

BIULETYN
INFORMACYJNY
INSTYTUTU
ŁĄCZNOŚCI



1998

2÷4

**BIULETYN
INFORMACYJNY
INSTYTUTU
ŁĄCZNOŚCI**

ROK 38

INSTYTUT ŁĄCZNOŚCI

NR 2-4(355-357)

WARSZAWA 1998

Komitet Redakcyjny
Redaktor Naczelny: dr inż. Krystyn Plewko
Z-ca Redaktora Naczelnego: doc. dr inż. Alina Karwowska-Lamparska
Redaktorzy Działowi:
doc. dr inż. Włodzimierz Barjasz
dr inż. Stanisław Sońta
inż. Maria Łopuszniak

© Copyright by Instytut Łączności, Warszawa 1998

ISSN 0209-1046

Redaktor: mgr Krystyna Juskiewicz

Skład komputerowy: techn. Grażyna Woźnica

Instytut Łączności, Ośrodek Informacji Naukowej i Normalizacji
ul. Szachowa 1, 04-894 Warszawa

Franciszek Kamiński

**POLITYKA TELEKOMUNIKACYJNA
UNII EUROPEJSKIEJ**

SPIS TREŚCI

	Str.
1. Wprowadzenie	5
2. Specyfika rynku telekomunikacyjnego	12
3. Zadania państwa na rynku telekomunikacyjnym w okresie jego transformacji	20
3.1. Zakres ingerencji państwa w funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego w gospodarce wolnorynkowej	22
3.2. Cele i zakres regulacji w telekomunikacji	25
3.3. Państwowe organy regulacyjne w telekomunikacji	28
3.4. Zadania państwa w telekomunikacji według dokumen- tów Unii Europejskiej	30
4. Trzy etapy kształtowania się rynku telekomunikacyjnego we Wspólnocie Europejskiej	37
5. Główne kierunki regulacji rynku telekomunikacyjnego we Wspólnocie Europejskiej	44
5.1. Liberalizacja zmonopolizowanych segmentów rynku telekomunikacyjnego	45
5.2. Harmonizacja warunków prowadzenia działalności na rynku telekomunikacyjnym	47
5.3. Konkurencja na rynku telekomunikacyjnym - - aspekty regulacyjne	49
6. Połączenia międzysieciowe w regulacjach Unii Europejskiej	57
6.1. Ogólna charakterystyka problematyki połączeń międzysieciowych	57
6.2. Rodzaje połączeń międzysieciowych	62
6.3. Polityka regulacyjna UE w kwestii połączeń międzysieciowych	64

	Str.
6.4. Ramowe regulacje UE dla połączeń międzysieciowych	66
6.5. Aspekty cenowe w regulacjach UE	69
6.6. Aspekty pozacenowe problematyki połączeń międzysieciowych	71
6.7. Uwagi końcowe	73
7. Usługi podstawowe w telekomunikacji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej	75
7.1. Ogólna charakterystyka usług podstawowych w telekomunikacji publicznej	75
7.2. Charakterystyka usług podstawowych w UE	81
7.3. Obowiązki państwa w świetle projektu dyrektywy o usługach telefonicznych	86
8. Powszechna usługa telekomunikacyjna w Unii Europejskiej	90
8.1. Ogólna charakterystyka problemu	90
8.2. Powszechna usługa telekomunikacyjna według koncepcji UE	94
9. Jakościowe aspekty regulacji prawnych w telekomunikacji	97
9.1. Przyjazne środowisko prawne dla jakości sieci i usług w telekomunikacji	99
9.2. Nadzór organów państwowych nad jakością świadczonych usług telekomunikacyjnych w aspekcie gospodarczym i społecznym	101
9.3. Kształtowanie technicznego zaplecza jakości w sektorze telekomunikacyjnym	106
10. Uwagi o regulacji rynku telekomunikacyjnego w Polsce	110
Wykaz dokumentów Unii Europejskiej	123
Wykaz literatury	127

