

# Marek Zdrojewski

---

## Urząd regulacyjny w sektorze telekomunikacyjnym

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/2, 85-112

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Marek Zdrojewski\**

## **URZĄD REGULACYJNY W SEKTORZE TELEKOMUNIKACJI**

### **WPROWADZENIE**

Ustawa z 21.7.2000 r. Prawo telekomunikacyjne to obecna „konstytucja” rynku telekomunikacyjnego w Polsce. Podstawą uchwalenia tego aktu była wola wprowadzenia i rozwoju konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym oraz konieczność dostosowania polskiego prawa do przepisów obowiązujących w tym zakresie w Unii Europejskiej.

Jednym z najistotniejszych postanowień Prawa telekomunikacyjnego było powołanie do życia nowego organu administracji telekomunikacyjnej w postaci Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji. Organ ten zajmuje centralną pozycję w systemie stosowania Prawa telekomunikacyjnego pełniąc między innymi tak istotną rolę arbitra rozstrzygającego spory międzyoperatorskie.

Niniejsze opracowanie ukazuje zagadnienia związane z funkcjonowaniem organu regulacyjnego w telekomunikacji począwszy od stawianych mu zadań, jego organizacji, posiadanych kompetencji, a skończywszy na zasadach postępowania regulacyjnego.

Szczególne uwagę należy zwrócić na kwestię niezależności organu regulacyjnego w telekomunikacji, jako właściwości przesądzającej o uznaniu danego regulatora za spełniającego standardy międzynarodowe.

Status polskiego urzędu regulacyjnego został ukazany na tle doświadczeń państw o rozwiniętych już rynkach telekomunikacyjnych, co pozwala ocenić przyjęte w naszym kraju rozwiązania regulacyjne, a także zasygnalizować konieczne zmiany w prawie. Rozwój bowiem branży

---

\* Marek Zdrojewski – były Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji

telekomunikacyjnej w dobie e-gospodarki jest ciągle dynamiczny, a prawo i ustanowione przez nie instytucje muszą za nim nadążyć. To jest jedyna szansa zaspokojenia potrzeb i oczekiwań uczestników rynku, a przede wszystkim użytkowników usług telekomunikacyjnych.

## 1. CELE REGULACJI W SEKTORZE TELEKOMUNIKACYJNYM

W większości krajów zmiany zachodzące na rynkach telekomunikacyjnych polegały przede wszystkim na przejściu z rynku zmonopolizowanego przez państwowego operatora do modelu rynku, na którym działa sprywatyzowany już operator zasiedziały oraz wchodzący na rynek operatorzy niezależni. Najczęściej w tym samym czasie przeprowadza się proces prywatyzacji i liberalizacji oraz budowy konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym.

Otwarcie rynku telekomunikacyjnego wynikało z obserwacji, że zliberalizowane rynki rosną szybciej, są bardziej innowacyjne oraz świadczą usługi o wyższej jakości. Jednocześnie operatorom działającym w otoczeniu wolno rynkowym łatwiej pozyskać prywatnych inwestorów do finansowania swojej sieci.

Powyższym procesom w ostatnich latach towarzyszy rozwój internetu, co wiąże się z rozbudową sieci szerokopasmowych wypierającą inwestycje w tradycyjną telefonię stacjonarną, a także obserwowany, na co dzień wzrost roli i powszechności telefonii ruchomej. W tym ostatnim przypadku łącza bezprzewodowe stają się alternatywą dla sieci stacjonarnych. Charakterystyczna jest także konwergencja telekomunikacji i informatyki oraz mediów elektronicznych przyjmująca postać wspólnej oferty usług lub produktów multimedialnych. Należy również zauważyć rozwój handlu międzynarodowego w telekomunikacji prowadzący do tworzenia operatorów działających globalnie.

Najbardziej pracowitym okresem dla regulatora jest właśnie czas prywatyzacji i wprowadzania znaczącej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Rozwijający się rynek potrzebuje regulacji bardziej niż zmonopolizowany. Bez ingerencji regulatora konkurencja nie może się rozwijać. Regulator musi pomóc zlikwidować bariery wejścia na rynek dla nowych podmiotów, szczególnie w zakresie ich współpracy międzyoperatorskiej z dawnym monopolistą.

W większości państw skarb państwa nie jest już investorem rozbudowującym sieć telekomunikacyjną. Dostawcami usług telekomunikacyjnych są przede wszystkim operatorzy prywatni. Wraz z rozposzechnieniem rynkowego spojrzenia na telekomunikację rośnie rów-

niez świadomość, że regulator nie będzie wchodził w szczegółowe zarządzanie sektorem, jak to czyniły często organy rządowe zgodnie z ich percepcją interesu publicznego. Rola regulatora sprowadza się głównie do utrzymania warunków sprzyjających efektywnemu dostarczaniu usług dla społeczeństwa.

Narzędzia regulacji różnią się w poszczególnych państwach, natomiast główne cele regulacji są podobne:

- promocja dostępu uniwersalnego do podstawowych usług telekomunikacyjnych (usługa powszechna),
- sprzyjanie konkurencji rynkowej przez promocję: efektywnych dostawców telekomunikacyjnych, dobrej jakości usług, zaawansowanych usług oraz efektywnej ceny,
- tam, gdzie konkurencyjny rynek nie istnieje albo jest łamany, zapobieganie nadużyciom pozycji rynkowej poprzez stosowanie wygórowanych cen i antykonkurencyjnego zachowania ze strony firm dominujących,
- kreowanie sprzyjającego klimatu do promocji inwestycji rozwijających sieć telekomunikacyjną,
- promocja publicznego zaufania na rynku telekomunikacyjnym poprzez transparentne regulacje i proces licencyjny,
- ochrona praw konsumentów, włączając prawa osobiste,
- promocja rozwoju współpracy międzyoperatorskiej w drodze efektywnych porozumień międzyoperatorskich,
- optymalizacja użytkowania zasobów ograniczonych: częstotliwości radiowych, numeracji i praw dostępu do cudzych nieruchomości<sup>1</sup>.

Prawo telekomunikacyjne<sup>2</sup> w art. 1 ust. 3 określa cele ustawy. „Generalnie można stwierdzić, że cele wymienione w ust. 3 powinny być osiągnięte przede wszystkim poprzez regulacyjne i kontrolne oddziaływanie organów administracji odpowiedzialnych za funkcjonowanie telekomunikacji”<sup>3</sup>. Na pewno do takich organów należy zaliczyć Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty („URTiP”)

Nadrzędnym celem dla regulacji wprowadzonej Prawem telekomunikacyjnym jest wspieranie równoprawnej i efektywnej konkurencji (art. 1 ust. 3 pkt 3 Pr. tel.). Realizacja tego celu umożliwi spełnienie

---

<sup>1</sup> H. Intven, J. Oliver, E. Sepúlveda: *Telecommunications Regulation Handbook*, Washington 2000, The World Bank, s. 1–2.

<sup>2</sup> Ustawa z 21.7.2000 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 73, poz. 852, z późn. zm. (t.j.: Dz. U. z 2001 r., Nr 122 poz. 1321, Nr 154 poz. 1800, poz. 1802, Dz. U. z 2002 r., Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676). W dalszej części Prawo telekomunikacyjne będzie powoływane z dodaniem skrótowego oznaczenia umownego – Pr. tel.

<sup>3</sup> S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 10.

większości pozostałych celów, czyli zapewnienie powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych (art. 1 ust. 3 pkt. 1 Pr. tel.), ochrony interesów użytkowników telekomunikacji (art. 1 ust. 3 pkt. 2 Pr. tel.), rozwoju nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej umożliwiającej integrację usług telekomunikacyjnych, informacyjnych i audiowizualnych oraz dostęp do ogólnoeuropejskich i światowych sieci i usług telekomunikacyjnych (art. 1 ust. 3 pkt 4 Pr. tel.).

Prawo telekomunikacyjne zawiera cały szereg przepisów służących wspieraniu konkurencji, w szczególności dotyczących podmiotów o pozycji dominującej i o znaczącej pozycji rynkowej, łączenia sieci telekomunikacyjnych i współpracy operatorów.

Politykę telekomunikacyjną danego państwa prowadzi rząd, w Polsce minister właściwy w sprawach telekomunikacji. Jednak to regulator dokonuje wdrożenia reform i decyduje o ich sukcesie.

Dla pełniejszego zrozumienia wagi i uwarunkowania działań podejmowanych przez regulatora należy uwzględnić reformy wprowadzane na rynku telekomunikacyjnym w ostatnich latach. Jedną z najistotniejszych zmian w dziedzinie telekomunikacji jest powszechny nurt prywatyzacji dawnych państwowych jednostek organizacyjnych zajmujących się świadczeniem usług telekomunikacyjnych i pocztowych w warunkach prawnego monopolu.

Celami prywatyzacji oprócz wpływów do budżetu państwa są; wzrost efektywności sprywatyzowanego operatora, wprowadzenie nowych usług oraz większa możliwość pozyskiwania przez przedsiębiorstwa prywatne środków finansowych na rozwój infrastruktury np. za pośrednictwem rynku giełdowego. Nie mniej ważne jest zniesienie w wyniku przekształceń własnościowych dualizmu, w którym państwo było jednocześnie właścicielem największego gracza na rynku i pełniło funkcję nadzorczą w branży telekomunikacyjnej.

