

Adrian Solek, Dorota Kuder

Prawne uregulowania funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego w Unii Europejskiej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 57, 773-788

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ADRIAN SOLEK, DOROTA KUDER

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

adrian.solek@uek.krakow.pl, dorota.kuder@uek.krakow.pl

**PRAWNE UREGULOWANIA FUNKCJONOWANIA
SEKTORA TELEKOMUNIKACYJNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

Od momentu podpisania w 1991 r. układu ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Unią Europejską, a zwłaszcza od chwili wstąpienia naszego kraju do grona państw członkowskich UE podstawowym wyznacznikiem krajowych regulacji prawnych w sektorze telekomunikacyjnym jest ustawodawstwo Wspólnot Europejskich. Wzorowanie polskiego prawa na rozwiązaniach funkcjonujących na Zachodzie kontynentu ma przede wszystkim na celu zdynamizowanie rozwoju tego sektora, dostosowanie regulacji do szybko postępujących zmian technologicznych w dziedzinie telekomunikacji oraz większą niż dotychczas ochronę praw konsumentów. Ponieważ wyniki osiągnęte przez krajowy sektor telekomunikacyjny są pochodną otoczenia regulacyjnego, w przypadku członkostwa w Unii Europejskiej ustanowionego na szczeblu ponadnarodowym, analiza działalności tego rynku musi odwoływać się do unijnych ram prawnych, określających prawa i obowiązki uczestników rynków.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie prawnych warunków funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego w Unii Europejskiej. Szczególny nacisk położony został na wyszczególnienie celów regulacji telekomunikacji w UE oraz przebieg procesów liberalizacji. Omówione zostały najważniejsze zasady regulacji tego sektora, wprowadzone pakietem dyrektyw w 2002 r., jak również najnowsza reforma telekomunikacji z 2009 r.

1. Cele regulacji telekomunikacji

Przez wiele lat podstawowym celem polityki telekomunikacyjnej Unii Europejskiej była liberalizacja tego sektora. Obecnie, po otwarciu rynków, za najważniejszy cel uznaje się stworzenie odpowiednich warunków funkcjonowania sektora, korzystnych dla konsumentów¹.

Fundamentalną regułą obowiązującą na zdemonopolizowanych rynkach jest zasada otwartej sieci. Norma ta, opisana w szczególności w tzw. dyrektywie ramowej (dyrektywa 90/387/EWG o udostępnianiu otwartej sieci), służyć ma zapewnieniu minimalnego zestawu usług dla użytkowników końcowych, dostępu do publicznych sieci i usług, opartego na obiektywnych kryteriach oraz przejrzystych i jawnych warunkach, jak również harmonizacji usług dostępu do sieci telekomunikacyjnej, która ma doprowadzić do ujednolicenia na całym obszarze Wspólnoty takich aspektów działalności, jak: techniczne interfejsy i funkcje sieci, warunki dostarczania i użytkowania usług, zasady dotyczące taryf, nadawania numerów, adresów i nazw oraz dostępu do częstotliwości².

Zgodnie z regułą otwartej sieci ograniczenia dostępu do publicznych sieci i usług mogą wynikać jedynie bezpośrednio z prawa wspólnotowego lub z tzw. warunków podstawowych, którymi są: bezpieczeństwo działania sieci, utrzymanie jej integralności i interoperacyjności, ochrona danych, ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie częstotliwości. Natomiast zharmonizowanie warunków funkcjonowania sektora ma prowadzić do zwiększenia dostępności usług i konkurencyjności w sektorze telekomunikacji na terenie całej Unii.

2. Liberalizacja sektora telekomunikacyjnego

Ważnym aspektem procesu liberalizacji sektora telekomunikacji od samego początku było jego skoordynowanie z unijną polityką konkurencji. Pierwotnym fundamentem, na jakim oparte były pierwsze działania otwierające rynek, był artykuł 86 Traktatu o Wspólnotach Europejskich, który zakazuje państwom członkowskim stosowania środków sprzecznych m.in. z przepisami dotyczącymi ochrony konkurencji oraz pomocy publicznej dla przedsiębiorców, w odniesieniu do przedsiębiorstw o charakterze publicznym oraz do przedsiębiorstw otrzymujących od państwa prawa specjalne lub wyłączne. Na mocy tego przepisu Komisja Europejska nakazywała pozbawienie operatorów telekomunikacyjnych przysługujących im dotychczas praw wyłącznych i specjalnych. Pierwszymi zliberalizowanymi rynkami

¹ A. Resiak, *Polityka telekomunikacyjna*, w: Z. Brodecki (red.), *Infrastruktura. Acquis communautaire*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 47.

² A. Streżyńska, *Zasada otwartej sieci*, „Telecom Forum”, nr 1, 1999, s. 1.

były rynki urządzeń końcowych. Sam rynek usług telekomunikacyjnych został jednak otwarty jedynie w zakresie usług niezastrzeżonych. W połowie lat 80. XX w. rozpoczęła się również standaryzacja zasad funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego w poszczególnych krajach Wspólnoty.