POLITYKA TELEKOMUNIKACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ

1. WPROWADZENIE

W okresie minionej dekady nastąpiły zasadnicze przekształcenia strukturalne w telekomunikacji publicznej na całym świecie, całkowicie zmieniające warunki działalności na rynku telekomunikacyjnym. W wyniku realizacji reformy w telekomunikacji zamierza się osiągnąć następujące cele podstawowe:

- wzrost efektywności gospodarki krajowej i regionalnej przez coraz lepsze zaspokajanie potrzeb wszystkich użytkowników, a szczególnie przez polepszenie obsługi telekomunikacyjnej użytkowników gospodarczych (wzrost jakości i poszerzenie oferty świadczonych usług oraz skrócenie czasu realizacji nowych usług) - tworzenie niezbędnych warunków dla procesu powstawania społeczeństwa informacyjnego;
- zapewnienie powszechnej dostępności i przystępności podstawowych usług telekomunikacyjnych, przede wszystkim usługi telefonicznej, a w perspektywie - usług informacyjnych;
- wzrost efektywności sektora telekomunikacyjnego przez stworzenie nowych możliwości podejmowania i rozwijania działalności operatorskiej zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym (globalizacja działalności telekomunikacyjnej);
- polepszenie wskaźników ekonomicznych w działalności operatora narodowego przez racjonalizację zatrudnienia, wzrost wydajności pracy i wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania przedsiębiorstwem;
- ukształtowanie taryf i opłat za usługi telekomunikacyjne na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów z uwzględnieniem obo-

wiązku świadczenia usługi powszechnej po przystępnej cenie (ekonomiczna weryfikacja cen za towar telekomunikacyjny z uwzględnieniem socjalnych aspektów telekomunikacji w obszarze usługi powszechnej);

- pozyskanie znacznego kapitału prywatnego na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w skali krajowej, regionalnej i globalnej;
- ułatwienie i przyspieszenie wdrażania nowych technik do infrastruktury telekomunikacyjnej i działalności usługowej;
- wspieranie i wykorzystywanie procesu konwergencji w szeroko pojętym sektorze usług informacyjnych.

Urzeczywistnienie celów reformy następuje przy udziale wszystkich podstawowych podmiotów kształtujących sytuację na rynku telekomunikacyjnym. Jednym z najważniejszych z nich jest państwo, które za pomocą swoich organów w istotny sposób wpływa na jakość funkcjonowania rynku.

Państwowy monopol w telekomunikacji, połączony z zarządzaniem tym sektorem gospodarki przez administrację łączności, znajdującej się w strukturze jednego z ministerstw i finansowanej z budżetu państwa, stanowił przez wiele dziesiątków lat podstawowy wzorzec funkcjonowania telekomunikacji na świecie [11, 22, 23, 27, 28, 45]. W wyniku wprowadzania nowych technologii, rozwoju rynku międzynarodowego oraz wzrostu wymagań użytkowników nastąpiła jednak konieczność odmiennego ukształtowania środowiska telekomunikacyjnego, tak aby w maksymalnym stopniu:

- wykorzystać najnowsze wynalazki i ich przemysłowe zastosowanie we wszystkich przedsiębiorstwach, niezależnie od ich specjalizacji, samodzielności finansowej i wskaźnika zatrudnienia;
- stworzyć nowe szanse dla konkurencyjności gospodarki narodowej;
- udostępnić wszystkim mieszkańcom podstawowe narzędzia porozumiewania się między ludźmi oraz dostępu do dóbr kultury i edukacji.