Procesowi prywatyzacji towarzyszy liberalizacja rynku, czyli otwarcie na nowych, konkurencyjnych operatorów, co sprzyja świadczeniu usług o wyższej jakości dla użytkowników po bardziej przystępnych cenach, a także prowadzi do oferowania usług do tej pory nieobecnych na rynku.

Działania regulatora powinny w końcowym efekcie spowodować przemianę rynku zmonopolizowanego na konkurencyjny. Jest to proces długotrwały. Wymaga on z jednej strony sprawnej legislacji wyposażającej regulatora w skuteczne instrumenty oddziaływania przede wszystkim na operatora zasiedziałego o pozycji dominującej, a z innej konsekwencji w działaniach regulacyjnych.

Regulator znosi bariery dla konkurencji głównie przez wdrożenie zapisów ustawowych dotyczących współpracy międzyoperatorskiej budując swoimi rozstrzygnięciami podstawy funkcjonowania rynku.

Istotne są również orzeczenia organu regulacyjnego odnoszące się do cen (taryf) dla użytkowników, szczególnie w zakresie przeciwdziałania cenom wygórowanym, co pobudza operatorów dominujących do efektywnego świadczenia usług.

W ostatnim czasie dużą wagę przywiązuje się do działań regulacyjnych służących rozwojowi handlu międzynarodowymi usługami telekomunikacyjnymi, co może prowadzić do wzrostu inwestycji w sektorze oraz sprzyjać wejściu na dany rynek przedsiębiorstw działających w skali globalnej.

Powyższe reformy wprowadzone są w szeregu państw, część z nich zawarta jest w umowach międzynarodowych, w tym zawieranych w ramach World Trade Organization (WTO).

Duży wpływ na rozwój sektora telekomunikacyjnego, ale również na branżę mediów elektronicznych oraz informatyczną ma aktywność regulacyjna w zakresie konwergencji różnych platform sieciowych do dostarczania nowych usług. Wyznacznikiem działań regulacyjnych w tej dziedzinie może być Zielona Księga wydana przez Komisję Europejską w grudniu 1997 r. (COM(97)623).

## 2. ORGANIZACJE I TRYB FUNKCJONOWANIA ORGANU REGULACYJNEGO

Dyrektywa 95/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.12.1995 r. w sprawie udostępnienia otwartej sieci (ONP) do telefonii głosowej<sup>4</sup> w art. 2 ust. 2 definiuje „narodowy organ regulacyjny jako organ lub organy w poszczególnych państwach członkowskich, odrębne z prawnego punktu widzenia i niezależne od przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, którym to organom państwa członkowskie powierzyły funkcje regulacyjne.”

Urzędy regulacyjne różnią się w poszczególnych państwach organizacją i ich umiejscowieniem w systemie organów państwa. Na status regulatora wpływ ma rozstrzygnięcie następujących kwestii: niezależności regulatora, sposobu finansowania, wielosektorowości regulacji, organizacji urzędu regulatora.

### 2.1. NIEZALEŻNOŚĆ REGULATORA

*WTO Regulation Reference Paper* definiując „niezależność regulatora” jeszcze raz podkreśla wagę jego autonomii od dostawców usług

---

<sup>4</sup> O.J. 1995, L 321/6.

telekomunikacyjnych<sup>5</sup>. Takie oddzielenie regulatora od operatorów telekomunikacyjnych jest już generalnie stosowanym standardem. Według International Telecommunication Union (ITU) w 1999 r. 12 państw miało agencje regulacyjne telekomunikacji funkcjonujące oddzielnie od operatorów. Pod koniec 2000 r. ich liczba wynosiła 96 i nadal wzrastała<sup>6</sup>.

Niezależność regulatora przyczynia się do wzrostu zaufania uczestników rynku do jego działań. To natomiast może prowadzić do wzrostu inwestycji w sektorze i przynosić efekty dla całej gospodarki.

Dobrym przykładem ograniczeń działalności regulatora w przypadku, gdy pełni on jednocześnie funkcje właścicielskie jest kwestia wielkości zatrudnienia u państwowego dostawcy usług telekomunikacyjnych. Dawne państwowe przedsiębiorstwa telekomunikacyjne np. w Polsce państwowa jednostka organizacyjna „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” („PPTT”) utrzymywały nadmierne zatrudnienie z powodów politycznych lub innych poza ekonomicznych. Rezultatem była niska wydajność pracy oraz związane z tym dodatkowe koszty dla abonentów. Stan taki spotykał się ze zrozumieniem organu administracji rządowej odpowiedzialnego za nadzór właścicielski, jak również za regulację rynku. Unikano, zatem ze względów społeczno-politycznych konfliktu z operatorem dominującym. Natomiast niezależny regulator może działać bardziej zdecydowanie wspierając przede wszystkim konkurencję w branży telekomunikacyjnej.

Dla wielu ekspertów telekomunikacyjnych bardzo ważna jest także niezależność regulatora od administracji rządowej. Niezależność oznacza w tym wypadku neutralność, izolację od politycznej presji. Jest ona szczególnie istotna, kiedy skarb państwa zachowuje współwłasność operatora dominującego. Stopień tej niezależności zależy od rozwiązań prawnych, politycznych oraz funkcjonującego danym państwie systemu organów państwowych<sup>7</sup>.

W 1997 r. w Paryżu powołano nieformalną organizację zrzeszającą niezależnych regulatorów krajów Unii Europejskiej, która przyjęła nazwę Independent Regulatory Group (IRG). Utworzono ją w celu wymiany doświadczeń i informacji oraz harmonizacji praktyki regulacyjnej. Grupa zrzesza obecnie 14 członków. Regulator danego kraju może ubiegać się o przyjęcie do IRG, jeżeli spełnia ustanowione przez organizację wyznaczniki niezależności. Są to omówione wyżej warunki in-

---

<sup>5</sup> Annex to the Fourth Protocol to the GATS Agreement, the „Agreement on Basic telecommunications in February 1997”.

<sup>6</sup> Za H. Intven, *op.cit.*, s. 1-3.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 1-6.

stytucjonalne oraz prawna pozycja rady lub prezesa organu regulacyjnego. Zgodnie z tym ostatnim wymogiem rada lub prezes pełni swoją funkcję kadencyjnie i mogą być odwołani z urzędu tylko w ściśle określonych prawem przypadkach np. niezdolności do pełnienia funkcji. Ponadto mechanizm nadzoru nad organem regulacyjnym musi być odseparowany od organów administracji rządowej sprawujących funkcje właścicielskie w telekomunikacji. Jednocześnie orzekanie regulatora w sprawach indywidualnych pozostaje poza nadzorem rządu. Również organ rozpatrujący apelację od orzeczeń regulatora powinien być niezależny od operatorów oraz ministra sprawującego nadzór właścicielski.

Jeżeli administracja rządowa posiada uprawnienia do wydawania organowi regulacyjnemu generalnych dyrektyw (poza legislacją), to musi odbywać się to w sposób transparentny. IRG podkreśla także wpływ niezależności danego organu regulacyjnego od sposobu jego finansowania i rekrutacji pracowników.

Oczywiście niezależność regulatora nie oznacza jego funkcjonowania poza prawem czy polityką danego państwa. Musi on być w pełni umocowany w prawie krajowym. Powinien ponosić odpowiedzialność przed sejmem lub innym organem państwa. Odpowiedzialność może polegać na składaniu rocznego sprawozdania, w którym regulator wykazuje, że odpowiednio pełni swój mandat.

Nowe Prawo telekomunikacyjne ustanowiło niezależny organ regulacyjny w telekomunikacji, którym jest Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty<sup>8</sup>.

Rozpatrując kwestie niezależności Prezesa URTiP trzeba stwierdzić, że jest on organizacyjnie i formalnie oddzielony od uczestników rynku telekomunikacyjnego, w tym Telekomunikacji Polskiej S.A. („TP S.A.”). Jest on również niezależny od Ministra Skarbu Państwa pełniącego jako jeden z akcjonariuszy TP S.A. nadzór właścicielski nad spółką.

Zgodnie z art. 109 ust 2 Pr. tel. Prezes URTiP to centralny organ administracji rządowej.

Prezes URTiP to organ wyłącznie stosujący prawo. W zakresie prawodawstwa zgodnie z art. 110 ust 1 pkt 2 Pr. tel. Prezes URTiP jedynie opracowuje projekty aktów prawnych w zakresie swojej właściwości wskazane przez ministra właściwego w sprawach łączności. Trudno bowiem uznać jako prawo do inicjatywy legislacyjnej podejmowanie przez Prezesa URTiP interwencji w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych.

---

<sup>8</sup> Art. 109 ust 1 Pr. tel.: Prezes URTiP podobnie jak inne urzędy regulacyjne w Polsce nie jest organem przewidzianym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (tym organem regulacyjnym jest tylko Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), ale został ustanowiony ustawą Prawo telekomunikacyjne.



Niezależność Prezesowi Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, a wcześniej Prezesowi Urzędu Regulacji Telekomunikacji ma zapewnić kadencyjność sprawowania funkcji. Zgodnie z art. 109 ust. 4 Pr. tel. Prezes URTiP powołany jest na okres 5 lat. Ponadto art. 109 ust. 6 Pr. tel. przewiduje, że Prezes może być odwołany przed okresem, na który został powołany wyłącznie w przypadku: rażącego naruszenia ustawy, orzeczenia o zakazie zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa, popełnienia przestępstwa z winy umyślnej ściganego z urzędu i stwierdzonego prawomocnym wyrokiem sądu, choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań oraz rezygnacji.