Kolejnym posunięciem, przypadającym na początek następnej dekady, było wprowadzenie w życie pierwszego pakietu dyrektyw harmonizacyjnych: o udostępnianiu otwartej sieci (tzw. dyrektywa ramowa; 90/387/EWG), o liniach dzierżawionych (92/44/EWG) oraz o zastosowaniu regulacji otwartej sieci do telefonii głosowej (95/62/EWG). Zobligowano tym samym państwa członkowskie do zapewnienia wszystkim przedsiębiorcom świadczącym usługi telekomunikacyjne swobodnego, uczciwego i niedyskryminującego dostępu do sieci oraz minimalnego zestawu linii dzierżawionych, na żądanie wszystkich użytkowników i bez dyskryminacji. Wprowadzono również obowiązek publikowania informacji o technicznych właściwościach tych linii, taryfach opartych na kosztach oraz o innych warunkach umów dzierżawy. Co ciekawe, dyrektywa 90/388/EWG wyłączyła z liberalizacji rynek telefonii głosowej. Oznaczało to zachowanie monopolistycznego statusu operatorów narodowych, ale przy zapewnieniu pozostałym przedsiębiorstwom dostępu do ich sieci na obiektywnych i równych zasadach.

Dopiero kolejny pakiet dyrektyw z lat 1996–97 pozwolił na pełne uwolnienie wszystkich rynków telekomunikacyjnych w UE i zrównanie praw przedsiębiorstw zasiedziały i nowych usługodawców. Na szczególne wyróżnienie zasługuje dyrektywa 96/16/WE o pełnej liberalizacji w sektorze, zobowiązująca kraje członkowskie do zniesienia praw wyłącznych i specjalnych przysługujących operatorom narodowym. Jednocześnie doszło do zharmonizowania przepisów dotyczących uprawnień do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej, łączenia sieci oraz wyboru operatora i przenaszalności numerów (dyrektywy 97/13/WE, 97/33/WE, 98/61/WE). Od roku 1998 przestały funkcjonować jakiegokolwiek ograniczenia w dostępie do rynku telefonii głosowej, co stanowiło ostatni etap liberalizacji sektora w Unii.

W 2002 r. w życie wszedł trzeci pakiet przepisów regulacyjnych, który pozwolił na wdrożenie nowych standardów w sektorze. Tworzą go:

- dyrektywa ramowa (w sprawie wspólnych ram prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej; 2002/21/WE),
- dyrektywa autoryzacyjna (w sprawie upoważnień dla sieci i usług łączności elektronicznej; 2002/20/WE),
- dyrektywa dostępową (w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich łączenia; 2002/19/WE),
- dyrektywa o usłudze powszechnej (w sprawie usług powszechnych i praw współużytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej; 2002/22/WE),

- dyrektywa ochronna (w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej; 2002/58/WE),
- dyrektywa o konkurencji (w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej; 2002/77/WE),
- decyzja 676/2000 o porządku regulacyjnym w sprawie polityki widma radiowego we Wspólnocie Europejskiej.

Ów pakiet przepisów regulacyjnych rozszerzył zakres znaczeniowy pojęcia telekomunikacji o nadawanie radiowo-telewizyjne. Z uwagi na szybki postęp technologiczny, zacierający granice pomiędzy różnymi mediami, połączono poszczególne sektory infrastruktury telekomunikacyjnej, tworząc ogólną kategorię łączności elektronicznej.

Nowa dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (2006/24/WE) z 15 marca 2006 r. dotyczyła zatrzymywania przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem publicznych usług łączności elektronicznej oraz dostarczaniem publicznych sieci komunikacji elektronicznej, zmieniająca wspomnianą dyrektywę 2002/58/WE.

Należy jednak wspomnieć, że w sektorze telekomunikacyjnym w państwach unijnych obowiązują nadal akty prawne uchwalone wcześniej. Są nimi: dyrektywa w sprawie konkurencji na rynku telekomunikacyjnych urządzeń końcowych (88/301/EWG), dyrektywa w sprawie urządzeń radiokomunikacyjnych i telekomunikacyjnych urządzeń końcowych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności (1999/5/WE) oraz rozporządzenie z 18 grudnia 2000 r. w sprawie rozdzielonego dostępu do pętli lokalnej³.

3. Zasady regulacji telekomunikacji

Ze względu na to, że w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) nie zamieszczono odrębnych reguł dotyczących telekomunikacji, stosuje się do tego sektora zasady ogólne. Do ważniejszych norm zaliczyć należy przepisy odnoszące się do konkurencji, zakazujące porozumień między przedsiębiorstwami oraz decyzji grup przedsiębiorstw i uzgodnionych praktyk, których przedmiotem lub skutkiem jest uniknięcie, ograniczenie lub naruszenie konkurencji (art. 81 TWE). Niedozwolone jest też wykorzystywanie pozycji dominującej na wspólnym rynku lub jego części, które ma podobny charakter (art. 82). Przykładowo do takich zabronionych działań należy ustalanie cen lub innych warunków transakcji, ograniczenia lub kształtowanie produkcji, rozwoju technicznego lub inwestowania, podział rynków i źródeł zaopatrzenia, dyskryminacja przy zawieraniu umów z różnymi kontrahentami lub też uzależnianie zawarcia umowy od warunków narzuconych drugiej stronie, a niemających nic wspólnego z jej przedmiotem. Porozumienia,

³ M. Łobodziński, *Telekomunikacja*, w: Z. Brodecki (red.), *op. cit.*, s. 230–231.

o jakich mowa powyżej, są dozwolone, jeśli mają charakter wewnętrzny i nie wpływają na wymianę w obrębie Wspólnoty lub też jeśli wpływają na nią w sposób mało znaczący⁴. Jeżeli zaś dany operator ma status przedsiębiorstwa publicznego lub cieszy się prawami wyłącznymi lub specjalnymi, porozumienia podlegają ogólnym zasadom konkurencji, opisanym w TWE. Co istotne, firmy cieszące się takimi prawami muszą przestrzegać zasad proporcjonalności i niedyskryminacji oraz poszanowania praw konsumenckich. Przedsiębiorstwa mogą być zwolnione z obowiązku stosowania się do przepisów traktatu dotyczących konkurencji tylko w przypadkach związanych z wykonywaniem zadań o charakterze specjalnym.

