

Dnia 25 września 2015 roku

dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska  
prof. nadzw. INP PAN

**Opinia prawna dotycząca oceny zgodności z Konstytucją przepisów  
Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 września 2015 roku  
zmieniającego rozporządzenie w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na  
rezerwację częstotliwości.**

## **I. Wykaz aktów prawnych i dokumentów**

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 t.j. ze zm.);
- 2) Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r. poz. 243, t.j. ze zm.);
- 3) Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości (Dz.U. z 2015 r., poz. 917, t.j.);
- 4) Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 września 2015 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości;
- 5) 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.U.U.E.L.2002 nr 108, poz. 33 ze zm.)
- 6) Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U.U.E.L. 2002 nr 108, poz. 21 ze zm.)
- 7) Dokumentacja aukcyjna na 19 rezerwacji częstotliwości z zakresów 791-796 MHz oraz 832-837 MHz, 796-801 MHz oraz 837-842 MHz, 801-806 MHz oraz 842-847 MHz, 806-811 MHz oraz 847-852 MHz, 811-816 MHz oraz 852-857 MHz, 2500-2505 MHz oraz 2620-2625 MHz, 2505-2510 MHz oraz 2625-2630 MHz, 2510-2515 MHz oraz 2630-2635 MHz, 2515-2520 MHz oraz 2635-2640 MHz, 2520-2525 MHz oraz 2640-2645 MHz, 2525-2530 MHz oraz 2645-2650 MHz, 2530-2535 MHz oraz 2650-2655 MHz, 2535-2540 MHz oraz 2655-2660 MHz, 2540-2545 MHz oraz 2660-2665 MHz, 2545-2550 MHz oraz 2665-2670 MHz, 2550-2555 MHz oraz 2670-2675 MHz, 2555-2560 MHz oraz 2675-2680 MHz, 2560-2565 MHz oraz 2680-2685 MHz, 2565-2570 MHz oraz 2685-2690 MHz, każda na obszarze całego kraju, przeznaczona do świadczenia usług telekomunikacyjnych w służbie radiokomunikacyjnej ruchomej lub stałej, opublikowane na BIP UKE;

## **II. Wykaz skrótów**

**Opiniujący-** Prof. nadzw. dr hab. Anna Młynarska- Sobaczewska;

**Nowelizacja/Rozporządzenie zmieniające-** Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 września 2015 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości;

**Rozporządzenie 2013-** Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości (Dz.U. z 2015 r., poz. 917, t.j.);

**Aukcja-** postępowania aukcyjne do dystrybucji pasma 800 i 2600 MHz wszczęte decyzją Prezesa UKE z dnia 10 października 2014

**Dokumentacja/ Dokumentacja aukcyjna-** dokumentacja aukcyjna na 19 rezerwacji częstotliwości z zakresów 791-796 MHz oraz 832-837 MHz, 796-801 MHz oraz 837-842 MHz, 801-806 MHz oraz 842-847 MHz, 806-811 MHz oraz 847-852 MHz, 811-816 MHz oraz 852-857 MHz, 2500-2505 MHz oraz 2620-2625 MHz, 2505-2510 MHz oraz 2625-2630 MHz, 2510-2515 MHz oraz 2630-2635 MHz, 2515-2520 MHz oraz 2635-2640 MHz, 2520-2525 MHz oraz 2640-2645 MHz, 2525-2530 MHz oraz 2645-2650 MHz, 2530-2535 MHz oraz 2650-2655 MHz, 2535-2540 MHz oraz 2655-2660 MHz, 2540-2545 MHz oraz 2660-2665 MHz, 2545-2550 MHz oraz 2665-2670 MHz, 2550-2555 MHz oraz 2670-2675 MHz, 2555-2560 MHz oraz 2675-2680 MHz, 2560-2565 MHz oraz 2680-2685 MHz, 2565-2570 MHz oraz 2685-2690 MHz, każda na obszarze całego kraju, przeznaczona do świadczenia usług telekomunikacyjnych w służbie radiokomunikacyjnej ruchomej lub stałej, opublikowane na BIP UKE;

**Minister-** Minister Administracji i Cyfryzacji;

**TK-** Trybunał Konstytucyjny;

**SN-** Sąd Najwyższy;

**Prezes UKE-** Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej;

**Konstytucja RP-** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze t.j. ze zm.);

**u.p.t./ ustawa Prawo telekomunikacyjne-** Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r. poz. 243, t.j. ze zm.);

**dyrektywa ramowa-** dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej;

**dyrektywa o zezwoleniach-** dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej.

### **III. Cel opinii**

Celem niniejszej opinii jest ocena zgodności z Konstytucją przepisów Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 września 2015 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości.