Przy Prezesie URTiP działa Rada Telekomunikacji<sup>9</sup> oraz Rada Usług Pocztowych<sup>10</sup> jako jego organy doradcze. Kadencja tych ciał upływa z upływem kadencji Prezesa URTiP<sup>11</sup>.

Rangę i stopień niezależności organu regulacyjnego wyznacza również sposób jego powoływania oraz podporządkowania w systemie organów państwa. Mimo krótkiego stosunkowo okresu obowiązywania Prawa telekomunikacyjnego dwukrotnie doszło już do nowelizacji tej ustawy w tym zakresie.

Pierwotnie Prezes URT powoływany był przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów powoływał także zastępców Prezesa URT na jego wniosek. Zmiana ustawy z 21.12.2001 r. uzależniła powołanie Prezesa URT od wniosku ministra właściwego do spraw łączności. Zastępcy Prezesa URT mieli być powoływani na jego wniosek już tylko przez ministra właściwego do spraw łączności<sup>12</sup>.

Kolejna nowelizacja Prawa telekomunikacyjnego ustaliła zasadę, że Prezesa URTiP powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego w sprawach łączności, natomiast zastępców Prezesa URTiP do spraw rynku usług telekomunikacyjnych i do spraw usług pocztowych powołuje minister właściwy w sprawach łączności. Aktu powołania minister dokonuje jednak na wniosek Prezesa URTiP<sup>13</sup>.

Prawo telekomunikacyjne w momencie wejścia w życie przewidziało specjalną pozycję Prezesa URTiP w systemie centralnych orga-

---

<sup>9</sup> Art. 114, ust. 1 Pr. tel.

<sup>10</sup> Art. 115 a, ust. 1 Pr. tel.

<sup>11</sup> Art. 114, ust. 7, art. 115 a, ust. 6 Pr. tel.

<sup>12</sup> Art. 34 pkt 1 Ustawy z 21.12.2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 154, poz. 1800.

<sup>13</sup> Art. 56 pkt 5 a) i c) Ustawy z 1.1.2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 25, poz. 253.

nów administracji rządowej, co przejawiało się w tym, że to Prezes Rady Ministrów nadawał statut URT, a także miał rozpatrywać przedkłada-  
ne przez Prezesa URT coroczne sprawozdania z jego działalności.

Wyżej wymieniona zmiana ustawy Prawo telekomunikacyjne z 21.12.2001 r. określiła jako organ właściwy do nadania statutu URT ministra właściwego w sprawach łączności<sup>14</sup>. Podobnie minister ten został wskazany jako właściwy do rozpatrywania corocznego sprawozdania Prezesa URT<sup>15</sup>.

Rozwiązanie to zostało podtrzymane przez nowelę z 1.3.2002 r. z tą różnicą, że Prezes URT został ponadto zobowiązany do przekazywania informacji o swojej działalności na żądanie ministra właściwego w sprawach łączności<sup>16</sup>.

Obecnie w Polsce w zakresie organów administracji właściwych obszarze telekomunikacji ukształtował się model, w którym politykę telekomunikacyjną i funkcje prawodawcze pełni minister właściwy w sprawach łączności, a rynek reguluje niezależny od operatorów telekomunikacyjnych Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty.

Należy jednak zauważyć, że pierwotnie Prawo telekomunikacyjne przyznawało Prezesowi UR TiP wyższą rangę dzięki podporządkowaniu go bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. W praktyce bowiem często może dochodzić do różnicy zdań między politycznym organem jakim jest minister właściwy w sprawach łączności a organem regulacyjnym kierującym się przede wszystkim dobrem rynku telekomunikacyjnego. Osłabienie pozycji Prezesa UR TiP nie powinno prowadzić do powtórzenia sytuacji z okresu obowiązywania Ustawy o łączności<sup>17</sup>, kiedy Minister Łączności wykonywał część swoich zadań za pośrednictwem hierarchicznie podporządkowanych sobie organów: Państwowej Inspekcji Telekomunikacyjnej i Pocztovej („PITiP”) oraz Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej („PAR”) przeczyłoby to bowiem idei powołania niezależnego, również od nacisków politycznych organu regulacyjnego.

## 2.2. SPOSÓB FINANSOWANIA ORGANU REGULACYJNEGO

Sprawne i efektywne funkcjonowanie organu regulacyjnego wymaga zapewnienia mu odpowiednich środków finansowych. Źródła fi-

---

<sup>14</sup> Art. 34 pkt 4 b) Ustawy z 21.12.2001 r. o zmianie..., Dz. U. Nr 154, poz. 1800.

<sup>15</sup> Art. 34 pkt 3 a) Ustawy jw.

<sup>16</sup> Art. 56 pkt 6 b) Ustawy z 1.3.2002 r. o zmianach..., Dz. U. Nr 25, poz. 253.

<sup>17</sup> Ustawa z 23.12.1990 r. o łączności, Dz. U. Nr 86, poz. 504, t.j. z 13.10.1995 r., Dz. U. z 1995 r., Nr 117, poz. 546 ze zm.

nansowania regulatora powinny być stabilne i przyczyniać się do wzrostu niezależności procesu regulacji.

Organ regulacyjny musi pokrywać przede wszystkim koszty wynagrodzeń swoich wysokokwalifikowanych pracowników, koszty infrastruktury oraz szczególnie w pierwszym okresie działalności obciążenia związane z zewnętrznym doradztwem, ekspertyzami. W przeciwnym wypadku może on nie sprostać oczekiwaniom rynku.

Zasadniczo organ regulacyjny może być finansowany z budżetu państwa lub bezpośrednio z wpływających do niego od operatorów opłat telekomunikacyjnych takich jak: opłaty licencyjne, opłaty za używanie częstotliwości, opłaty za numerację.

Tradycyjnie ministerstwa do spraw łączności i podporządkowane im organy finansowane były z budżetu państwa. Z chwilą pojawienia się wyspecjalizowanych organów regulacyjnych zaczęto finansować je wprost z opłat telekomunikacyjnych. "Typowym sposobem ściągania opłat licencyjnych jest dystrybucja kosztów działalności regulatora pomiędzy wszystkich licencjonowanych operatorów telekomunikacyjnych proporcjonalnie do wielkości osiągniętych przez nich przychodów. Początkowo zasiedziały operator może pokrywać nawet 90% kosztów regulacji, ponieważ do niego należy 90% przychodów sektorze. Z czasem kwoty płacone przez operatora zasiedziałego będą się zmniejszały, ze wzrostem udziału w rynku niezależnych operatorów"<sup>18</sup>.

Możliwe jest również rozwiązanie mieszane, w którym organ regulacyjny zasilany jest zarówno z budżetu państwa jak również bezpośrednio z części opłat telekomunikacyjnych. W każdym przypadku uczestnicy rynku płacą za świadczoną im „usługę rządową”. Opłaty te trafiają do budżetu państwa i tam na zasadach ogólnych dystrybuowane są na różne cele, bądź rzadziej wprost zasilają budżet organu regulacyjnego dając mu większe możliwości działania.

„Zalecane jest raczej finansowanie regulatora za pomocą opłat licencyjnych i opłat za używanie częstotliwości niż bezpośrednio z budżetu państwa. Opłaty telekomunikacyjne mogą generować znaczące źródło dochodów zapewniających sprawne działanie regulatora, co nie zawsze może być zapewnione przez budżet państwa, szczególnie w okresie przemian gospodarczych”<sup>19</sup>.

Ponadto w przypadku finansowania z budżetu państwa, organ regulacyjny może znajdować się pod presją osiągnięcia przede wszystkim dochodów budżetowych kosztem realizacji celów regulacyjnych.

---

<sup>18</sup> H. Intven, op.cit., s. 1–7.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 1–7.

Zgodnie z art. 112 ust. 2 i 3 Prawa telekomunikacyjnego Prezes URTiP prowadzi działalność finansową na zasadach określonych dla jednostek budżetowych, czyli wydatki URTiP są pokrywane z budżetu państwa w wysokości corocznie określonej w ustawie budżetowej.

Działalność finansowa URTiP prowadzona jest w oparciu o ustawę o finansach publicznych<sup>20</sup>. Na podstawie art. 18 powyższej ustawy Prezes URTiP jako jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek budżetu państwa.

Częściowo w zakresie dochodów URTiP Prawo telekomunikacyjne zbliżyło się do modelu mieszanego przewidując, że opłaty z tytułu udostępnienia dokumentacji przetargowej, opłaty w przeprowadzeniu egzaminu i wydawane świadectwa operatora urządzeń radiowych oraz za przydział numeracji lub opłaty za wykorzystanie zasobów numeracji stanowią dochód środka specjalnego URTiP<sup>21</sup>.

Zgodnie z art. 21 ustawy o finansach publicznych środki specjalne są środkami gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych i są przeznaczone ustawą na realizację wskazanych celów. W przypadku Prawa telekomunikacyjnego środki specjalne URTiP przeznaczone mogą być na finansowanie organizacji przetargów i opracowanie dokumentacji przetargowej, ale również na zakup aparatury pomiarowo-kontrolnej i finansowanie prac naukowo-badawczych z zakresu gospodarki zasobami częstotliwości oraz komatibilności elektromagnetycznej, a także na premie dla pracowników URTiP<sup>22</sup>.