Narodziny rynku telekomunikacyjnego datują się dopiero od połowy lat osiemdziesiątych. Na początku w W. Brytanii, USA, Japonii, a następnie w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) stwierdzono, że aby zrealizować wymienione cele należy odejść od monopolu w sektorze telekomunikacyjnym i zacząć traktować telekomunikację tak samo jak inne dziedziny gospodarki w systemie wolnorynkowym, tzn. że powinna ona funkcjonować w warunkach konkurencji. Uznano, że konkurencja na rynku telekomunikacyjnym stanowi nieodzowny warunek urzeczywistnienia celów ekonomicznych i społecznych, jakie wysuwa perspektywa rozwojowa. W tym czasie nastąpiły istotne zmiany prawne w warunkach funkcjonowania telekomunikacji publicznej w W. Brytanii, USA i Japonii, które zapoczątkowały powszechny proces przechodzenia od monopolu w telekomunikacji do konkurencji i wolnego rynku sprzętu i usług telekomunikacyjnych [45].

Proces liberalizacji i demonopolizacji sektora telekomunikacyjnego postępował bardzo powoli. Dopiero orzeczenie z 1984 r. o likwidacji monopolu firmy Bell System przez jej rozczłonkowanie na kilka niezależnych podmiotów telekomunikacyjnych z odgórnie zakreślonym obszarem działalności oraz ustawy telekomunikacyjne w W. Brytanii z lat 1981 i 1984, dopuszczające elementy konkurencji, wprowadzające pozarządowy nadzór nad funkcjonowaniem sektora telekomunikacyjnego i ograniczające własność państwa nad British Telecom, a także nowe regulacje prawne w telekomunikacji Japonii z 1985 r., stworzyły nową jakość w zasadach funkcjonowania sektora telekomunikacji publicznej i umożliwiły narodziny rynku telekomunikacyjnego w otoczeniu konkurencyjnym. Nie była to jeszcze konkurencja w pełnym tego słowa znaczeniu; często określa się ją mianem konkurencji sterowanej, kontrolowanej bądź nadzorowanej.

Należy zauważyć, że monopol w telekomunikacji powstawał i istniał nie tylko na skutek sprzyjających mu regulacji państwa (jak np. w Austrii, Belgii, Francji, Niemczech, Szwajcarii i W. Brytanii).

Gospodarka wolnorynkowa - w przypadku braku odpowiednich instrumentów prawnych bądź bierności organów antymonopolowych - może także prowadzić do wyłonienia się struktur monopolistycznych, o czym świadczy powstanie i działalność wielkiego prywatnego koncernu telekomunikacyjnego Bell System w USA. Również w Szwecji istniał monopol operatora państwowego Televerket, który ukształtował się przede wszystkim na gruncie praw gospodarki wolnorynkowej, dopuszczających możliwość istnienia monopoli jako rezultatu działania mechanizmów konkurencji na wolnym rynku, a nie w wyniku narzuconych przez państwo prawnych zasad prowadzenia działalności w telekomunikacji [28]. Warto też zauważyć, że nawet w przypadku braku klasycznego monopolu w skali kraju może on istnieć w postaci regionalnej (tzw. monopol geograficzny), polegającej na niedopuszczaniu do prowadzenia działalności konkurencyjnej na obszarze uprawnionego operatora usług miejscowych (bądź regionalnych), jak to miało miejsce przez wiele dziesiątków lat w Finlandii [28]. Podobna sytuacja występowała do niedawna także w USA, gdzie ograniczano możliwość wejścia konkurenta na telekomunikacyjny rynek usług miejscowych z uwagi na ewentualne niekorzystne skutki ekonomiczne dla operatora uprawnionego do prowadzenia tej działalności na podstawie wcześniej przyznanej koncesji.

Procesy demonopolizacyjne i liberalizacyjne nasiliły się w drugiej połowie lat osiemdziesiątych po przyjęciu przez Komisję EWG i opublikowaniu w 1987 r. *Zielonej Księgi* pt. "*Ku dynamicznej gospodarce europejskiej - Zielona Księga w sprawie rozwoju wspólnego rynku usług i urządzeń telekomunikacyjnych*" [UE:32], w której sformułowano zadanie utworzenia wspólnego rynku telekomunikacyjnego w EWG z poszanowaniem zasady konkurencji i liberalizacji rynku, przy uznaniu ważnej roli państwa jako regulatora i kontrolera funkcjonowania rynku oraz poszczególnych jego podmiotów, a także jako organizatora wspierającego społeczne i cywilizacyjne funkcje telekomunikacji [3, 23, 45].