### **IV. Stan prawny i faktyczny**

#### **1. Podstawy prawne przeprowadzenia aukcji na rezerwację częstotliwości**

Na poziomie prawa europejskiego, aktami zawierającymi regulacje dotyczące sieci i usług łączności jest dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej oraz dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej, częstotliwości radiowe są dobrem publicznym, które ma istotną wartość społeczną, kulturalną i ekonomiczną a państwa członkowskie powinny zapewniać efektywne zarządzanie częstotliwościami radiowymi do celów świadczenia usług łączności elektronicznej na ich terytorium. Regulacje krajowe mają gwarantować przydział widma na użytek usług łączności elektronicznej i wydawanie zezwoleń ogólnych lub indywidualnych praw do użytkowania takich częstotliwości radiowych przez właściwe organy krajowe według obiektywnych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i proporcjonalnych kryteriów.

Zgodnie natomiast z treścią przepisów dyrektywy o zezwoleniach Państwa członkowskie mogą ograniczyć przyznawanie praw użytkowania częstotliwości radiowych, przy uwzględnieniu kryteriów selekcji, które muszą być obiektywne, przejrzyste, niedyskryminacyjne oraz proporcjonalne (art. 7 ust. 3 dyrektywy o zezwoleniach).

Powołane dyrektywy implementowane zostały w ustawie Prawo telekomunikacyjne. W celu zapewnienia efektywnego wykorzystania częstotliwości i eliminowania szkodliwych zakłóceń, określono w niej sposób zagospodarowania i przeznaczenie zakresów częstotliwości, dokonywania ich rezerwacji i sprawowania kontroli wykorzystania istniejących zasobów.

Zgodnie z art. 116 ust. 1 u.p.t., „w przypadku braku dostatecznych zasobów częstotliwości podmiot, dla którego zostanie dokonana rezerwacja częstotliwości, jest wyłaniany w drodze:

- 1) konkursu - w przypadku rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania w sposób cyfrowy lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych;
- 2) przetargu albo aukcji - w pozostałych przypadkach.”

Co istotne, w art. 118a ust. 2a, „kryterium oceny ofert w ramach aukcji jest wysokość kwoty zadeklarowanej przez uczestnika aukcji.”

W art. 120 u.p.t. zawarto delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw łączności, do określenia w drodze rozporządzenia trybu ogłaszania przetargu, aukcji oraz konkursu w sposób zapewniający właściwe poinformowanie podmiotów zainteresowanych uzyskaniem rezerwacji częstotliwości, a także szczegółowych wymagań co do treści ogłoszenia i zawartości dokumentacji oraz warunki i tryb organizowania, przeprowadzania i zakończenia przetargu, aukcji oraz konkursu. Realizując przedmiotowe upoważnienie minister powinien kierować się potrzebą zapewnienia obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących żadnego uczestnika warunków przetargu, aukcji oraz konkursu, jak również przejrzystych warunków podejmowania rozstrzygnięć.

Na tej podstawie, dnia 19 lipca 2013 roku Minister Administracji i Cyfryzacji wydał Rozporządzenie w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację

częstotliwości lub zasobów orbitalnych. W treści aktu określono tryb ogłaszania przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych, szczegółowe wymagania co do treści ogłoszenia i zawartości dokumentacji przetargowej, aukcyjnej i konkursowej a także warunki i tryb organizowania, przeprowadzania i zakończenia wymienionych postępowań (§1 Rozporządzenia).

## **2. Aukcja**

Decyzją Prezesa UKE z dnia 10 października 2014r. zostało rozpoczęte postępowania aukcyjne na dystrybucję pasma 800 i 2600 MHz. Przedmiotem aukcji jest 19 rezerwacji częstotliwości, w tym: 5 bloków częstotliwości o szerokości 2x5 MHz każdy z pasma 800 MHz oraz 14 bloków częstotliwości o szerokości 2x10 MHz każdy z pasma 2,6 GHz. Jako pasmo 800 MHz należy rozumieć częstotliwości z zakresu 791-816 MHz oraz 832857 MHz, natomiast pasmo 2,6 GHz to zakres 2500-2570 MHz oraz 2620-2690 MHz.

Oferowane zasoby częstotliwości są przeznaczone do świadczenia usług telekomunikacyjnych w służbie radiokomunikacyjnej ruchomej lub stałej na obszarze całej Polski. Zwycięzcy aukcji będą uprawnieni do wykorzystywania częstotliwości przez okres 15 lat od dnia doręczenia decyzji Prezesa UKE w sprawie rezerwacji tych częstotliwości.

Aukcja składa się z dwóch etapów. W pierwszym, Komisja ocenia, analizuje i weryfikuje oferty wstępne uczestników w oparciu o dokumenty i informacje zawarte w ofertach wstępnych oraz dane posiadane przez Prezesa UKE z urzędu, w sposób opisany w Dokumentacji. Uczestnicy, którzy spełniają minimum kwalifikacyjne zostają poinformowani o zakwalifikowaniu do drugiego etapu aukcji. Minimum kwalifikacyjne oznacza warunki, jakie powinna spełnić oferta, aby uczestnik aukcji składający ofertę mógł zostać uznany za podmiot wyłoniony w aukcji na dany blok częstotliwości. Minimum kwalifikacyjne w aukcji zostało ustalone odrębnie dla każdego bloku częstotliwości.