Jednocześnie Prezes URTiP nie jest wymieniony w art. 83 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jako instytucja samodzielnie przygotowująca swój budżet (taki status posiada m.in. KRRiTV), a zatem w procesie tworzenia swojego budżetu może podlegać bezpośredniemu oddziaływaniu ze strony rządu a w szczególności ministra finansów.

### 2.3. STRUKTURA I SEKTOROWOŚĆ ORGANU REGULACYJNEGO

Jedną z kwestii rozstrzyganych w procesie ustanowienia ciała regulacyjnego jest jego struktura, przesądzenie czy ma to być organ kolegialny czy jednoosobowy.

---

<sup>20</sup> Ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

<sup>21</sup> Art. 25 ust 5, art. 27 ust 3, art. 30 Pr. tel.

<sup>22</sup> Art. 32 ust 1 Pr. tel.

„Pierwsze ciała regulacyjne powstały w Stanach Zjednoczonych Ameryki i Kanadzie pod koniec XIX wieku. Pierwotnie organy regulacyjne powoływano na kształt wyodrębnionych izb sądów. Na czele tych organów stał przewodniczący zarządzający kolegium arbitrów. Decyzje zazwyczaj podejmowane były na zasadzie konsensusu, w przypadkach kontrowersyjnych decydowała większość”<sup>23</sup>.

Jednakże na fali powoływania regulatorów rynku telekomunikacyjnego na przełomie lat 80-tych i 90-tych w Europie przyjęto głównie model, w którym organ regulacyjny był ciałem jednoosobowym. Taka struktura nawiązywała do innych jednoosobowych organów administracji rządowej.

Jednym z pierwszych europejskich organów regulacyjnych telekomunikacji był brytyjski OFTEL założony w 1984 r. w okresie prywatyzacji British Telecom. Na jego czele stoi dyrektor generalny powołany przez sekretarza stanu w ministerstwie handlu i przemysłu.

„Pod koniec lat 90-tych kolegialność urzędów regulacyjnych stała się ponownie bardziej popularna. Trends Raport ITU z 1999 r. podaje, że sześciu na dziewięciu regulatorów ustanowionych między lipcem 1998 r. a sierpniem 1999 r. było ciałami kolegialnymi składającymi się z pięciu do jedenastu członków”<sup>24</sup>.

Niewątpliwie zaletą jednoosobowego organu regulacyjnego jest możliwość szybkiego, spójnego działania i sprawniejszego podejmowania decyzji.

Rozbudowany organ kolegialny może mieć problem z prowadzeniem konsekwentnej polityki rynkowej, jednakże jego siłą jest możliwość weryfikacji podejmowanych rozstrzygnięć przez wiele osób, a także zbiorowe doświadczenia regulacyjne.

W praktyce efektywność działań organów regulacyjnych bardziej niż od ich struktury, zależy od kwalifikacji i zaangażowania urzędników przygotowujących analizy i rekomendacje, a ostatecznie projekty decyzji.

Prawo telekomunikacyjne przyjęło zasadę jednoosobowego organu regulacyjnego, którym pierwotnie był Prezes URT, a obecnie jest Prezes URTiP<sup>25</sup>. Zasady tej nie narusza fakt powoływania zastępców Prezesa URTiP do spraw rynku usług telekomunikacyjnych oraz do spraw rynku usług pocztowych<sup>26</sup>. Nie oznacza to bowiem podejmowa-

---

<sup>23</sup> H. Intven, op.cit., s. 1–7.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 1–8.

<sup>25</sup> Art. 109 ust. 1 Pr. tel.

<sup>26</sup> Art. 109 ust. 8 Pr. tel.

nia decyzji przez organ regulacyjny w drodze uchwał. Wydawanie decyzji zgodnie z Prawem telekomunikacyjnym są decyzjami administracyjnymi Prezesa URTiP, a zastępcy Prezesa URTiP podejmują decyzje administracyjne zawsze na podstawie upoważnienia Prezesa URTiP i działają w jego imieniu. Zastępcy są pomocnikami Prezesa URTiP w określonym przez niego zakresie w obszarze rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych.

Ważnym zagadnieniem rzutującym na kształt i sposób funkcjonowania organu regulacyjnego jest określenie obszaru podlegającego działalności regulacyjnej, czyli przesądzenie kwestii jego jedno lub wielosektorowości.

Zazwyczaj telekomunikacyjne organy regulacyjne wykonują swoje funkcje w odniesieniu jedynie do rynku telekomunikacyjnego. Wychodząc poza branżę telekomunikacyjną najczęściej regulują rynki pokrewne, a więc rynek pocztowy (np. Niemcy, Szwecja) oraz rynek mediów elektronicznych – telewizyjny i radiowy (np. USA, Kanada) i usług informatycznych (np. Singapur, Malezja).

Ze względu na podobne prawne, ekonomiczne a często również techniczne uwarunkowania wyróżnia się infrastrukturalne gałęzie gospodarki narodowej do których zalicza się dostarczanie energii elektrycznej, przesył gazu i paliw, transport drogowy a także usługi telekomunikacyjne i pocztowe. Jest to naturalne pole regulacyjne dla potencjalnego regulatora wielosektorowego.

Tego typu regulatorzy działają w krajach rozwijających się np. Salwador, Jamajka.

Najlepszym czasem do powołania regulatora w danej branży jest jej prywatyzacja oraz urynkwienie. Z tego powodu niepraktyczne jest powoływanie wielosektorowego regulatora. Najczęściej bowiem urynkwienie telekomunikacji i mediów poprzedza liberalizację i oraz prywatyzację przesyłu energii i wody<sup>27</sup>.

Za wielosektorowością regulacji przemawia natomiast globalizacja rynków, na których działają koncerny wielobranżowe inwestujące w szeroko rozumianą dziedzinę usług infrastrukturalnych.

Wybór nie jest więc łatwy i każde z przyjętych rozwiązań ma swoje zalety i wady.

W przypadku regulacji wielobranżowej organ regulacyjny zgodnie z ekonomią skali powinien łatwiej zebrać w urzędzie najlepszych fachowców (np. z dziedziny ekonomii, prawa), a także powinien być tańszy w funkcjonowaniu niż suma pojedynczych regulatorów. Ponad-

---

<sup>27</sup> H. Intven, *op.cit.*, s.1–8.

to w tym modelu możliwe jest ujednoczenie procedur, zasad postępowania, a także transfer doświadczeń regulacyjnych z jednego sektora na drugi.

W praktyce jednak często doświadczenia eksperckie są trudne do przeniesienia z branży do branży. Zawsze istnieje ryzyko, że precedensy regulacyjne zostaną powielone wadliwie w innym sektorze, a zaniechania w jednej branży będą oddziaływać na pozostałe rynki. Nie mniejsze wydaje się też ryzyko oddziaływania na wielosektorowego regulatora ze strony lobby przedsiębiorców czy polityków. Przy takiej szerokiej skali działania ciężko formalnie zapewnić niezależność organu regulacyjnego i dokonać określenia jego właściwości na styku z ministrami branżowymi.

Wchodząc w życie Prawo telekomunikacyjne w art. 1 ust. 1 jednoznacznie przesądziło o jednosektorowym obszarze regulacji Prezesa URT jako organu regulacyjnego. Prezes URT został określony jako organ regulacyjny w zakresie działalności telekomunikacyjnej i gospodarki częstotliwościowej oraz spraw kompatybilności elektromagnetycznej.

Już jednak w chwili przygotowywania projektu Prawa telekomunikacyjnego, telekomunikacyjnego szczególności w fazie prac parlamentarnych pojawiły się opinie o potrzebie rozszerzenia zakresu regulacji Prezesa URT a również o działalność pocztową<sup>28</sup>. Ostatecznie problem ten miał zostać rozstrzygnięty w nowym prawie pocztowym, które jednak ciągle oczekuje na uchwalenie.

Ustawa z dnia 1.3.2002 r. dodała do art. 110 ust. 1 nowy punkt, w którym do zakresu działania Prezesa URTiP należy również wykonywanie zadań z zakresu regulacji działalności pocztowej określonych w ustawie oraz przepisach o łączności<sup>29</sup>.

#### 2.4. ORGANIZACJA I KWALIFIKACJE PRACOWNIKÓW URZĘDU REGULACYJNEGO

Organizacja urzędu regulacyjnego zależy w dużym stopniu od jego struktury i zakresu regulacji. Najbardziej rozbudowane są urzędy wielosektorowe o strukturze kolegialnej. Ponadto różne funkcje i cele wymagają odmiennej obsługi administracyjnej. Urząd regulacyjny w telekomunikacji często również odpowiada za zarządzanie częstotliwościami radiowymi, kontrolę kompatybilności urządzeń telekomunikacyjnych,

---

<sup>28</sup> Projekt rządowy Prawa pocztowego zakładał powołanie odrębnego organu regulacyjnego.

<sup>29</sup> Art. 56 pkt 6a) ustawy z 1.3.2002 r. o zmianach..., Dz. U. Nr 25, poz. 253.

a nawet usługi kontentowe. Takie wyspecjalizowane zadania wymagają wysokokwalifikowanych kadr, ale także odpowiedniej infrastruktury i zaplecza technicznego.