Trudności z urynkowaniem sektora telekomunikacji publicznej wynikają ze szczególnej pozycji telekomunikacji w gospodarce, społeczeństwie, administracji i systemie obrony poszczególnych państw, gdyż ingerencja i nadzór państwa są szczególnie poważne, drobiazgowo, trwałe i społecznie akceptowalne w odniesieniu do tych sektorów gospodarki narodowej, które mają podstawowe znaczenie dla realizacji społeczno-ekonomicznych i cywilizacyjnych zadań oraz aspiracji państwa i całego społeczeństwa. Tym m.in. należy tłumaczyć fakt, iż w Traktacie Rzymskim z 1957 r., na podstawie którego została powołana do życia Europejska Wspólnota Gospodarcza w celu stworzenia zintegrowanej ekonomicznie i społecznie Europy na fundamencie gospodarki wolnorynkowej w otoczeniu konkurencyjnym, uznano za dopuszczalne pozostawienie bez zmian państwowych struktur monopolistycznych w dziedzinie telekomunikacji publicznej w państwach członkowskich.

Rynek telekomunikacyjny w pełnym tego słowa znaczeniu dopiero się kształtuje. W chwili obecnej tylko w niektórych krajach - dla przykładu można wymienić Finlandię, Szwecję i W. Brytanię w Europie oraz Japonię, Nową Zelandię i USA - zdecydowano się na całkowite (bądź prawie całkowite) zniesienie różnego rodzaju ograniczeń w prowadzeniu działalności na rynku telekomunikacyjnym. Jednak już niedługo stan ten ulegnie zasadniczej zmianie, gdyż organy Unii Europejskiej, wcielając program i idee *Zielonej Księgi* z 1987 r., zobowiązały kraje członkowskie do pełnego otwarcia rynku telekomunikacyjnego w Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 1998 r. Oznacza to, że w 1998 r. na obszarze Wspólnoty mają być zniesione wszelkie istniejące jeszcze przywileje i zastrzeżenia o wyłączności niektórych segmentów rynku telekomunikacyjnego, w tym dotyczące monopolu operatorów narodowych w świadczeniu publicznych usług telefonicznych w sieci stacjonarnej i eksploatacji publicznych stacjonarnych sieci telekomunikacyjnych.

Sama decyzja o utworzeniu otwartego, konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego na obszarze Wspólnoty nie wystarczy jednak do jego prawidłowego funkcjonowania, bez wsparcia ze strony organów państwowych. Wynika to ze spuścizny po monopolistycznej polityce państwa w obszarze telekomunikacji w okresie minionym w postaci operatorów narodowych, powstałych z przekształcenia telekomunikacyjnych oddziałów w państwowych administracjach łączności. Operatorzy narodowi przejęli od administracji łączności całą infrastrukturę telekomunikacyjną w skali kraju i sieć obsługi klientów oraz doświadczony personel naukowo-techniczny i administracyjny, co dało im silnie dominującą, prawie monopolistyczną pozycję na krajowym rynku telekomunikacyjnym. Operator narodowy kontroluje dostęp do prawie wszystkich abonentów w kraju, co stwarza mu bardzo dogodną pozycję przetargową w rokowaniach z operatorami alternatywnymi. W tej sytuacji zachodzi konieczność udzielenia prawnego wsparcia ze strony państwa nowym podmiotom telekomunikacyjnym, tak aby stworzyć prawne warunki fair play dla konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Jest to jedno z podstawowych i najbardziej trudnych zagadnień w problematyce funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w okresie jego transformacji.