Drugi etap aukcji prowadzony jest za pośrednictwem Elektronicznego Systemu Aukcyjnego (ESA), w formie aukcji równoczesnej, rosnącej i wielorundowej (SMRA – Simultaneous Multiple Round Ascending). Oznacza to, iż wszystkie bloki częstotliwości są dostępne jednocześnie, cena bloku częstotliwości rośnie po każdej rundzie. Uczestnicy aukcji składają oferty na abstrakcyjne bloki częstotliwości.

Podczas pierwszej rundy uczestnicy składają oferty na dany blok deklarując jedną z sześciu dostępnych cen, tj. cenę wywoławczą lub cenę wywoławczą podwyższoną o kwotę postąpienia określoną od 1 do 5 % ceny wywoławczej. W kolejnych rundach ceny zaczynają się od najwyższej zadeklarowanej kwoty z poprzedniej rundy podwyższonej o kwoty postąpienia od 1 do 5%.

W punkcie 6.21.1. Dokumentacji wskazano, że II etap aukcji kończy się po zakończeniu stosownych obliczeń dokonywanych po ostatniej rundzie. Ostatnia runda to runda, w której żaden uczestnik aukcji:

- a) nie złożył nowej oferty;
- b) nie skorzystał z prawa wstrzymania się (PWS);
- c) nie został zdyskwalifikowany;
- d) nie wycofał się z aukcji.

Rundę uznaje się za ostatnią nawet w przypadku, gdy uczestnik aukcji nie wykorzystał wszystkich uprawnień lub utrzymał swoje oferty a także gdy wszyscy uczestnicy aukcji w II etapie zostali zdyskwalifikowani lub wycofali się z aukcji (punkt 6.21.2. i 6.21.3. Dokumentacji).

Przydział abstrakcyjnych bloków częstotliwości do konkretnych rezerwacji częstotliwości dokonywany jest przez Prezesa UKE w postępowaniach rezerwacyjnych prowadzonych po zakończeniu aukcji. Prezes UKE dokona rezerwacji częstotliwości na rzecz podmiotów wyłonionych przede wszystkim z uwzględnieniem zasady efektywności wykorzystywania częstotliwości i optymalizacji zarządzania widmem. Prezes UKE dokona rezerwacji częstotliwości biorąc pod uwagę ewentualne stanowiska wyłonionych podmiotów, w szczególności dotyczące przyległości zakresów częstotliwości danego podmiotu wyłonionego.

### **3. Rozporządzenie zmieniające**

Na podstawie Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 września 2015 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości dokonano zasadniczej zmiany § 31 Rozporządzenia 2013. Przepis w dotychczasowym brzmieniu przewidywał, że II etap aukcji kończy się w momencie wskazanym w dokumentacji aukcyjnej (punkt 6.21 Dokumentacji).

Zgodnie z Rozporządzeniem zmieniającym, II etap aukcji kończy się w momencie wskazanym w dokumentacji aukcyjnej, a w przypadku niezakończenia II etapu aukcji w ciągu 115 dni aukcyjnych- w dniu wyznaczonym nie wcześniej niż po upływie 3 dni roboczych i nie później niż przed upływem 10 dni roboczych od zakończenia 115 dnia aukcyjnego II etapu aukcji. W dniu wyznaczonym przeprowadza się jedną rundę, która kończy II etap aukcji. W okresie pomiędzy 115 dniem II etapu aukcji a dniem wyznaczonym, nie przeprowadza się licytacji.

Nowelizacja wprowadza także nowe zasady przeprowadzenia ostatniej rundy odbywającej się w wyznaczonym dniu. Zgodnie z § 2 ust. 1 Rozporządzenia zmieniającego, do aukcji rozpoczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Nowelizacji, stosuje się przepisy Rozporządzenia 2013 w brzmieniu nadanym Rozporządzeniem zmieniającym. W przypadku aukcji wszczętej i niezakończonej przed dniem wejścia w życie Nowelizacji, w której 115 dzień aukcyjny II etapu aukcji upłynął przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, ostatnią rundę w wyznaczonym dniu przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 5 dni roboczych od dnia wejścia w życie Nowelizacji (§ 2 ust. 2 Rozporządzenia zmieniającego). W trwającej Aukcji dzień 115 postępowania upłynął jeszcze przed ogłoszeniem Nowelizacji.

Rozporządzenie zmieniające wchodzi w życie z dniem 1 października 2015 roku, ogłoszone zostało w Dzienniku Ustaw 25 września 2015 roku.

## **V. Analiza prawna**

Przepisy rozporządzenia powinny realizować cel wykonawczy przepisu upoważniającego do jego wydania i być zgodne z pozostałymi przepisami ustawy, na podstawie której zostały wydane. Nowelizacja powinna zapewniać obiektywne, przejrzyste i niedyskryminujące żadnego uczestnika warunki aukcji, jak również przejrzyste warunki podejmowania rozstrzygnięć. Analiza treści Rozporządzenia zmieniającego budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia realizacji wskazanych wymogów a także zgodności wprowadzonych przepisów z Konstytucją.