Przykładem regulatora wielosektorowego (telekomunikacja, rynek mediów elektronicznych, usługi kontentowe) jest działająca w USA Federal Communications Commission („FCC”). Tworzy ją pięciu komisarzy z czego jeden jest przewodniczącym organu<sup>30</sup>.

W skład struktury urzędu wchodzi Komisja oraz departamenty operacyjne i 10 biur administracyjnych. Do departamentów operacyjnych zalicza się departamenty: do spraw (ds.) usług telewizji kablowych, ds. operatorów, informacyjny, postępowań egzekucyjnych, ds. międzynarodowych, ds. mass mediów, ds. telefonii bezprzewodowej. Departamenty te raportują do Dyrektora Zarządzającego. Urząd FCC liczy około 18000 pracowników.

Przykładem struktury charakteryzującej się mniejszym stopniem złożoności ze względu na jednoosobowość oraz jednosektorowość jest organizacja wspomnianego już brytyjskiego urzędu regulacyjnego OFTEL.

W skład OFTEL wchodzi trzy departamenty: polityki regulacyjnej, nadzoru warunków koncesji oraz administracyjny. OFTEL zatrudnia około 190 osób. Należy jednak nadmienić, że nie posiada on departamentu regulacji radiotelekomunikacji, ponieważ zadania te wykonuje odrębna agencja radiotelekomunikacyjna. OFTEL nie przydziela również licencji telekomunikacyjnych doradzając jedynie w tym zakresie właściwemu ministrowi.

Zgodnie z prawem telekomunikacyjnym Prezes URTiP wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Prezes URTiP jest centralnym organem administracji rządowej a Urząd pozostaje wyłącznie jego aparatem pracy.

Prawo telekomunikacyjne przewidziało utworzenie URT na bazie dwóch organów administracji łączności: Państwowej Inspekcji Telekomunikacyjnej oraz Państwowej Agencji Radiotelekomunikacyjnej<sup>31</sup>. Ustawa zniosła PITiP i PAR, a majątek tych jednostek stał się majątkiem URT. Podobnie pracownicy PITiP i PAR stali się pracownikami URT. Wiązało się to z kwestią oszczędności budżetowych, a także z przejęciem przez Prezesa URT znacznej części zadań PITiP i PAR.

Można zatem powiedzieć, że do URT zostało wniesione doświadczenie pracowników z zakresu kontroli telekomunikacyjnej i pocztowej

---

<sup>30</sup> H. J. Blumenthal, O.R. Goodenough, *This Business of Television*, New York 1991, s. 104.

<sup>31</sup> Art. 137 i 138 Pr. tel.



oraz radiokomunikacyjnej. Natomiast od początku budowano część Urzędu zajmującą się sensu stricto regulacją rynku telekomunikacyjnego. Te trzy pionierzy: kontrola telekomunikacyjna, radiokomunikacyjna i regulacja telekomunikacji były podstawą struktury organizacyjnej URT. Znalazło to odzwierciedlenie w pierwszym statucie URT, który zgodnie z zapisem art. 112 ust. 9 Pr. tel. został nadany przez Prezesa Rady Ministrów<sup>32</sup>.

URT tworzyło wówczas 14 komórek organizacyjnych, w tym 4 departamenty merytoryczne i 10 jednostek pomocniczych oraz dodatkowo Jednostka Koordynacji Rezerwacji częstotliwości. W skład jednostek merytorycznych wchodziły departamenty: rynku telekomunikacyjnego, techniki telekomunikacyjnej i pocztowej oraz wykorzystania zasobów częstotliwości.

Nowy statut URT nadany przez Ministra Infrastruktury w zasadzie wprowadził jedną zasadniczą zmianę ustanawiając departament rynku pocztowego<sup>33</sup>.

Zgodnie z art. 119 Pr. tel. w skład URT, a obecnie URTiP wchodziły oddziały okręgowe. Ustanowionych zostało 16 oddziałów okręgowych. Oddziałem okręgowym kieruje dyrektor oddziału okręgowego URT. Trzeba podkreślić, że tak duża liczba oddziałów URTiP wynikała z przejęcia struktury terenowej dawnego PITiP oraz PAR, a także z pełnieniem przez te jednostki zdecentralizowanej funkcji kontroli wykorzystywania zasobów częstotliwości, wymagających od tych jednostek odpowiedniego wyposażenia technicznego.

Organizację wewnętrzną oraz szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych i oddziałów terenowych określa Prezes URTiP działając na wniosek dyrektora generalnego Urzędu.

Powodzenie organu regulacyjnego dużej mierze zależy od jakości jego kadr. Prawo telekomunikacyjne jedynie w odniesieniu do Prezesa URTiP i jego zastępców przewidywało wyłączność obywatelstwa polskiego, warunek stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, posiadanie wykształcenia wyższego oraz posiadanie doświadczenia w zakresie działalności telekomunikacyjnej lub pocztowej<sup>34</sup>.

W zakresie kadr URT Prawo telekomunikacyjne znosząc PITiP i PAR przewidywało, że pracownicy tych jednostek staną się pracowni-

---

<sup>32</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27.12.2000 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Telekomunikacji, Dz. U. Nr 120, poz. 1290 ze zm.

<sup>33</sup> Zarządzenie Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Dz. Urz. Ministra Infrastruktury Nr 5 poz. 11.

<sup>34</sup> Art. 109 ust. 5 Pr. tel.

kami URT. Zespół tych urzędników doświadczonych w zakresie kontroli telekomunikacji i poczty oraz radiotelekomunikacji został poszerzony o pracowników kompetentnych w sprawach regulacji rynku telekomunikacyjnego. W zakresie zadań określonych w ustawie o służbie cywilnej organizację pracy oraz czynności z zakresu prawa pracy wykonuje wobec pracowników dyrektor generalny URTiP.

Pozyskanie pracowników a następnie zapewnienie ciągłości ich pracy w Urzędzie wymaga funkcjonowania motywacyjnego systemu płac o wyższych wynagrodzeniach niż średnio w administracji publicznej. Rynkowa część branży telekomunikacyjnej charakteryzuje się bowiem wysokim poziomem wynagrodzeń. Niskie płace dla wysoko wykwalifikowanych urzędników nie tylko stanowią barierę ich pozyskania, ale prowadzą do ucieczki specjalistów w sferę działalności komercyjnej. Szczególnie jest to ważne w krajach przechodzących proces transformacji gospodarczej, gdzie często jeszcze dochodzi zagrożenie korupcją.

Pierwotnie Prawo telekomunikacyjne przewidywało w dawnym art. 112 ust. 4, że wysokość środków na wynagrodzenie Prezesa URT, wiceprezesów i pracowników URT określona jest w relacji do wynagrodzeń wypłacanych w sektorze telekomunikacyjnym, liczonych z premiami i innymi dodatkami. Ponadto w ust. 5 powyższego artykułu przewidziano możliwość premii z wydzielonego rachunku środka specjalnego dla Prezesa URT, wiceprezesów i pracowników URT.

Zmiana ustawy Prawo telekomunikacyjne z 21.12.2001 r. spowodowało wykreślenie dotychczasowego art. 112 ust. 4 oraz ograniczyła wysokość premii dla pracowników URT do wysokości 20% środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku środka specjalnego<sup>35</sup>.

W aktualnym stanie prawnym Prezes URTiP i jego zastępcy są wynagradzani na zasadach ogólnych, a płace urzędników mogą zostać powiększone o premię ze środka specjalnego. Ustawa w obecnym brzmieniu odeszła więc od zasady powiązania systemu wynagrodzenia w organie regulacyjnym ze średnim wynagrodzeniem w branży telekomunikacyjnej.

Organy regulacyjne mogą w swojej działalności wspierać się również doświadczeniem i specyficzną wiedzą ekspertów zewnętrznych. Przewiduje się, że pewne funkcje regulacyjne będą w przyszłości realizowane na zewnątrz urzędu, co może być bardziej efektywne niż tworzenie rozbudowanego biura regulacyjnego np. w zakresie audytu operatorów czy nawet monitorowania zakłóceń radiowych.

---

<sup>35</sup> Ustawa z 21.12.2001 r. o zmianie ustaw:..., Prawo telekomunikacyjne..., Dz. U. Nr 154, poz. 1802.

### 3. KOMPETENCJE ORGANÓW REGULACYJNYCH

Zakres kompetencyjny typowego organu regulacyjnego telekomunikacji sprowadza się do następujących podstawowych zadań: koncesjonowanie, gospodarka częstotliwościami, gospodarka zasobami numeracji, współpraca międzyoperatorska, konkurencja i ochrona konsumentów.

Podejmowanie rozstrzygnięć dotyczących współpracy międzyoperatorskiej szczególnie w zakresie rozliczeń stanowi jedno z najważniejszych narzędzi regulacyjnych umożliwiających zapewnienie efektywnej konkurencji. We wszystkich krajach jest to zatem podstawowe zadanie ciał regulacyjnych w obszarze telekomunikacji.

Z zagadnieniem konkurencyjności łączy się ochrona konsumentów przejawiająca się przede wszystkim w wykonywaniu przez organ regulacyjny kontroli stosowanych taryf telekomunikacyjnych, w szczególności tych ustalanych przez operatora dominującego na rynku.