Rola krajowych władz regulacyjnych w zakresie telekomunikacji

Przepisy dotyczące działalności krajowych organów regulacyjnych w obszarze telekomunikacji są zawarte w dyrektywie ramowej. Nie narzuca ona żadnych wymogów co do formy organizacyjnej regulatora w poszczególnych państwach. Dysponują więc one dużą swobodą, jeśli chodzi o podział obowiązków pomiędzy różne instytucje regulacyjne.

Jako cele działania organów regulacyjnych dyrektywa wskazuje:

- wspieranie konkurencji w zakresie usług i sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących, w celu zwiększania korzyści dla użytkowników, m.in. poprzez wspieranie nowych technologii i inwestycji w infrastrukturę,
- przyczynianie się do rozwoju rynku wewnętrznego poprzez eliminację różnic w sytuacji prawnej operatorów, stymulowanie budowy sieci transeuropejskich oraz kompatybilności sieci i interoperacyjności usług,
- wspieranie interesów obywateli Unii Europejskiej, czemu ma służyć zagwarantowanie powszechności usług i ochrony użytkowników w relacjach z operatorami.

Jak stwierdza komunikat „W kierunku nowych podstaw infrastruktury i usług towarzyszących komunikacji elektronicznej. Przegląd łącznościowy 1999”, cele powinny być osiąganę przy użyciu przez regulatora najmniejszego możliwego zakresu środków. Regulacja powinna odbywać się zgodnie z zasadą neutralności technologicznej, co oznacza, że organy władzy publicznej nie mogą wskazywać ani eliminować żadnych konkretnych technologii, służących osiągnięciu celów regulacji. Do zadań regulatorów narodowych należą w szczególności: określanie obowiązków uczestników rynków, rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych i ogólnych, rozsądzanie sporów między działającymi na rynku podmiotami oraz kontrolowanie działalności telekomunikacyjnej.

⁴ Dotyczy to produktów, które stanowią nie więcej niż 5% rynku w skali wspólnoty i obrotów nieprzekraczających kwoty 200 mln euro rocznie; zob. Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 247.

Organy regulacyjne mają obowiązek konsultowania projektów rozstrzygnięć (w fazie ich przygotowania) z zainteresowanymi stronami w celu umożliwienia wyrażenia im swojej opinii w rozsądnym terminie, jeżeli proponowane rozwiązania mają wpływ na rynek właściwy. Wyniki konsultacji są publikowane (z wyjątkiem informacji poufnych), są też brane pod uwagę przez regulatora przy podejmowaniu decyzji, choć nie mają dla niego mocy wiążącej. Mechanizmu konsultacyjnego nie stosuje się przy rozstrzyganiu sporów pomiędzy przedsiębiorstwami działającymi na terenie jednego państwa członkowskiego i sporów transgranicznych oraz w przypadkach nagłych, gdy ochrona konkurencji bądź interesów konsumentów wymaga szybkiego działania władzy publicznej.

Od każdej decyzji regulatora przysługuje prawo odwołania do niezależnego i bezstronnego organu (art. 4 dyrektywy ramowej). Dotyczy to zarówno przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, jak i użytkowników, których dotyczy dane rozstrzygnięcie. Organ rozpatrujący odwołania musi być niezależny od każdej ze stron – i podmiotów funkcjonujących na rynku, i władzy regulacyjnej, oraz charakteryzować się odpowiednimi kwalifikacjami do rozpatrywania spraw z zakresu telekomunikacji. Jeżeli odwołanie rozpatruje instytucja pozasądowa, wydane przez nią orzeczenie musi być uzasadnione na piśmie, a ponadto stronom postępowania należy zapewnić możliwość zaskarżenia go do organu o charakterze sądowym.

Na krajowe organy regulacyjne dyrektywa ramowa nakłada obowiązek współpracy z ich odpowiednikami w innych państwach członkowskich UE oraz z Komisją Europejską, w celu uzgadniania stosowanych przez nie środków prawnych i ujednolicenia porządku regulacyjnego na całym obszarze Wspólnoty, co ma sprzyjać rozwojowi rynku wewnętrznego. Komisja ma uprawnienia do wydawania zaleceń (co prawda niewiążących) w sprawie zharmonizowanego stosowania obowiązujących dyrektyw. Może również zablokować na okres dwóch miesięcy (z możliwością przedłużenia) stosowanie przez państwo członkowskie danego sposobu określania rynku właściwego i ustalania znaczącej pozycji rynkowej, jeżeli jest on odmienny od zalecanego i może przynieść negatywne skutki dla jednolitego rynku. Ponadto organy regulacyjne w poszczególnych krajach są zobowiązane do przekazywania Komisji określonych informacji, wyszczególnionych w dyrektywach telekomunikacyjnych i niezbędnych do wykonywania jej zadań.