Podstawą oceny konstytucyjności Nowelizacji powinny być przepisy art. 2, 7 i 22 Konstytucji.



## **1. Ocena zgodności Rozporządzenia zmieniającego z art. 2 Konstytucji**

### **1.1. Uwagi ogólne**

Dla oceny przedstawionej do zaopiniowania regulacji adekwatne są wzorce kontroli zawarte w art. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z treści omawianego przepisu wyinterpretowane zostały zasady demokratycznego państwa prawnego, występujące w orzecznictwie TK, jako samodzielna podstawa kontroli ustaw lub wespół z innymi zasadami konstytucyjnymi<sup>1</sup>. Z punktu widzenia dokonywanej analizy, znamienne znaczenie ma zasada zaufania obywateli do państwa, zasada ochrony interesów w toku i zasada niedziałania prawa wstecz.

Kolejnym istotnym wzorcem do oceny jest zasada proporcjonalności w ustanawianiu ograniczeń w realizacji praw i wolności, w tym przypadku wolności działalności gospodarczej (art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 22 Konstytucji).

Oprócz tego regulację ocenić należy w kontekście art. 92 Konstytucji, ograniczającego podmiotowo, przedmiotowo i treściowo regulacje zawarte w rozporządzeniach jak aktach wykonawczych wobec ustaw.

### **1.2. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa**

Jak stwierdził TK "(...) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą"<sup>2</sup>. Omawiana zasada ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 14.6.2000 r., P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138.

<sup>3</sup> M. Zubik (redakcja i wprowadzenie), Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, wyrok TK o sygn. akt K 4/99, s. 22.

Analizowane rozporządzenie dotyczy zmiany przepisów, na podstawie których dotychczas toczyła się Aukcja. Pod rządami Rozporządzenia 2013 w pierwotnym brzmieniu, jej koniec nastąpić miał w momencie określonym w Dokumentacji, a więc po zakończeniu stosownych obliczeń dokonywanych po ostatniej rundzie, czyli takiej, w której żaden uczestnik aukcji nie złożył nowej oferty, nie skorzystał z prawa wstrzymania się (PWS), nie został zdyskwalifikowany i nie wycofał się z aukcji. Na skutek Nowelizacji postępowanie zostanie przerwane w sposób wcześniej nieprzewidziany, co w znacznym stopniu niweczy poczynione przez uczestników na rzecz procedury nakłady oraz plan i strategię działania.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.”<sup>4</sup>

W sytuacji, gdy Aukcja rozpoczęta została w październiku 2014 roku a 115 dzień aukcyjny minął na długo przed ogłoszeniem Nowelizacji, nie sposób stwierdzić, że wprowadzone przepisy, zmieniające w sposób nagły i zupełnie arbitralny moment zakończenia procedury, dają uczestnikom czas na dostosowanie się do nowej regulacji i podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Wręcz przeciwnie, zaplanowane wcześniej posunięcia, które okazałyby się skuteczne pod rządami dotychczas obowiązującego rozporządzenia i zasad zakończenia aukcji, teraz mogą nie mieć znaczenia dla jej wyniku. Podmioty biorące udział w postępowaniu zostały „zaskoczone” nowymi przepisami w trakcie trwania procedury i nie mogły przewidzieć, przygotowując strategię działania, że dojdzie do nagłej zmiany zasad Aukcji po jej rozpoczęciu. W orzecznictwie TK natomiast podkreśla się, że jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu jak też oczekiwać,

---

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 roku, sygn. akt K 27/00, Legalis 49466.

że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych<sup>5</sup>.

Warto także wspomnieć, że orzecznictwo TK nakazuje chronić nie tylko prawa jużnabyte, ale także tzw interesy w toku: „Zasada zaufania obywateli do państwa nakłada na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania przepisów, który szanuje tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich (...) Jeżeli w przepisie prawa dokonano zapewnienia, że przez pewien czas będą obowiązywać podmiot określone reguły, a obywatel kierując się tym zapewnieniem podjął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść podmiotu.”<sup>6</sup>

Rozporządzenie zmieniające w sposób zasadniczy narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony interesów w toku. Regulacja wprowadziła zmiany, których uczestnicy Aukcji nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań strategicznych w czasie jej rozpoczęcia i trwania. Nowelizacja w znacznym stopniu czyni te działania bezskutecznymi i niweczy dokonane prognozy ekonomiczne i finansowe. Co więcej, termin 115 dni, po którego upływie zakończyć ma się Aukcja, wprowadzony został arbitralnie, bez racjonalnego uzasadnienia.