Ważną funkcją zapewniającą ład w obszarze telekomunikacji jest koncesjonowanie działalności telekomunikacyjnej, które obecnie przejmuje formę udzielania zezwoleń telekomunikacyjnych, a najczęściej przyjmowania od uczestników rynku zgłoszeń podejmowania działalności telekomunikacyjnej.

Ten typowo regulacyjny zakres kompetencji uzupełniany jest o gospodarkę numeracją oraz częstotliwościami radiowymi. Numeracja, a w szczególności częstotliwości radiowe jako dobro w sposób naturalnie ograniczone wymagają racjonalnego zarządzania, co w konsekwencji powinno prowadzić do efektywnego ich eksploataowania, a także do uniemożliwienia zakłóceń przy ich wykorzystywaniu.

Powszechnie organy regulacyjne posiadają uprawnienia w zakresie gospodarki numeracją, natomiast w dziedzinie zarządzania częstotliwościami radiowymi mogą występować odrębne organy administracji łączności tak jak np. w Wielkiej Brytanii.

Prezes URTiP w art. 109 ust. 1 Pr. tel. został określony jako organ regulacyjny w zakresie działalności telekomunikacyjnej i gospodarki częstotliwościowej oraz spraw kompatybilności elektromagnetycznej.

Prawo telekomunikacyjne zdefiniowało „działalność telekomunikacyjną” jako polegającą na świadczeniu lub udostępnianiu usług telekomunikacyjnych oraz eksploatacji sieci telekomunikacyjnej<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Art. 1 ust. 1 pkt 1 Pr. tel.

Pojęcie „gospodarki częstotliwościowej” nie zostało natomiast w ustawie zdefiniowane. „Wydaje się, że pojęcie gospodarki częstotliwościowej należy rozumieć w taki właśnie sposób, jako zespół czynności administracyjnych w dziale VI, rozdziale 2 „Gospodarka zasobami częstotliwości”, dziale II, rozdziale 4 „Pozwolenie radiowe” oraz rozdziale 5 „Rezerwacja częstotliwości” Prawa telekomunikacyjnego. Na gospodarkę częstotliwościami składają się działania w zakresie ustalania przeznaczeń zakresów częstotliwości, ustalania planów zagospodarowania zakresów częstotliwości, dokonywania rezerwacji częstotliwości oraz wydawania pozwoleń”<sup>37</sup>.

Definicję kompatybilności elektromagnetycznej formułuje art. 2 pkt 7 Pr. tel. określając ją jako zdolność aparatury lub systemu do zadowalającego działania w jego środowisku elektromagnetycznym bez wywoływania ze swej strony zakłóceń elektromagnetycznych. Szczegółowe zadania Prezesa URTiP w tym zakresie są określone w art. 108 Pr. tel. i polegają na podejmowaniu działań prowadzących do eliminacji zakłóceń elektromagnetycznych oraz egzekwowaniu kompatybilności w stosunku do aparatury wprowadzonej do obrotu handlowego. Realizacji tych zadań służą przede wszystkim uprawnienia kontrolne Prezesa URTiP, o których mowa w art. 119–121 Pr. tel.

Zgodnie z działem II Pr. tel. Prezes URTiP jest organem właściwym w sprawach uprawnień do działalności telekomunikacyjnej, a więc w sprawach zezwoleń telekomunikacyjnych<sup>38</sup> i pozwoleń radiowych<sup>39</sup>.

Prawo telekomunikacyjne wyróżnia dwa rodzaje zezwoleń telekomunikacyjnych: zezwoleń na eksploatację publicznej sieci telefonicznej oraz zezwolenie na eksploatację sieci publicznej przeznaczonej do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych<sup>40</sup>. Prezes URTiP wydaje, odmawia wydania powyższych zezwoleń na drodze decyzji administracyjnych.

W sieciach publicznych nie objętych zezwoleniem wykonywanie działalności telekomunikacyjnej wymaga pisemnego zgłoszenia Prezesowi URTiP<sup>41</sup>, który może zgłosić w drodze decyzji sprzeciw wobec zamiaru podjęcia przez przedsiębiorcę zgłoszonej działalności telekomunikacyjnej<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> S. Piątek, *op.cit.*, s. 745.

<sup>38</sup> Art. 7 ust. 1 Pr. tel.

<sup>39</sup> Art. 17 ust. 1 Pr. tel.

<sup>40</sup> Art. 3 ust. 1 Pr. tel.

<sup>41</sup> Art. 3 ust. 3 Pr. tel.

<sup>42</sup> Art. 14 ust. 2 Pr. tel.

Prezes URTiP jest także właściwy w sprawach cofania zezwoleń telekomunikacyjnych oraz ograniczenia przedmiotu lub obszaru działalności określonej w zezwoleniu.

Używanie urządzeń radiowych w zasadzie wymaga posiadania pozwolenia radiowego. Zgodnie z rozdziałem 4 dział II Pr. tel. w zakresie pozwoleń radiowych Prezes URTiP w drodze decyzji administracyjnych wydaje, odmawia wydania pozwolenia, cofa lub zmienia pozwolenie oraz zmienia warunki wykorzystania częstotliwości objętych pozwoleniem.

W odniesieniu do gospodarki częstotliwościowej Prawo telekomunikacyjne nadało Prezesowi URTiP systemowe uprawnienie do ustalania planów zagospodarowania częstotliwości. Stanowią one konkretyzację uchwalanej przez Radę Ministrów Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości, które w sposób ogólny określa przeznaczenie częstotliwości dla poszczególnych służb radiokomunikacyjnych<sup>43</sup>.

Plan zagospodarowania częstotliwości oraz zmiany tych planów ustala Prezes URTiP po zasięgnięciu opinii Rady Telekomunikacyjnej. Plany te powinny uwzględniać w szczególności politykę państwa w zakresie gospodarki częstotliwościami, wynikające z wcześniej wydanych decyzji<sup>44</sup>.

Wykorzystanie częstotliwości przez zainteresowany podmiot może w zasadzie nastąpić dopiero po uzyskaniu stosownych uprawnień, w tym w szczególności otrzymania rezerwacji częstotliwości. „Rezerwacja częstotliwości określa te częstotliwości, które w okresie rezerwacji pozostają w dyspozycji podmiotu, któremu dokonano rezerwacji”<sup>45</sup>.

Prezes URTiP zgodnie z art. 22 ust. 2 Pr. tel. jest organem właściwym w zakresie dokonania, zmiany lub cofnięcia rezerwacji częstotliwości z wyłączeniem tych rezerwacji co do których kompetencje posiada Przewodniczący KRRiTV.

W przypadku ograniczonych zasobów częstotliwości Prezes URTiP ogłasza i przeprowadza przetargi mające wyłonić podmiot, któremu zostanie przeznaczona rezerwacja częstotliwości<sup>46</sup>.

Gospodarka numeracją opiera się na planie numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych i ewentualnie na planach numeracji dla innych sieci ustanowionych rozporządzeniem ministra właściwego do spraw łączności<sup>47</sup>. Prezes URTiP opracowuje natomiast Tabli-

---

<sup>43</sup> Art. 105 ust. 1 Pr. tel.

<sup>44</sup> Art. 106 ust. 1–3 Pr. tel.

<sup>45</sup> Art. 22 ust. 1 Pr. tel.

<sup>46</sup> Art. 24 ust. 1–2 Pr. tel.

<sup>47</sup> Art. 99 ust. 7 Pr. tel.

ce Zagospodarowania Numeracji stanowiącą zbiorcze zestawienie numeracji przydzielonych operatorom<sup>48</sup>.

Zgodnie z art. 99 Pr. tel. Prezes URTiP jest właściwy w zakresie przydzielania numeracji, odmowy jej przydziału lub ograniczenia zakresu przydziału. W przypadku braku dostatecznych zasobów numeracji Prezes URTiP przeprowadza przetarg<sup>49</sup>.

Działania regulacyjne w zakresie telekomunikacji wspierające równoprawną i efektywną konkurencję oraz chroniące prawa użytkowników telekomunikacji w dużej mierze opierają się na szczególnym reżimie prawnym w odniesieniu do podmiotów o znaczącej i dominującej pozycji rynkowej. Na operatorów odgrywających tak poważną rolę na rynku Prawo telekomunikacyjne nałożyło szereg obowiązków mających prowadzić do wyrównania szans operatorów wchodzących na rynek z operatorem zasiedziałym, najczęściej dawnym monopolistą.

Stąd właśnie wynika waga decyzji Prezesa URTiP ustalających, że na obszarze wskazanym w decyzji operator publiczny zajmuje pozycję dominującą lub jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej<sup>50</sup>.

Decyzje powyższe są wydawane w zakresie: usług powszechnych, dzierżawy łączy telekomunikacyjnych, usług telefonii ruchomej oraz świadczonych na krajowym rynku połączeń międzyoperatorskich<sup>51</sup>.

Operatorem dominującym jest operator zajmujący pozycję dominującą w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów. Operatorem o znaczącej pozycji rynkowej to operator, którego udział w rynku świadczeń danego rodzaju usług jest równy lub większy od 25%<sup>52</sup>.

Ochronie praw użytkowników usług powszechnych służy uprawnienie Prezesa URTiP do zgłaszania sprzeciwu wobec postanowień przedstawianych mu przez operatorów dominujących wzorów umówi i projektów regulaminów w zakresie usług powszechnych. Regulamin objęty sprzeciwem nie wchodzi w życie, a oprotestowany wzór umowy nie może być stosowany<sup>53</sup>.