Problematyka rynku telekomunikacyjnego jest skomplikowana i trudna zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym. Pomimo dość oczywistych treści, zawartych w dokumentach UE (jak np. uczciwa konkurencja, równość wszystkich podmiotów, rozwój usługi powszechnej, wyraźne ograniczenie zakresu ingerencji państwa w działalność podmiotów gospodarczych), praktyczne wprowadzanie tych zaleceń napotyka jednak poważne trudności interpretacyjne i wykonawcze. Konieczność uwzględniania i wdrażania wielu zasad rynkowych dotyczących różnych dóbr chronionych (np. zasada ochrony uczciwej konkurencji a zasada ochrony interesu konsumenta) może prowadzić do zderzenia odmiennych interesów różnych podmiotów na rynku, co wikła organy państwowe w skomplikowane sprawy o cha-

rakterze arbitrażowym i sądowym. Jest to zrozumiałe, gdyż decyzje regulacyjne pociągają za sobą niekiedy poważne konsekwencje finansowe dla niektórych uczestników rynku (najczęściej dotyczy to operatorów narodowych), co odbija się ujemnie na ich kondycji i efektywności ekonomicznej oraz na wysokości zysków.

Problematyka funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego przyciąga uwagę wielu specjalistów z różnych dziedzin wiedzy i praktyki gospodarczej, społecznej i politycznej. Warto podkreślić, iż są wśród nich zarówno ekonomiści i menedżerowie, dbający przede wszystkim o zapewnienie możliwie znacznego zysku dla swojej firmy, jak i wizjonerzy-futurologi, którzy postrzegają w telekomunikacji jedno z najsilniejszych narzędzi przekształcania bytu społecznego i losu ludzkiego w niedalekiej już przyszłości. W ocenie członków Unii Europejskiej telekomunikacja stanowi podstawową infrastrukturę gospodarki, pobudzającą i wzmacniającą tendencje rozwojowe innych dziedzin życia gospodarczego i społecznego, a także służącą integracji całej społeczności Wspólnoty. Telekomunikacja jest postrzegana jako ważne ogniwo w procesie przejścia od społeczeństwa przemysłowego do społeczeństwa informacyjnego, a nawet jako klucz do tego społeczeństwa [UE:7, 8, 11, 33].

W Polsce problematyka funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego wymaga poważnego przeanalizowania ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów organów Unii Europejskiej oraz doświadczenia jej członków. Jest to istotne zarówno z uwagi na konieczność opracowania możliwie optymalnych rozwiązań prawnych w dziedzinie telekomunikacji, sprzyjających szybkiemu rozwojowi tej części gospodarki polskiej, jak i ze względu na potrzebę zharmonizowania polskiego prawa telekomunikacyjnego z prawem UE w związku ze zbliżającym się terminem przystąpienia Polski do Wspólnoty.

W przedstawionym artykule omówiono takie zagadnienia związane z polityką telekomunikacyjną Unii Europejskiej, jak:

- specyfika rynku telekomunikacyjnego,
- zadania państwa na rynku telekomunikacyjnym w okresie jego transformacji,
- trzy etapy kształtowania się rynku telekomunikacyjnego we Wspólnocie Europejskiej,
- główne kierunki regulacji rynku telekomunikacyjnego we Wspólnocie Europejskiej (liberalizacja, harmonizacja, konkurencja),
- połączenia międzysieciowe w regulacjach Unii Europejskiej,
- usługi podstawowe w telekomunikacji publicznej,
- powszechna usługa telekomunikacyjna w Unii Europejskiej,
- jakościowe aspekty regulacji prawnych w telekomunikacji,
- uwagi o regulacji rynku telekomunikacyjnego w Polsce.

W publikacji wykorzystano wyniki prac statutowych wykonanych w Instytucie Łączności w Samodzielnej Pracowni Podstawowych Problemów Telekomunikacji w latach 1996 - 1997 pt. *"Rola nadzoru państwowego w telekomunikacji w warunkach rozwiniętej gospodarki rynkowej i ekonomizacji wszelkich form działalności telekomunikacyjnej"* (praca nr 243016) oraz *"Funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego według dokumentów Unii Europejskiej"* (praca nr 243017).