### **1.3. Zasada niedziałania prawa wstecz**

W piśmiennictwie wskazuje się, że „retroaktywność prawa może polegać albo na tym, że przepis prawny nakazuje wiązać w przyszłości odmienne skutki prawne z określonym przeszłym faktem prawnym albo na tym, że przepis taki nakazuje wiązać w przyszłości odmienne skutki prawne zarówno z określonym w nim faktem przeszłym, jak i z faktami zaistniałymi w czasie pomiędzy owym faktem przeszłym a nabyciem mocy prawnej przez retroakcyjny przepis.”<sup>7</sup>

Omawiana zasada nakazuje, "by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych

---

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P3/00 [w:] M. Zubik (red. i wpr.), Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 24.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, Legalis nr 10394

<sup>7</sup> W. Sokolewicz, Komentarz do art. 2 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2004, s. 43

i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych (...)”<sup>8</sup>. „Reguła ta nie ma charakteru absolutnego i można od niej odstąpić jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna.”<sup>9</sup>

W orzecznictwie TK dopuszcza się obowiązywanie nowych norm w stosunkach prawnych będących w toku, tzn. wtedy gdy normy te "nie są stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko - w sposób prospektywny - modyfikują sytuację podmiotów, których sytuacja prawna była odmienna w świetle starych przepisów. Nowa regulacja nie zmienia bowiem niczego wstecz (...) a jedynie wprowadza zmianę na przyszłość.”<sup>10</sup>

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że skoro Aukcja nadal trwa to wprowadzona zmiana nie zmienia niczego wstecz a jedynie na przyszłość. Na omawianą sytuację należy jednak spojrzeć z szerszej perspektywy. Otóż, jak zostało już wspomniane, uczestnicy postępowania, przystępując do niego na zasadach określonych w Rozporządzeniu 2013 i sporządzonej na jego podstawie Dokumentacji aukcyjnej, poczynili konkretne przygotowania, plany, opracowali strategie i dokonali stosownych nakładów finansowych związanych z udziałem w aukcji. Działania te zostały już podjęte i ich skutki okazać się mogą nieodwracalne. Mimo, że wyznaczenie końcowego terminu Aukcji w sposób dotychczas obowiązujący prowadzić mogło do jej przewlekłości, to jednak w takim stanie rzeczy podmioty biorące udział w postępowaniu musiały odpowiednio się do niego przygotować. Co więcej, 115 dzień Aukcji minął, na gruncie nowych przepisów konieczne jest wyznaczenie rundy dodatkowej a w międzyczasie nie jest możliwe przeprowadzenie licytacji. Uczestnicy nie mają już zatem wpływu na wynik postępowania i to, czy wejdą do „dogrywki” czy też nie. Rozporządzenie niweczy sens dokonanych przez uczestników działań a więc zmienia istniejący stan prawny wstecz, nie jedynie na przyszłość.

Zastosowanie nowych zasad do procedury wszczętej i prowadzonej pod rządami dawnych przepisów, gwałtowne przerwanie trwającej Aukcji w sposób wcześniej nieprzewidziany niewątpliwie narusza zasadę niedziałania prawa wstecz. Wprowadzona zmiana pozbawia znaczenia czynności dokonanych przez jej

---

<sup>8</sup> TK z 22.8.1990 r., K 7/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 5, s. 51

<sup>9</sup> B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz..., Legalis.

<sup>10</sup> wyr. TK z 13.4.1999 r., K 36/98, OTK 1999, Nr 3, poz. 40.

uczestników i może zmniejszać ich szanse na wygraną gdyż wyniki postępowania na skutek Nowelizacji w dużej mierze zależą od przypadku.

#### 1.4. Zasada przyzwoitej legislacji

Elementami zasady przyzwoitej legislacji są omówione zasady niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw nabytych i interesów w toku oraz określoności przepisów prawa, a także zasada *vacatio legis*<sup>11</sup>.

Zasada *vacatio legis* ma na celu wskazanie kryteriów pozwalających na ustalenie właściwego okresu, który winien upłynąć od czasu ogłoszenia przepisów do dnia ich wejścia w życie, tak by adresaci nowelizacji mogli zapoznać się z jej treścią i odpowiednio przygotować do zastosowania nowych przepisów. Brak odpowiedniego okresu *vacatio legis* oznacza naruszenie Konstytucji<sup>12</sup>. „Przy ustalaniu *vacatio legis* należy brać pod uwagę przede wszystkim: treść nowych przepisów (zakres zmiany istniejącej sytuacji prawnej) oraz stopień ich ingerencji w sytuację prawną adresatów. W tym kontekście bezspornym jest, iż wydłużenie okresu wejścia w życie przepisów powinno nastąpić wtedy, gdy wprowadza się nowe instytucje i potrzeba czasu, aby przygotować się do ich realizacji.”<sup>13</sup>

Rozporządzenie zmieniające wprowadza istotne modyfikacje dotyczące momentu zakończenia trwającej Aukcji. Postępowanie to, sposób jego prowadzenia i wyłonienia zwycięzców ma doniosłe znaczenie społeczno-ekonomiczne, wiąże się ze znacznymi wpływami do budżetu państwa z tytułu dokonania rezerwacji częstotliwości na rzecz określonych podmiotów. Regulacja dotyczy gospodarowania bardzo ograniczonym i cennym a zarazem pożądanym dobrem jakim są częstotliwości i zasoby orbitalne. Zdaniem Opiniującego, każda zmiana stanu prawnego w tym zakresie wymaga odpowiednio długiego okresu *vacatio legis* tym bardziej, że Nowelizacja ingeruje w sytuację prawną jej adresatów. W analizowanym stanie faktycznym, na skutek wprowadzonych zmian uczestnicy Aukcji pozbawieni zostają w znacznym stopniu możliwości wpływania na jej wynik końcowy a dotychczasowe przedsięwzięcia tracą na znaczeniu.