Aby przeciwdziałać ograniczeniu konkurencji w sektorze, dyrektywa ramowa przewiduje dwa rodzaje środków, jakie mogą stosować państwa członkowskie w stosunku do przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, które dysponują prawami wyłącznymi lub specjalnymi na innym rynku. Są to: separacja księgowa i separacja strukturalna. Od ich stosowania można odstąpić, gdy przychód z działalności firmy nie przekracza 50 mln euro w skali roku.

Krajowe władze regulacyjne muszą cyklicznie dokonywać analizy rynków właściwych (relewantnych) i określenia ich stanu rynku celem stwierdzenia, czy funkcjonują na nich przedsiębiorstwa o znaczącej pozycji rynkowej. Takie podmio-

ty podlegają bowiem regulacji wyprzedzającej (*ex ante*). W przypadku ustalenia, że na rynku działa co najmniej jedno przedsiębiorstwo dominujące, uznaje się rynek za niekonkurencyjny i nakłada na podmiot o znaczącej pozycji określone obowiązki i ograniczenia. Na rynku wstępnym (hurtowym) mogą one dotyczyć: przejrzystości, niedyskryminacji, rozdzielenia rachunkowości, dostępu do urządzeń kluczowych oraz kontroli cen i rachunkowości kosztów. Na rynku końcowym – kontroli usług detalicznych, minimalnego zestawu linii dzierżawionych oraz wyboru i preselekcji operatora.

Kolejną funkcją krajowych organów regulacyjnych jest rozstrzyganie sporów pomiędzy przedsiębiorstwami zapewniającymi dostęp do sieci lub świadczącymi usługi telekomunikacyjne, działającymi na terenie danego państwa członkowskiego Unii. Stroną w postępowaniu przed regulatorem nie mogą być natomiast inne przedsiębiorstwa lub użytkownicy końcowi. Rozstrzygnięcia, o jakich mowa, są jawne, przy zachowaniu ochrony tajemnicy handlowej, dokonywane w najkrótszym możliwym terminie, nie później jednak niż 4 miesiące, i mają moc wiążącą. Każda ze stron musi mieć zapewnioną możliwość odwołania do sądu administracyjnego. Kraje członkowskie mogą uwolnić regulatora od obowiązku zajmowania się takim sporem, pod warunkiem że w prawie krajowym istnieje inny przepis umożliwiający jego sprawniejsze rozstrzygnięcie. Jeśli chodzi o spory transgraniczne, czyli takie, w których uczestniczą przedsiębiorstwa z różnych krajów członkowskich, każda ze stron może złożyć wniosek o jego rozstrzygnięcie w dowolnym z nich, a regulatorzy z tych państw mają wówczas obowiązek współdziałać ze sobą.

Zezwolenia na działalność telekomunikacyjną

Zgodnie z przyjętą polityką liberalizacji podstawą funkcjonowania sektora telekomunikacji w Unii Europejskiej jest zasada, że działalność w tym zakresie, polegająca zarówno na udostępnianiu sieci, jak i na świadczeniu usług telekomunikacyjnych, jest działalnością wolną, a wszelkie jej ewentualne ograniczenia nie mogą być sprzeczne z prawem wspólnotowym. Liczba i zakres tych wyjątków zostały ograniczone (w dyrektywie autoryzacyjnej) do niezbędnego minimum. Wszelkie dodatkowe obostrzenia, jakie mogłyby wprowadzić w tym obszarze krajowe władze regulacyjne, są jednocześnie uznane za nielegalne. Niedozwolone jest również uzależnianie uprawnienia do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej od uzyskania decyzji administracyjnej lub innego aktu administracyjnego (z wyjątkiem użytkowania częstotliwości radiowych i numeracji oraz zakładania urządzeń na cudzych terenach, które z uwagi na ograniczoną zasobność oraz prawo własności wymagają uzyskania indywidualnego zezwolenia). Z drugiej strony uwolnienie rynku oznacza likwidację praw wyłącznych i specjalnych, jakimi cieszą się przedsiębiorstwa w sektorze łączności elektronicznej i dziedzinach z nim związanych, takich jak publikacja książek telefonicznych i innych spisów abonentów czy usługi biura numerów.

Podstawowym dokumentem, na którego podstawie świadczone są usługi dostępu i transmisji, jest w prawie wspólnotowym ogólne upoważnienie. Uzyskuje je każdy podmiot, który spełnia warunki określone przepisami prawa i zawiadomi organ regulacyjny o zamiarze rozpoczęcia działalności (określenie rodzajów działalności, w których przypadku operator ma obowiązek jej zgłoszenia, pozostawiono państwom członkowskim). Stanowi to istotną zmianę w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów, zgodnie z którymi podstawą prowadzenia działalności były indywidualnie przyznawane licencje.

Upoważnienie ogólne w swym minimalnym zakresie winno dotyczyć zapewniania sieci oraz dostarczania usług telekomunikacyjnych⁵. Dyrektywa określa zarazem maksymalny dopuszczalny zakres obowiązków, jakie mogą być narzucone na przedsiębiorstwa ubiegające się o ogólne upoważnienie. Jest on ograniczony do warunków niezbędnych do poszanowania prawa wspólnotowego i krajowego (w zgodzie ze wspólnotowym). W jego skład wchodzi m.in. obowiązki informacyjne operatora wobec organu regulacyjnego, zapewnienie interoperacyjności usług i łączenia sieci, dostępność numerów dla użytkowników końcowych, ochrona danych osobowych, obowiązki dotyczące legalnego podsłuchu i związane z zapewnianiem dostępu do sieci i usług czy używanie sieci podczas katastrof. Zobowiązania takie muszą wynikać bezpośrednio z regulacji prawnych danego kraju i nie mogą być nakładane w trybie indywidualnym. Dodatkowo podmioty funkcjonujące na rynku, zwłaszcza firmy o znaczącej pozycji rynkowej, mogą być obciążone dodatkowymi obowiązkami, wynikającymi z dyrektyw szczególnych.

