnioski były składane przez operatorów w postępowaniach rezerwacyjnych.

W powyższym kontekście ciekawa jest też analiza warunków wykorzystywania częstotliwości wprowadzanych przez Prezesa UKE do decyzji rezerwacyjnych. Wpisywane są one do rezerwacji niezależnie od warunków do wydania pozwolenia radiowego. Rozróżnienie tych dwóch pojęć ma swoje źródło w postanowieniach art. 115 ust. 1 pkt 6 PT, który nakazuje umieścić w decyzji rezerwacyjnej warunki do wydania pozwolenia radiowego, uwzględniające warunki wynikające z umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita jest stroną. W dotychczasowych decyzjach rezerwacyjnych warunki te były w praktyce określane poprzez blankietowe odwołanie się do warunków zawartych w PT oraz w rzeczonych umowach międzynarodowych. Natomiast określenie warunków wykorzystywania częstotliwości w decyzji rezerwacyjnej następuje na podstawie art. 115 ust. 2 pkt 1 PT i zgodnie z tym przepisem nie jest obligatoryjne. Jeżeli Prezes UKE zdecyduje się określić takie warunki w decyzji rezerwacyjnej, to powinien skorzystać z katalogu wskazanego w art. 146 PT. Warunki tam określone zostały jednak wskazane jedynie w formie katalogu otwartego, przepis ten bowiem posługuje się wyliczeniem następującym po słowach „w szczególności”. Może to prowadzić do wniosku, że poza wskazanymi w tym przepisie wymaganiami technicznymi (częstotliwości, aranżacja kanałów, moc, polaryzacja, lokalizacja urządzenia lub obszar przemieszczenia etc.) mogą pojawić się inne, niewymienione w ustawie warunki wykorzystywania częstotliwości. Otwarte pozostaje jednak pytanie: czy w ramach tych warunków wykorzystania częstotliwości mogą znaleźć się inne niż wskazane wyraźnie w katalogu z art. 146 warunki wykorzystania częstotliwości, które swoją podstawę czerpią ze wspomnianych wyżej w kontekście art. 115 ust. 1 pkt 6 umów międzynarodowych. W szczególności będzie to miało znaczenie praktyczne w przypadku, gdy Prezes UKE na potrzeby określenia zwolnienia przewidzianego w art. 144 ust. 2 pkt 4 PT będzie chciał odmiennie uregulować w decyzji warunki wykorzystywania częstotliwości w zależności od geograficznej lokalizacji urządzeń, a przesłanki do tego zechce wyprowadzić z umów międzynarodowych i konieczności koordynacji transgranicznej. Pojawi się w takiej sytuacji

wątpliwość dotycząca relacji pomiędzy warunkami do wydania pozwolenia radiowego i warunkami wykorzystywania częstotliwości, a także tego czy zwolnienie z art. 144 ust. 2 pkt 4 może być uzależnione od przesłanek, które powinny być określone w ramach art. 115 ust. 1 pkt 6 PT, mimo braku wyraźnej podstawy ustawowej do takiego działania. Aktualne decyzje, w tym te wydane po maju 2012 r., nie wskazują na wolę Prezesa UKE do tego rodzaju działania, ale nie zawierają one przedmiotowego zwolnienia, w efekcie czego nie można wykluczyć, że wprowadzając takie zwolnienie, Prezes UKE będzie dążył do innego niż dotychczas określania warunków wykorzystywania częstotliwości w konkretnej decyzji rezerwacyjnej. Tą drogą poszedł Prezes UKE w dwóch wspomnianych wyżej zmianach decyzji rezerwacyjnych dla P4 Sp. z o.o. Mimo iż decyzje te zawierały warunki wykorzystywania częstotliwości, Prezes UKE określił je na nowo. Co ciekawe, w określonych w formie załącznika nr 1 warunkach wykorzystywania częstotliwości, Prezes UKE skupił się przede wszystkim na określeniu wymagań wynikających z bilateralnych i multilateralnych porozumień międzynarodowych, co sugeruje, że nawiązał w ten sposób do przesłanek, które powinien określić w ramach art. 115 ust. 1 pkt 6 PT. Wykorzystanie częstotliwości w sposób inny, niż określony w nowym załączniku nr 1 do wspomnianych decyzji, wymaga zatem uzyskania pozwolenia radiowego. Zmienione decyzje dalej zawierają ogólne sformułowanie, że warunki do wydania tego pozwolenia radiowego określają przepisy ustawy oraz przepisy międzynarodowe. Uzasadnienie nie precyzuje, jakie przepisy (zapewne inne niż przytoczone w załączniku 1) miałyby w tym miejscu znaleźć zastosowanie.

#### IV. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, można postawić tezę, że w związku z planowanym procesem rozdziału kolejnych częstotliwości i wynikającym z tego rozwojem sieci jest wielce prawdopodobne, iż operatorzy będą bardziej niż dotychczas zainteresowani korzystaniem ze zwolnienia przewidzianego w art. 144 ust. 2 pkt 4 PT. Oznacza to, że w najbliższym czasie możemy spodziewać się kolejnych zmian decyzji rezerwacyjnych w tym zakresie. Wątpliwości prawne dotyczące interpretacji wskazanych wyżej pojęć będą na pewno rozstrzygane w toku postępowań administracyjnych. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że przyjęte przez Prezesa UKE rozwiązania będą sprzyjały uproszczeniu działalności operatorskiej i nie spowodują dodatkowej niepewności prawnej.