---

<sup>11</sup> B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...Legalis.

<sup>12</sup> Orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6, s. 20, 41; wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 1997, Nr 5-6, s. 64.

<sup>13</sup> B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...Legalis.

W takiej sytuacji, sześciodniowy okres pomiędzy ogłoszeniem aktu prawnego (25 września 2015 roku) a jego planowanym wejściem w życie (1 października 2015 roku) jest w ocenie Opiniującego zdecydowanie zbyt krótki. Dodatkowo, zgodnie z § 2 ust. 2 Nowelizacji, w przypadku aukcji wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie, ostatnią rundę wyznaczoną zgodnie z nowymi zasadami, przeprowadzić można już po upływie 5 dni roboczych od dnia wejścia w życie Rozporządzenia zmieniającego. Uczestnicy postępowania w tak krótkim czasie nie są w stanie przygotować się do tej rundy, co więcej, w analizowanym stanie faktycznym nie mogą już decydować o tym czy trafią do „dogrywki” czy też nie.

Nowelizacja narusza zasadę przyzwoitej legislacji, w szczególności w zakresie, w jakim przewiduje zbyt krótki, nieadekwatny do skutków regulacji, okres *vacatio legis*.

## **2. Zasada proporcjonalności**

W orzecznictwie TK podkreśla się, że żadne prawo i wolność nie ma charakteru absolutnego i może być poddawane przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom, których jednak nie może cechować dowolność<sup>14</sup>. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa<sup>15</sup>. Z orzecznictwa TK wynika, iż z zasady proporcjonalności wypływa przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, a także wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli<sup>16</sup>. TK stwierdza również, że "państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady

---

<sup>14</sup> M. Zubik (redakcja i wprowadzenie), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. XXVII.

<sup>15</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 31*, Legalis.

<sup>16</sup> Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 12.

proporcjonalności"<sup>17</sup>. Z przedstawioną interpretacją korespondują wypowiedzi przedstawicieli doktryny. "W działalności organów prawodawczych (...) powinno się respektować tzw. wymaganie proporcjonalności (adekwatności); spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu"<sup>18</sup>.

W uzasadnieniu Nowelizacji wskazano, iż wprowadzana zmiana ma zapewnić, że częstotliwości i zasoby orbitalne, jako dobro rzadkie, będą udostępniane przez państwo w szybkich i efektywnych procedurach, zgodnie z wymogami prawa europejskiego i ustawy Prawo telekomunikacyjne. Przepisy Rozporządzenia mają umożliwić zakończenie aukcji w razie jej przewlekłości. Powodem wydania analizowanego aktu prawnego była uzasadniona obawa, że aukcja przeistoczy się w niekończące się postępowanie. Stwierdzić jednak należy, że przyjęte rozwiązanie nie realizuje w pełni założonego celu i jednocześnie jest nadmiernie uciążliwe dla podmiotów, wobec których ma zostać zastosowane.

Zakończenie trwającej Aukcji w momencie wyznaczonym przez Ministra w sposób arbitralny i nieuzasadniony, w znacznym stopniu niweczy strategię przyjętą w dotychczasowym postępowaniu przez jego uczestników, pozbawia ich wpływu na wyniki aukcji, tym bardziej, że 115 dzień postępowania minął na długo przed momentem ogłoszenia Rozporządzenia zmieniającego. Dodatkowo, nie sposób stwierdzić, że Nowelizacja realizuje cel regulacji, jakim jest efektywność procedury rezerwacji częstotliwości. W razie zakończenia aukcji w dniu wyznaczonym w Rozporządzeniu zmieniającym dojdzie do sytuacji, w której podmioty zmuszone do wzięcia udziału w dodatkowej rundzie, tzw. „dogrywce” nie otrzymają rezerwacji na żaden z bloków, mimo zaoferowania ceny wyższej niż uczestnicy, którzy na skutek szczęśliwego dla nich splotu okoliczności nie będą musieli licytować w dogrywce. Tym samym rynkowa wartość widma nie zostanie osiągnięta. Z drugiej strony, rezygnacja z zasad ustalania kwoty postąpienia w dodatkowej rundzie wyznaczonej zgodnie z Nowelizacją, rodzi ryzyko przydziału widma po zbyt wysokich cenach, które

---

<sup>17</sup> Orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 2.

<sup>18</sup> S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska (red.), Polskie dyskusje o państwie prawa, Warszawa 1995, s. 74.

w dalszej perspektywie skutkować może opóźnieniem realizacji inwestycji lub przerzucaniem poniesionych przez uczestników postępowania kosztów na abonentów.