W celu sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem rynku organy regulacyjne są uprawnione do żądania od przedsiębiorstw telekomunikacyjnych informacji dotyczących ich działalności. Okresowo oraz na życzenie regulatora operatorzy muszą dostarczać informacji na temat finansowania usług powszechnych, wnoszenia opłat administracyjnych i opłat za użytkowanie częstotliwości i numeracji oraz wykonywania obowiązków szczególnych. Pozostałe warunki ogólnego upoważnienia podlegają wyłącznie sprawozdawczości okazjonalnej, co oznacza, że są dostępne na żądanie władzy regulacyjnej w związku ze skargą lub innymi uzasadnionymi okolicznościami sugerującymi naruszenie obowiązków przez operatora. Jeżeli okazuje się, że warunki upoważnienia zostały złamane, przedsiębiorstwo w ciągu miesiąca ma obowiązek usunąć naruszenie lub przedstawić swoje stanowisko, w przeciwnym razie regulator może nałożyć na nie karę pieniężną, proporcjonalną do naruszenia.

⁵ Według dyrektywy ramowej na zapewnianie sieci składają się: zakładanie (stworzenie infrastruktury w sensie fizycznym), eksploatacja (zapewnianie sprawności sieci i zdolności do pełnienia funkcji), zarządzanie (kierowanie pracą sieci) i udostępnianie (stworzenie możliwości korzystania z niej przez inny podmiot niż dysponent sieci). Dostarczanie usług telekomunikacyjnych oznacza wszelkie sposoby świadczenia tych usług na rzecz użytkowników, zarówno przy użyciu własnej sieci, jak i czynności podejmowane w cudzych sieciach oraz pośrednictwo w udostępnianiu usług świadczonych przez inne przedsiębiorstwa.

W przypadku gdy zastosowane sankcje nie przynoszą efektu, a złamanie warunków upoważnienia ma poważny charakter, regulator może wszcząć kroki w kierunku przerwania działalności przedsiębiorstwa lub pozbawienia go prawa do korzystania z zasobów częstotliwości i numeracji. Celem stosowania takich środków powinno być jednak usunięcie naruszenia obowiązków operatora, a nie wyeliminowanie przedsiębiorstwa z rynku.

Uprawnienia do działalności, nabyte na podstawie upoważnienia ogólnego, podlegają ochronie, która służy zapewnieniu stabilności funkcjonowania operatora. Zmiany uprawnień mogą być wprowadzane tylko z przyczyn obiektywnych i w sposób proporcjonalny⁶, a podmioty, których one dotyczą (w tym użytkownicy i konsumenci usług), winny być poinformowane o nich z co najmniej czterotygodniowym wyprzedzeniem. W stosunku do uprawnień nabytych, istniejących w chwili wejścia w życie dyrektywy autoryzacyjnej, zastosowano okres przejściowy do 25 lipca 2003 r.

Zasady świadczenia usług

Dyrektywa o usłudze powszechnej precyzuje obowiązki dotychczasowych operatorów, które powinny zostać utrzymane po wprowadzeniu trzeciego pakietu dyrektyw telekomunikacyjnych. Należą do nich: dostosowanie taryf za usługi telefonii stacjonarnej do podstawowych zasad orientacji kosztowej, zapewnienie dostępności minimalnego zestawu łączy dzierżawionych na całym obszarze państwa członkowskiego i umożliwienie abonentom telefonii stacjonarnej wyboru innego usługodawcy (czyli dostępu do komutowanych usług publicznych innych współpracujących operatorów) przy pomocy preselekcji lub krótkiego prefiksu przy wykonywaniu połączeń. Obowiązki te zostały nałożone na przedsiębiorstwa, które mają pozycję znaczącą na danym rynku lub zostały wyznaczone przez regulatora do świadczenia odpowiednich usług.

Na operatora o znaczącej pozycji na rynku detalicznym regulator krajowy może nałożyć dodatkowe obowiązki, jeśli stwierdzi brak efektywnej konkurencji oraz nieskuteczność nałożenia na przedsiębiorstwo obowiązków wynikających z dyrektywy dostępowej lub mechanizmu wyboru operatora za pomocą selekcji i preselekcji. Możliwe jest wówczas:

- wprowadzenie kontroli cenotwórstwa (możliwe do zastosowania środków obejmują: ustalenie pułapu cen detalicznych, bezpośrednią kontrolę taryf, wprowadzenie orientacji kosztowej cen lub oparcie cen na poziomach obowiązujących na porównywanych rynkach),

⁶ Zasada proporcjonalności w prawie UE oznacza, że instytucje wspólnotowe w ramach swych kompetencji mogą podejmować tylko takie działania, które są konieczne i niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych celów określonych w prawie wspólnotowym.

- zobowiązanie wyznaczonego przez organ regulacyjny operatora (lub operatorów) do zapewnienia dostępu do minimalnego zestawu łącz dzierżawionych, bez dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu,
- nakazanie operatorom zapewniającym dostęp użytkowników do linii abonenckiej, by umożliwili wybór innego operatora, którego usługi są dostępne przez połączone sieci, za pomocą prefiksu lub preselekcji.