Do tej samej grupy uprawnień należy możliwość zgłoszenia przez Prezesa URTiP sprzeciwu wobec projektu cennika świadczenia usług powszechnych przekładanego przez operatora o znaczącej pozycji rynkowej. Sprzeciw powoduje, że cennik nie wchodzi w życie<sup>54</sup>. Na podob-

---

<sup>48</sup> Art. 100 ust. 1 Pr. tel.

<sup>49</sup> Art. 99 ust. 3 Pr. tel.

<sup>50</sup> Art. 57 ust. 1 Pr. tel.

<sup>51</sup> Art. 57 ust. 4 Pr. tel.

<sup>52</sup> Art. 57 ust. 1 Pr. tel.

<sup>53</sup> Art. 58 ust. 1–4 Pr. tel.

<sup>54</sup> Art. 60 ust. 1–3 Pr. tel.

nych zasadach jak usługa powszechna traktowana jest usługa dzierżawy łączy telekomunikacyjnych<sup>55</sup>.

Jednym ze skutków otwarcia rynku telekomunikacyjnego jest stan, w którym użytkownicy korzystają z sieci różnych operatorów. Świadczenie wielu usług, a przede wszystkim wzajemne kontaktowanie się klientów odrębnych operatorów zapewniają przepisy o łączeniu sieci telekomunikacyjnych i współpracy operatorów.

Prawo telekomunikacyjne nałożyło na operatorów publicznych o znaczącej pozycji rynkowej obowiązek połączenia sieci telekomunikacyjnych<sup>56</sup>. Ustawa przyjęła zasadę, że współpraca operatorów dotycząca połączenia ich sieci odbywa się na podstawie umowy o połączeniu sieci. Zakłada się zatem osiągnięcie konsensusu co do warunków współpracy międzyoperatorskiej. W praktyce jednak często operator zasiedziały wykorzystuje swoją pozycję, tak ustalając reguły współpracy np. w zakresie rozliczeń międzyoperatorskich, że działalność operatorów wchodzących na rynek staje się nieopłacalna.

Mając to na uwadze art. 79 Pr. tel. zobowiązał operatora dominującego w zakresie świadczenia usług powszechnych lub w zakresie świadczenia usług dzierżawy łączy do opracowania ofert określających ramowe warunki umów o połączenie sieci z operatorami. Prezes URTiP może odmówić zatwierdzenia proponowanego projektu oferty, jeżeli narusza on przepisy prawa.

Często negocjacje między stronami przedłużają się, między innymi w skutek gry na zwłokę ze strony operatora zasiedziałego. W takiej sytuacji Prezes URTiP może w drodze postanowienia określić termin zakończenia negocjacji o zawarcie umowy o połączenie sieci, jeżeli stroną negocjacji jest operator o znaczącej pozycji rynkowej<sup>57</sup>. Prezes URTiP posiada również uprawnienie do określenia jakie zagadnienia mają być objęte umową o połączeniu sieci<sup>58</sup>.

Ostatecznie, gdy strony negocjacji nie mogą osiągnąć porozumienia w terminach wymienionych w art. 83 ust. 2 Pr. tel. Prezes URTiP działając na wniosek którejkolwiek ze stron podejmuje decyzje o połączeniu sieci. Decyzja ta, zastępuje umowę o połączeniu sieci<sup>59</sup>.

Nawet jednak, kiedy operatorzy łączonych sieci zawrą umowę o współpracy międzyoperatorskiej Prezes URTiP może w każdym czasie, w drodze postanowienia zobowiązać strony umowy do zmiany jej

---

<sup>55</sup> Art. 61 Pr. tel.

<sup>56</sup> Art. 76 ust. 1 Pr. tel.

<sup>57</sup> Art. 83 ust. 1 Pr. tel.

<sup>58</sup> Art. 78 ust. 4 Pr. tel.

<sup>59</sup> Art. 84 ust. 1–2 Pr. tel.

treści, jeżeli nie zapewnia ona efektywnej konkurencji lub interoperacyjności sieci<sup>60</sup>.

Omawiając najważniejsze regulacyjne kompetencje Prezesa URTiP należy wymienić także jego uprawnienia do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, radiokomunikacji i kompatybilności elektromagnetycznej<sup>61</sup>.

Zgodnie z nowelizacją art. 29 i 30 ustawy o łączności Prezes URTiP jest również właściwy w zakresie kontroli działalności pocztowej<sup>62</sup>.

Egzekucję stosowania przez uczestników rynku telekomunikacyjnego przepisów Prawa telekomunikacyjnego oraz wydanych na jego podstawie decyzji umożliwiając uprawnienia Prezesa URTiP do nakładania kar pieniężnych<sup>63</sup>.

Prezes URTiP jest organem, który część swoich kompetencji wykonuje w porozumieniu z innymi organami. Dotyczy to Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Prezes URTiP ustala w drodze decyzji operatorów publicznych o dominującej lub znaczącej pozycji rynkowej w rozumieniu art. 57 Pr. tel. działając w tym zakresie w porozumieniu z Prezesem UOKiK. Zgodnie z art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego Prezes URTiP wydaje decyzje o których mowa w art. 57 ust. 1–4 ustawy po wyrażeniu stanowiska Prezesa UOKiK w drodze postanowienia.

Podobna sytuacja zachodzi w przypadku udzielenia rezerwacji częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzenia programów w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną lub rozsiewczą satelitarną. Prezes URTiP dokonuje powyższej rezerwacji częstotliwości działając w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiTV<sup>64</sup>. Natomiast Przewodniczący KRRiTV działa w zakresie programowym określając, „...jakie programy radiofoniczne lub telewizyjne będą wchodzić w skład rozsyłanego tą drogą zintegrowanego sygnału cyfrowego, tzw. sygnału multipleksu...”<sup>65</sup>.

Należy nadmienić, że KRRiTV stoi na stanowisku, że powyższe rozwiązanie narusza jej uprawnienia konstytucyjne. Taki stan może w przyszłości rodzić spory kompetencyjne przy wydawaniu decyzji dotyczących mediów cyfrowych.

---

<sup>60</sup> Art. 85 ust. 1 Pr. tel.

<sup>61</sup> Art. 117 Pr. tel.

<sup>62</sup> Art. 131 pkt 8 a i pkt 9 Pr. tel.

<sup>63</sup> Art. 124–125 Pr. tel.

<sup>64</sup> Art. 22 ust. 4 Pr. tel.

<sup>65</sup> P. Krupa, W. Kuźnicki, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 132.



#### 4. ZASADY POSTĘPOWANIA REGULACYJNEGO W TELEKOMUNIKACJI

W zależności od reżimu prawnego i umocowania w systemie organów państwowych organ regulacyjny stosuje odpowiednie procedury regulacyjne. Ostatecznie jednak rezultatem postępowania regulacyjnego są zawsze decyzje kształtujące politykę regulacyjną, rozstrzygające spory operatorskie albo orzekające w innych sprawach należących do kompetencji organu regulacyjnego.

Ten proces decyzyjny regulowany jest zazwyczaj procedurą administracyjną oraz zasadami dobrej praktyki regulacyjnej wynikającymi z doświadczeń poszczególnych ciał regulacyjnych, a także z ich wymiany.

Przykładem zasad postępowania regulacyjnego są następujące reguły dotyczące organu regulacyjnego w Australii<sup>66</sup>:

1. Decyzje muszą być podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem.
2. Decyzje muszą być podejmowane w trybie bezstronnej procedury.
3. Regulator musi uwzględnić wszystkie okoliczności związane ze sprawą.
4. Decyzje muszą być podejmowane w dobrej wierze i w odpowiednim celu.
5. Podstawa faktycznej decyzji musi być oczywista.
6. Polityka rządu musi być odpowiednio przełożona na działania regulacyjne.
7. Niezależny regulator nie może działać pod wpływem innych osób.

Zasady te promują wiarygodność i bezstronność procesu regulacyjnego.

Przenosząc powyższe na grunt polskiego urzędu regulacyjnego należy stwierdzić, że Prezes URTiP jako centralny organ administracji rządowej stosuje w swoim procesie decyzyjnym przede wszystkim Kodeks postępowania administracyjnego<sup>67</sup>.

Opierając się na doktrynie polskiego postępowania administracyjnego oraz uwzględniając doświadczenia regulacyjne w innych krajach można sformułować podstawowe zasady postępowania regulacyjnego przed Prezesem URTiP. Będą to dyrektywy odnoszące się do idei

---

<sup>66</sup> H. Intven, *op.cit.*, s. 1–20.

<sup>67</sup> Art. 111 ust. 1 Pr. tel.

stosowania prawa, takie jak: zasada praworządności, zasada prawdy obiektywnej, zasada niezależności organu regulacyjnego oraz pochodna zasada sądowej kontroli procesowych aktów administracyjnych. Inną grupę zasad tworzą reguły o charakterze bardziej techniczno-procesowym, w szczególności są to: zasada udzielenia informacji faktycznej i prawnej, ugodowego załatwiania spraw administracyjnych oraz zasada efektywności<sup>68</sup>.