Rozporządzenie zmieniające nie realizuje w pełni celu, który przyświecał projektodawcy, z drugiej strony narusza interesy uczestników, których dalsze losy w aukcji w dużej mierze zależą teraz od przypadku. Jednocześnie Nowelizacja niweczy poczynione przez nich dotychczas nakłady, strategię działania i uniemożliwia racjonalne zaplanowanie dalszego postępowania.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rozporządzenie zmieniające narusza zasadę proporcjonalności ponieważ nie realizuje w pełni założeń regulacji i wprowadza rozwiązania nieadekwatne do celu Nowelizacji będące jednocześnie nadmiernie uciążliwe dla uczestników postępowania.

### **3. Ocena zgodności Rozporządzenia zmieniającego z art. 92 Konstytucji**

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Delegację ustawową do wydania rozporządzenia, jako podustawowy akt wykonawczy, realizować musi cel ustawy, na podstawie której zostało wydane. Zgodnie z art. 120 u.p.t., stanowiącym delegację dla ministra właściwego do spraw łączności do określenia w drodze rozporządzenia między innymi warunków i trybu zakończenia aukcji, przy określaniu tych warunków minister powinien kierować się potrzebą zapewnienia obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących żadnego uczestnika warunków podejmowania rozstrzygnięć. Analiza skutków przyjętego rozwiązania prowadzi do wniosku, że jest ono całkowicie sprzeczne z wymienionymi w ustawie wymogami. Zwycięzcy wyłonieni mogą zostać z pominięciem obiektywnego kryterium jakim jest najwyższa zadeklarowana kwota. Raz jeszcze podkreślić należy, że w razie zakończenia aukcji w dniu wyznaczonym w Rozporządzeniu zmieniającym dojdzie do sytuacji, w której podmioty zmuszone do wzięcia udziału w ostatniej rundzie, tzw. „dogrywce” nie otrzymają rezerwacji na żaden z bloków częstotliwości, mimo zaoferowania ceny wyższej niż uczestnicy,



którzy na skutek szczęśliwego dla nich splotu okoliczności wygrają licytację w ostatnim dniu aukcji zgodnie z dotychczasowymi przepisami (nie wejdą do dogrywki). Co więcej, wprowadzane zasady pozbawiają uczestników możliwości zaplanowania strategii w postępowaniu i niweczą dotychczas podjęte przez nich działania, co pozbawia procedurę przymiotu przejrzystości. W ostatniej rundzie wyznaczonej zgodnie z przepisami Nowelizacji, nie obowiązują zasady dotyczące ustalania kwoty postąpienia. Dotychczas uczestnik wybierał cenę spośród dostępnych w Dokumentacji aukcyjnej, w wysokości najwyższej zadeklarowanej kwoty na dany blok częstotliwości powiększonej o konkretną kwotę postąpienia. Takie rozwiązanie cechowało się pewnym stopniem przewidywalności i umożliwiało planowanie kolejnych kroków z wyprzedzeniem. Na skutek dokonanych zmian uczestnik nie jest w stanie przewidzieć jaką kwotę zadeklaruje jego konkurent w „dogrywce”, co prowadzi do niekorzystnych ekonomicznie posunięć.

Zgodnie z art. 118a ust. 2a u.p.t., kryterium oceny ofert w ramach aukcji jest wysokość kwoty zadeklarowanej przez uczestnika aukcji. Zmiana obowiązujących przepisów może doprowadzić do sytuacji, w której wygrana zależna będzie od zdarzeń losowych, z pominięciem obiektywnego kryterium ceny. W orzeczeniu z dnia 19 października 1993 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z konstytucyjnej zasady państwa prawnego oraz z zasady legalizmu (...) wynika norma zakazująca organom państwa stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu oraz norma, która nakazuje każdemu organowi działanie wyłącznie w granicach swojej prawem określonej kompetencji. Każde naruszenie prawa przez organ państwowy, w tym także w procesie prawotwórczym jest jednocześnie niewykonaniem obowiązku przestrzegania norm prawnych.”<sup>19</sup> Rozporządzenie zmieniające narusza przepisy ustawy, na podstawie której zostało wydane, przez co godzi w konstytucyjną zasadę legalizmu.

#### **4. Ocena zgodności Projektu z art. 22 Konstytucji**

Zgodnie z art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Stanowi on pewne uzupełnienie postanowień zawartych w art. 20 Konstytucji, jest bowiem nawiązaniem do wyrażonej tam zasady wolności działalności gospodarczej,

---

<sup>19</sup> Orzeczenie TK z 19 października 1993 roku, sygn. akt K 14/92, Legalis nr 10182.

która obejmuje wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania wybranej sfery tej działalności<sup>20</sup>.

Z treści omawianej zasady wynika, że działalność gospodarcza może być ograniczona wyłącznie ustawowo. W orzecznictwie TK wskazuje się jednak, że „w odniesieniu do sfery działalności gospodarczej, ze względu na specyfikę tej działalności, należałoby przyjąć wymóg zamieszczenia w ustawie ograniczającej wolność działalności gospodarczej podstawowych elementów tego ograniczenia.”<sup>21</sup> Ograniczenie działalności gospodarczej możliwe jest jedynie ze względu na ważny interes publiczny. Pojęcie to nie zostało w Konstytucji zdefiniowane, jednakże w doktrynie i orzecznictwie TK wypracowane zostało stanowisko, zgodnie z którym obejmuje ono bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności publicznej<sup>22</sup>.