Pakiet dyrektyw telekomunikacyjnych zapewnia użytkownikom, niezależnie od ich lokalizacji, dostęp do pewnego minimalnego zestawu świadczeń o określonej jakości i po przystępnej cenie – jak na warunki danego państwa członkowskiego. Nosi on nazwę usługi powszechnej i zawiera takie elementy jak:

- przyłączenie do stacjonarnej sieci telefonicznej na każde uzasadnione żądanie, umożliwiające wykonywanie połączeń krajowych i międzynarodowych, transmisję faksową i dostęp do Internetu. Doprecyzowanie pojęcia uzasadnionego żądania pozostawiono w gestii poszczególnych krajów Unii; przykładowo może ono ograniczać jego zakres do miejsca zamieszkania użytkownika lub prowadzenia przezeń działalności;
- dostęp do powszechnego spisu abonentów i informacji o numerach w sieciach stacjonarnych i ruchomych, w postaci drukowanej, elektronicznej lub obu, aktualizowanych nie rzadziej niż raz w roku;
- zapewnienie sieci aparatów publicznych; powinna być ona odpowiednio gęsta i prawidłowo rozplanowana i umożliwiać wykonywanie bezpłatnych połączeń z europejskim numerem alarmowym 112.

Zgodnie z dyrektywą o usłudze powszechnej, do wykonywania każdego z powyższych zadań krajowe organy regulacyjne wskazują co najmniej jedno przedsiębiorstwo – z reguły jest to największy operator na rynku.

Przepisy omawianej regulacji precyzują również wymogi, jakie musi spełniać umowa między operatorem a konsumentem usług. Powinna być zawarta w formie pisemnej (poza wyjątkami, jak np. korzystanie z aparatów publicznych) i określać m.in. rodzaj świadczonych usług, termin rozpoczęcia ich wykonywania, ich jakość, obowiązki związane z przeglądami, konserwacją i usuwaniem awarii, taryfy opłat. Ponadto musi być podany czas obowiązywania umowy, sposób zmiany jej postanowień, przypadki zaprzestania świadczenia usług i jej rozwiązania, warunki ustalania wysokości odszkodowania, jego wypłaty i zasad zwrotu nienależnych świadczeń oraz tryb rozstrzygania sporów. O zmianie warunków umowy konsumenci powinni być zawiadamiani z co najmniej miesięcznym wyprzedzeniem. W przypadku braku zgody konsumenta na zmianę warunków ma on prawo do rozwiązania umowy bez kar i odszkodowań.

Kwestie przetwarzania danych o użytkownikach usług telekomunikacyjnych realizowanych za pomocą publicznych sieci reguluje dyrektywa ochronna, która gwarantuje osobom fizycznym prawo do ochrony prywatności, a pozostałym podmiotom – do respektowania ich uzasadnionych interesów związanych z łącznością.

Chroni ona dane osobowe wszystkich uczestników procesu telekomunikacji (konsumentów i usługodawców), treści i rodzaje przekazów oraz tzw. dane transmisyjne i lokalizacyjne⁷. Zastosowanie omawianych przepisów rozciągnięte jest także na pocztę elektroniczną. Techniczne sposoby ochrony danych nie są omówione w treści dyrektywy, zgodnie z zasadą neutralności technologicznej.

Należy w tym miejscu dodać, że ochrona prywatności nie jest prawem bezwarunkowym i może zostać ograniczona z uwagi na ważny interes państwa, dotyczący w szczególności bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obronności kraju.

Zasady dostępu do sieci i ich łączenia

W kwestii udostępniania urządzeń i usług (w tym połączeń sieci) innym operatorom dyrektywa dostępowa zajmuje stanowisko liberalne – mianowicie zakazuje państwom członkowskim ograniczania swobody negocjacji umów między przedsiębiorstwami, jeżeli tylko te umowy nie są sprzeczne z prawem wspólnotowym. Zabronione jest ponadto stosowanie środków wymuszających na operatorach praktyki dyskryminacyjne, np. nakazywanie operatorom, by oferowali poszczególnym przedsiębiorstwom różne warunki dostępu do tych samych urządzeń i usług.

Operatorzy sieci publicznych mają prawo do prowadzenia negocjacji w sposób swobodny. Jedyny wyjątek od tej zasady dotyczy usług łączenia sieci – w tym przypadku, jeżeli operator ma obowiązek przystąpić do negocjacji, jeżeli połączenia sieci żąda operator, który jest uprawniony do zgłoszenia takiego żądania. Przedsiębiorstwa udostępniające własną sieć mają ponadto obowiązek oferować dostęp na identycznych warunkach, jakie ich samych obowiązują. Gdy zainteresowane strony nie dojdą w toku rozmów do porozumienia, organ regulacyjny ma prawo podjąć interwencję w proces negocjacji, jako instytucja zobligowana do zapewnienia dostępu do urządzeń i usług oraz połączeń sieci. Ingerencja regulatora następuje na wniosek zainteresowanej strony lub – w uzasadnionych przypadkach – z urzędu.

Standardy techniczne i wymagania odnośnie do urządzeń końcowych

Ujednolicenie świadczenia usług telekomunikacyjnych na terenie całej Unii Europejskiej wymaga stosowania wspólnych standardów technicznych. Ich listę opracowują europejskie organizacje standaryzacyjne: Europejska Komisja Normalizacyjna (CEN), Europejska Komisja Normalizacyjna Elektrotechniczna (CENELEC) i Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI). Sporządzony przez nie wykaz standardów i specyfikacji technicznych ogłasza w Dzienniku Urzędowym Komisja Europejska, po zasięgnięciu głosu doradczego Komitetu ds. Łączności.