Zasada praworządności została wyrażona w art. 6 Kpa. i jest powtórzeniem zapisu art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stwierdza ona, że organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa. Zgodnie z nią organ regulacyjny musi przestrzegać zarówno przepisów prawa materialnego, będzie to głównie ustawa Prawo telekomunikacyjne i wydane do niej akty wykonawcze, jak również stosować prawo procesowe czyli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zasada prawdy obiektywnej została zapisana w art. 7 Kpa. „W toku postępowania organy administracji państwowej(...) podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.” Realizacji tej zasady służą szczególnie przepisy procedury administracyjnej odnoszące się do postępowania dowodowego.

W przypadku sporów międzyoperatorskich Prezes URTiP podejmuje decyzję o połączeniu sieci po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej, której tryb sprzyja realizacji prawdy obiektywnej<sup>69</sup>. Obiektywizm i wiarygodność postępowania wzmacnia również postulat unikania stronniczości przy wydawaniu decyzji, którego realizacji służą między innymi przepisy o wyłączeniu urzędnika.

W tym zakresie ważne jest również zachowanie reguły audi altera parte, która znalazła wyraz w art. 10 Kpa. formułującym zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu postulującą zapewnienie każdej ze stron możliwość i wyrażenia swojego stanowiska zanim zostanie podjęta decyzja przez organ regulacyjny.

Zasada niezależności organu regulacyjnego omówiona została szczegółowo w punkcie 2.2. niniejszego opracowania.

„Zasada sądowej kontroli procesowych aktów administracyjnych stanowi o tym, że decyzje i liczne postanowienia są poddane kontroli niezawisłego sądu pod względem ich zgodności z prawem(...)”<sup>70</sup>. Jed-

---

<sup>68</sup> Nawiązuję tu do podziału zasad postępowania administracyjnego przedstawionego [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996, s. 130.

<sup>69</sup> Art. 84 ust. 1 Pr. tel.

<sup>70</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 132.

nym z wyznaczników niezależności regulatora jest możliwość odwołania się od jego orzeczeń do organu apelacyjnego niezależnego od operatorów oraz od ministra sprawującego funkcje właścicielskie w stosunku do operatora telekomunikacyjnego z udziałem skarbu państwa.

Od decyzji Prezesa URTiP, w tym takich jak „zezwozenie telekomunikacyjne”, „pozwolenie radiowe” wydanych w pierwszej instancji nie służy odwołanie, jednak strona ma uprawnienie zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Po wyczerpaniu tej drogi strona może wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>71</sup>. Jednakże nie od wszystkich decyzji Prezesa URTiP przysługuje odwołania do Naczelnego Sadu Administracyjnego. Prawo telekomunikacyjne w art. 111 ust. 2 określiło decyzje, od których strona może odwołać się do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego. Są to decyzje dotyczące ustalenia, że dany operator zajmuje pozycję dominującą lub jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej oraz decyzje o połączeniu sieci a także decyzje o nałożeniu kar pieniężnych dla kierownika podmiotu gospodarczego lub dla samego podmiotu gospodarczego. Postępowanie w sprawie odwołania od tych decyzji Prezesa URTiP podlega przepisom Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych<sup>72</sup>.

W praktyce organu regulacyjnego bardzo ważne znaczenie ma zasada obowiązku udzielenia informacji faktycznej i prawnej<sup>73</sup>, której realizacja wraz z poszanowaniem kultury administrowania pogłębia zaufanie obywateli, a także uczestników rynku do działań regulatora oraz służy wzrostowi świadomości i kultury prawnej.

W szerszym znaczeniu udzielanie informacji przez organ regulacyjny co do swojej polityki, planowanych działań, wydanych decyzji ze wskazaniem interesu strony i interesu publicznego przyczynia się do większej skuteczności podejmowanych działań regulacyjnych. Realizacji tego celu mogą służyć publikacje w mediach np. na stronach internetowych, ukazujące cele i uwarunkowania procesu regulacyjnego.

Dobry regulator poddaje społecznej konsultacji swoje działania, o ile czas na to pozwala. Powinien on również zbierać uwagi od uczestników rynku telekomunikacyjnego co do proponowanych zasad i rozwiązań regulacyjnych.

W zakresie udzielania informacji o swoich działaniach Prezes URTiP wydaje Biuletyn URTiP, w którym zamieszczane są wymagane

---

<sup>71</sup> Art. 34 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74 poz. 368 ze zm.

<sup>72</sup> Art. 111 ust. 3 Pr. tel.

<sup>73</sup> Art. 9 K.p.a.

ustawą Prawo telekomunikacyjne informacje i rozstrzygnięcia Prezesa URTiP oraz między innymi wykaz udzielonych zezwoleń telekomunikacyjnych<sup>74</sup>.

Inną istotną regułą postępowania przed organem regulacyjnym jako organem administracji, jest zasada ugodowego załatwiania spraw administracyjnych<sup>75</sup>. Ugoda administracyjna jako forma rozstrzygania spraw administracyjnych dopuszczalna jest w przypadku wielości stron i spornego charakteru sprawy.

Typowymi sprawami podlegającymi ugodzie są spory międzyoperatorские. Prezes URTiP wydając decyzje w sprawach o połączeniu sieci telekomunikacyjnych powinien więc nakłaniać spierających się operatorów do zawarcia ugody<sup>76</sup>. W trybie tym unika się jednocześnie przyjęcia takiego porozumienia, które jest sprzeczne z przepisami prawa albo naruszają interes społeczny bądź słuszny interes stron<sup>77</sup>.

W przyszłości będą najprawdopodobniej wprowadzone oprócz standardowych procedur przed organem regulacyjnym, także takie techniki rozwiązywania sporów, które opierają się na mediacjach czy arbitrażu. Urząd regulacyjny będzie mógł korzystać wtedy z pomocy niezależnych mediatorów lub arbitrów<sup>78</sup>.

Działalność regulatora powinna być efektywna. Standard efektywności można odnieść w wąskim znaczeniu jedynie do sprawnego, prostego i szybkiego prowadzenia postępowania regulacyjnego.

W praktyce regulacyjnej zasada ta odnosi się jednak szerzej do całokształtu działań organów regulacyjnych służących rozwojowi rynku telekomunikacyjnego. Na efektywność postępowania regulatora w tym rozumieniu mają wpływ nie tylko przepisy proceduralne, ale również prawo materialne nadające mu określone uprawnienia, a także struktura i stopień urynkwienia branży telekomunikacyjnej.

Efektywna regulacja powinna być ograniczona do niezbędnego minimum na wolnym i konkurencyjnym rynku. Natomiast działania znoszące bariery dla zaistnienia konkurencji w telekomunikacji są potrzebne szczególnie we wstępnej fazie rozwoju rynku. Należy jednak zaznaczyć, że w każdym stadium rozwoju rynku będzie potrzebna interwencja w zakresie współpracy międzyoperatorskiej, szczególnie w zakresie udostępniania infrastruktury operatora zasiedziałego konkurencyjnym operatorom.

---

<sup>74</sup> Art. 116 Pr. tel.

<sup>75</sup> Art. 13 § 1 K.p.a.

<sup>76</sup> Art. 13 § 2 K.p.a.

<sup>77</sup> Art. 118 § 3 K.p.a.

<sup>78</sup> Za H. Intven, op.cit., s. 1–21.

Skuteczna i efektywna regulacja powinna nadażyć za dynamiką rynku. Decyzje powinny być podejmowane na tyle szybko, aby nie opóźniać rozwoju sektora. Odnosi się to przede wszystkim do rozwiązywania sporów międzyoperatorskich. Spory te bez zaangażowania regulatora mogą być prowadzone nawet latami. Szybka regulacja to często regulacja nie wchodząca w szczegóły np. w zakresie kosztów świadczenia usług międzyoperatorskich został wypracowany standard oparcia kalkulacji na kosztach LRIC (Long Run Incremental Costs).

Standardy najlepszej praktyki regulacyjnej wypracowane zazwyczaj na najbardziej rozwiniętych rynkach telekomunikacyjnych mogą być ze stosunkowo małym ryzykiem przenoszone do praktyki mniej doświadczonych organów regulacyjnych. Regulatorzy powinni zatem śledzić międzynarodowe trendy regulacyjne i rozważać ich wprowadzenie na swoim rynku. Ma to szczególne znaczenie w okresie postępującej globalizacji sektora telekomunikacyjnego. Organ regulacyjny, który lokalnie przyjmuje rozwiązania bardziej obciążające uczestników rynku niż w innych krajach lub faworyzujące określonych uczestników rynku, może powodować stagnację w branży i niechęć do zaangażowania inwestycyjnego w telekomunikację go ze strony instytucji finansowych.

Organ regulacyjny często staje przed dylematem efektywnej i skutecznej regulacji z jednej strony, a z drugiej przed koniecznością zachowania bezstronności. Urzędy regulacyjne są bowiem w naturalnym konflikcie z dawnymi monopolistami, a często wspierają konkurencyjnych, nowych operatorów. Trudno sobie jednak wyobrazić sytuację w której organ państwowy działając nawet w imię wspierania konkurencji czy dobra abonentów telekomunikacyjnych pomijał będzie zasadę prawdy obiektywnej czy też pozbawi operatora zasiedziałego prawa apelacji. W tym zakresie regulator skazany jest na stosowanie przyjętych w trakcie procesu legislacyjnego zasad postępowania i może jedynie korzystać z uprawnień, jakie przysługują mu w stosunku do operatora dominującego na danym rynku.