Wprowadzenie, w sposób arbitralny zasadniczych zmian w zakresie sposobu i momentu zakończenia Aukcji w trakcie jej trwania ogranicza swobodę działalności gospodarczej podmiotów biorących w niej udział. Po pierwsze, uczestnicy przygotowując się do postępowania na zasadach obowiązujących pod rządami dotychczasowych regulacji prawnych, poczynili odpowiednie nakłady finansowe, chociażby w celu poniesienia wydatków na wadium i depozyt. Decyzja o przystąpieniu do Aukcji poprzedzona była stosownymi analizami, oszacowaniem możliwości finansowych przedsiębiorstw i szans na uzyskanie rezerwacji częstotliwości. Wszystkie te działania podejmowane były w stanie prawnym, który regulował zasady prowadzenia i zakończenia postępowania w sposób odmienny od przyjętego w Rozporządzeniu zmieniającym, co w znacznym stopniu pozbawia dokonane czynności znaczenia i wiązać może się ze znacznymi stratami dla uczestników Aukcji.

Po drugie, bardzo istotnym elementem prowadzenia działalności gospodarczej jest możliwość konkurencyjnego działania z innymi podmiotami działającymi na rynku. W sytuacji nagłego przerwania Aukcji, uczestnicy nie mają możliwości podjęcia kroków i decyzji, które w dotychczasowym stanie prawnym mogłyby przynieść wymierne efekty. Innymi

---

<sup>20</sup> W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., LEX 2013.

<sup>21</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05, Legalis nr 75823.

<sup>22</sup> L. Garlicki, Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2001, z. 10, s. 5 i n.

słowy, w momencie arbitralnie narzuconym przez Rozporządzenie zmieniające, zostają pozbawienia możliwości dalszego konkutowania o bloki ceną.

Jednocześnie, Nowelizacja narusza przepisy ustawy, na podstawie której ją wydano. Określone w art. 120 u.p.t. warunki, jakim powinno odpowiadać postępowanie i tryb jego zakończenia, nie zostały spełnione. Ewentualne ograniczenie swobody działalności gospodarczej w drodze aktów wykonawczych możliwe jest, gdy delegacja ustawowa przewiduje taką możliwość a rozporządzenie zgodne jest z jej treścią, odpowiada wszystkim przewidzianym w upoważnieniu kryteriom i w żaden sposób nie wykracza poza ramy delegacji oraz nie stoi w sprzeczności z pozostałymi przepisami ustawy. W omawianym wypadku mamy do czynienia z ograniczeniem swobody działalności gospodarczej w akcie o randze podustawowej, który narusza przepisy ustawy Prawo telekomunikacyjne. Stwierdzić należy zatem, że Nowelizacja niezgodna jest zatem także z art. 22 Konstytucji.

## **VI. Wnioski końcowe**

### **1) Rozporządzenie zmieniające narusza art. 2 Konstytucji, w szczególności:**

- a) zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa poprzez wprowadzenie znaczących zmian, których uczestnicy Aukcji nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o udziale w postępowaniu. Nowelizacja w znacznym stopniu czyni ich działania bezskutecznymi oraz niweczy dokonane przez nich prognozy ekonomiczne i finansowe, przez co godzi w zasadę ochrony interesów w toku;**
- b) zasadę niedziałania prawa wstecz, poprzez zastosowanie nowych reguł do procedury wszczętej i prowadzonej pod rządami dotychczasowych przepisów, co spowoduje gwałtowne przerwanie trwającej Aukcji w sposób wcześniej nieprzewidziany;**
- c) zasadę zachowania *vacatio legis* bowiem przewiduje zbyt krótki, nieadekwatny do skutków regulacji, okres pomiędzy ogłoszeniem Rozporządzenia zmieniającego a dniem jego wejścia w życie;**

**2) zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3, poprzez zastosowanie rozwiązania, które nie realizuje w pełni celu regulacji bowiem nie zapewnia efektywności aukcji, będąc jednocześnie nałożeniem wymogów nadmiernie uciążliwych dla uczestników postępowania, których dotychczasowe działania, zgodne z obowiązującym w czasie ich wykonywania prawem, tracą znaczenie;**

**2) Nowelizacja jest niezgodna z art. 92 Konstytucji bowiem narusza przepisy ustawy, na podstawie której została wydana,**

**3) Rozporządzenie zmieniające narusza art. 22 Konstytucji bowiem ogranicza swobodę działalności gospodarczej uczestników Aukcji i jednocześnie jest niezgodne z przepisami ustawy Prawo telekomunikacyjne, która określa kryteria jakim powinno odpowiadać rozporządzenie dotyczące warunków zakończenia aukcji.**