⁷ Dane transmisyjne to wszelkie dane przetwarzane w celu przesyłania przekazów w sieciach łączności elektronicznej lub w celu ustalenia należności z tego tytułu, zaś dane lokalizacyjne to dane przetwarzane w tych sieciach, wskazujące pozycję geograficzną urządzenia końcowego należącego do użytkownika sieci publicznej.

Prawo unijne nakazuje państwom członkowskim zapewnienie, by telekomunikacyjne urządzenia końcowe wprowadzane na rynek wspólnotowy spełniały tzw. zasadnicze wymagania odnoszące się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa użytkowników i kompatybilności elektronicznej, określone w dyrektywie w sprawie urządzeń radiokomunikacyjnych i telekomunikacyjnych urządzeń końcowych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności. Jednocześnie zakazane jest ograniczanie swobody wprowadzania na rynek urządzeń, które powyższe wymogi spełniają, a więc np. stosowanie innych, dodatkowych warunków dopuszczenia tych urządzeń do obrotu. Również operatorzy sieci telekomunikacyjnych nie mogą utrudniać przyłączania do nich urządzeń, spełniających wymagania wynikające ze wspomnianej dyrektywy.

Państwa członkowskie są zobowiązane zgłosić Komisji Europejskiej wszystkie regulowane przepisami krajowymi interfejsy, czyli punkty końcowe sieci, za pomocą których użytkownicy uzyskują do nich dostęp. Celem tego jest dokonanie ich klasyfikacji i nadanie im odpowiednich identyfikatorów. Obowiązek ten nie dotyczy interfejsów urządzeń związanych z obronnością, bezpieczeństwem publicznym oraz innymi interesami publicznymi. Ponadto operatorzy sieci muszą publikować charakterystyki techniczne interfejsów przed przystąpieniem do świadczenia usług przy ich użyciu.

Ograniczone zasoby telekomunikacyjne

Krajowe władze regulacyjne zostały zobligowane przepisami dyrektywy ramowej do zapewnienia wystarczających zasobów numeracji i częstotliwości radiowych oraz efektywnego gospodarowania nimi. Procedury przydziału numerów dla poszczególnych dostawców usług publicznych powinny być obiektywne, transparentne i niedyskryminujące. Krąg uprawnionych obejmuje wszystkie przedsiębiorstwa telekomunikacyjne, a decyzje o przyznaniu prawa do numeracji muszą być przyznawane niezwłocznie po doręczeniu wniosku od zainteresowanego przedsiębiorstwa. Jeżeli wykorzystanie danej częstotliwości radiowej nie prowadzi do szkodliwych zakłóceń, uprawnienia do niego udziela się w ramach ogólnego upoważnienia, a nie indywidualnej licencji.

4. Pakiet reform telekomunikacyjnych z 2009 r.

Pod koniec 2007 r. unijna komisarz ds. społeczeństwa informacyjnego i mediów Viviane Reding przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu projekt pakietu reform telekomunikacyjnych, zmieniającego przepisy z 2002 r. Pakiet został przyjęty w listopadzie 2009 r., a jego transpozycja do prawa krajów członkowskich musi nastąpić do maja 2011 r.

Na pakiet ten składają się:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej.

Nowe prawo ma na celu przede wszystkim dalsze wzmocnienie praw konsumenta. Wprowadzone przepisy dają użytkownikom prawo do zmiany operatora telefonii stacjonarnej lub komórkowej z zachowaniem numeru w ciągu jednego dnia roboczego. Konsumenti mają być szczegółowo informowani o produktach i usługach, z których korzystają. Zgodnie z nowymi regulacjami umowy muszą zawierać informacje m.in. o minimalnym poziomie jakości świadczonych usług oraz rekompensacie przysługującej za niewypełnienie przez usługodawcę tych norm.

Zwiększono także ochronę przed spamem i utratą danych. Dostawcy usług internetowych, banki, operatorzy telekomunikacyjnych zostali zobligowani do lepszej ochrony danych osobowych użytkowników, adresów e-mail, informacji o kontaktach bankowości *online* itp. oraz do informowania swoich klientów, a także władz, o wszystkich przypadkach utraty i wycieku danych.

Jeden z bardziej kontrowersyjnych zapisów pakietu przewidywał możliwość odcięcia dostępu do Internetu użytkownikom podejrzewanym o naruszenie praw autorskich przed wydaniem wyroku sądowego. W toku prac nad treścią pakietu dodano jednak poprawkę uniemożliwiającą państwom członkowskim odłączanie internautów od sieci bez uprzedniego przeprowadzenia sprawiedliwej i bezstronnej procedury gwarantującej użytkownikowi prawo do przedstawienia swego stanowiska. Ograniczenia dostępu do Internetu mogą być nakładane jedynie, jeśli są one odpowiednie, proporcjonalne i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym, szanując zasadę domniemania niewinności i prawo do prywatności.

Reforma prawa telekomunikacyjnego ma zmniejszyć efekt cyfrowego wykluczenia i zapewnić dostęp do sieci większej liczbie użytkowników, zwłaszcza

mieszkańcom obszarów wiejskich, m.in. poprzez lepsze zarządzanie pasmami częstotliwości radiowych.

Pakiet poprawia także dostęp do numeru alarmowego 112, nakładając obowiązek jego wprowadzenia na operatorów telefonii internetowej VOIP oraz na dostawców innych usług elektronicznej komunikacji głosowej.

Na mocy nowych przepisów powołano Europejski Urząd ds. Rynku Łączności Elektronicznej (*Body of European Regulators for Electronic Communications*, BEREC), który tworzą szefowie organów regulacyjnych w dziedzinie telekomunikacji wszystkich 27 państw członkowskich. Od 2010 r. BEREC będzie sprawował funkcje doradcze, wspierające i uzupełniające w stosunku do prac krajowych regulatorów rynku telekomunikacyjnego, zwłaszcza związanych z decyzjami regulacyjnymi o zakresie transgranicznym.

Podsumowanie

Sektor telekomunikacyjny jest jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi współczesnej gospodarki narodowej. Postęp technologiczny oraz chęć zapewnienia klientom nowoczesnych usług wysokiej jakości wymuszają konieczność dokonywania zmian w sferze regulacyjnej tego sektora. Ze względu na strategiczny charakter telekomunikacji dla gospodarki kwestią kluczową jest skonstruowanie odpowiednich przepisów prawnych. Jakość stanowionego prawa ma decydujący wpływ na warunki funkcjonowania przedsiębiorstw i, co za tym idzie, na rezultaty osiągnięte przez sektor telekomunikacyjny, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym.

Podstawowym bodźcem do zmian ram prawnych funkcjonowania telekomunikacji w Unii Europejskiej była zarówno chęć ich unowocześnienia w podążaniu za zmianami technologicznymi, jak i obecne tendencje do liberalizacji rynków w powiązaniu z polityką konkurencji. Działania te mają na celu przede wszystkim promowanie konkurencji w tym – dotychczas zmonopolizowanym – sektorze, ochronę praw konsumentów i ujednolicenie zasad funkcjonowania przedsiębiorstw na terenie wspólnoty.

Literatura

1. Brodecki Z., Drobysz M., Majkowska S., *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2002.
2. *Infrastruktura. Acquis communautaire* pod red. Z. Brodeckiego, LexisNexis, Warszawa 2004.

3. Resiak A., *Polityka telekomunikacyjna*, w: Z. Brodecki (red.), *Infrastruktura. Acquis communautaire*, LexisNexis, Warszawa 2004.
4. Streżyńska A., *Zasada otwartej sieci*, „Telecom Forum”, nr 1, 1999.
5. Traktat z 25 marca 1957 r. ustanawiający Wspólnotę Europejską (traktat rzymski).
6. Dyrektywa w sprawie konkurencji na rynku telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, 88/301/EWG.
7. Dyrektywa o ustanowieniu rynku wewnętrznego dla usług telekomunikacyjnych poprzez wdrożenie zasady otwartej sieci, 90/387/EWG.
8. Dyrektywa w sprawie konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych, 90/388/EWG.
9. Dyrektywa o zastosowaniu zasady otwartej sieci do linii dzierżawionych, 92/44/EWG.
10. Dyrektywa o zastosowaniu zasady otwartej sieci do telefonii głosowej, 95/62/WE.
11. Dyrektywa zmieniająca dyrektywę 90/388/EWG w odniesieniu do wdrażania pełnej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych, 96/19/WE.
12. Dyrektywa w sprawie wspólnych przepisów ramowych dotyczących ogólnych zezwoleń i indywidualnych licencji w dziedzinie usług telekomunikacyjnych, 97/13/WE.
13. Dyrektywa w sprawie wzajemnych połączeń w telekomunikacji ze względu na zapewnienie usług powszechnych oraz interoperacyjności poprzez zastosowanie zasady otwartej sieci, 97/33/WE.
14. Dyrektywa zmieniająca dyrektywę 97/33/WE w zakresie przenośności numerów i preselekcji operatora, 98/61/WE.
15. Dyrektywa w sprawie urządzeń radiokomunikacyjnych i telekomunikacyjnych urządzeń końcowych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności, 99/5/WE.
16. Dyrektywa w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich łączenia (dyrektywa dostępowa), 2002/19/WE.
17. Dyrektywa w sprawie upoważnień dla sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa autoryzacyjna), 2002/20/WE.
18. Dyrektywa w sprawie wspólnych ram prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), 2002/21/WE.
19. Dyrektywa w sprawie usług powszechnych i praw współużytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o usłudze powszechnej), 2002/22/WE.
20. Dyrektywa w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa ochronna), 2002/58/WE.
21. Dyrektywa w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o konkurencji), 2002/77/WE.
22. Decyzja o porządku regulacyjnym w sprawie polityki widma radiowego we Wspólnocie Europejskiej, 676/2000.
23. Rozporządzenie nr 2887/2000 z 18 grudnia 2000 r. w sprawie rozdzielonego dostępu do pętli lokalnej, Official Journal (Legislation) 336, 30 grudnia 2004.

24. Rozporządzenie nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd.
25. Dyrektywa zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, 2009/136/WE.
26. Dyrektywa zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, 2009/140/WE.

LEGAL REGULATIONS OF THE TELECOMMUNICATIONS SECTOR IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The aim of the paper is to present legal conditions of functioning of the telecommunications sector in the European Union. Particular emphasis has been placed on demonstrating the objectives of the telecom regulation, the course of the sector liberalization process as well as describing the most important rules of regulation that have been introduced with the package of directives in 2002. The latest reform of 2009 has also been brought up.

Translated by Adrian Solek