W artykule zamieszczono wykaz dokumentów Unii Europejskiej, w którym uwzględniono dokumenty reprezentatywne dla zobrazowania koncepcji regulacji rynku telekomunikacyjnego na obszarze Wspólnoty i w państwach członkowskich. Powołanie się na dokumenty z tego wykazu zaznaczono jako [UE:xx].

2. SPECYFIKA RYNKU TELEKOMUNIKACYJNEGO

Telekomunikacja zajmuje szczególną pozycję w gospodarce i społeczeństwie w ujęciu globalnym. W przypadku EWG/UE i jej państw członkowskich ta szczególna pozycja telekomunikacji w ich życiu ekonomicznym i społecznym wynika m.in. z następujących faktów:

- postępuje proces przechodzenia społeczeństwa ze stadium przemysłowego w informacyjne, a telekomunikacja stanowi jeden z podstawowych czynników tego procesu: nowoczesna infrastruktura telekomunikacyjna i bogaty zbiór usług telekomunikacyjnych stanowią nieodzowną przesłankę powstania społeczeństwa informacyjnego;
- zwiększa się popyt na wymianę informacji we wszystkich dziedzinach działalności ludzkiej, co implikuje rosnące znaczenie usług telekomunikacyjnych;
- rozwój technik telekomunikacyjnych służy pojawieniu się nowego rodzaju usług, które rewolucjonizują metody pracy, produkcji, obsługi i edukacji;
- rozwój telekomunikacji pobudza działalność gospodarczą i tym samym przyczynia się do utworzenia nowych miejsc pracy;
- telekomunikacja jest związana z nowoczesnymi technologiami i tym samym jej rozwój sprzyja unowocześnieniu całej gospodarki.

Docenianie roli i znaczenia telekomunikacji dla państwa i jego obywateli występuje od samego zarania telekomunikacji. Z nielicznymi wyjątkami telekomunikacja stanowiła przez wiele dziesiątków lat obszar ścisłego monopolu państwa, przede wszystkim jako źródło pożytecznych dochodów oraz ze względu na konieczność zapewnienia jednolitego standardu obsługi wszystkich użytkowników usług podstawowych, a także na ścisły związek z potrzebą zabezpieczenia interesów państwa w obszarze obronności i bezpieczeństwa. Można skrótkowo powiedzieć, że telekomunikacja była wyróżnikiem suwerenności państwowej oraz czynnikiem postępującej demokratyzacji społeczeństw (i pozostaje nim w dalszym ciągu).

Powstanie i rozwój Wspólnoty Europejskiej oraz prowadzona polityka wzajemnej, ścisłej współpracy ekonomicznej, kulturalnej i obronnej krajów członkowskich zmieniły optykę widzenia interesu państwowego: interes państwa-członka Wspólnoty Europejskiej jest postrzegany przede wszystkim w tworzeniu warunków systematycznego

wzrostu produktu krajowego brutto i poziomu życia mieszkańców, zmniejszania stopy bezrobocia oraz istniejących nierówności społecznych i socjalnych, a także podniesienia poziomu opieki zdrowotnej i edukacji powszechnej. Zamiast wyścigu na polu uzbrojenia i liczebności armii jako warunku zaistnienia na arenie międzynarodowej następuje konkurencja w zdobywaniu mocnej pozycji w gospodarce światowej i na rynku międzynarodowym przez udział w rozwoju nowych technologii, a w tym nowych technik informatycznych i telekomunikacyjnych. W tym kontekście uległa przewartościowaniu pozycja telekomunikacji: zamiast traktowania telekomunikacji wyłącznie jako narzędzia obrony suwerenności państwa postrzega się w niej czynnik wzajemnej współpracy i zbliżenia między narodami zarówno w dziedzinie gospodarki, jak i w sferze kultury, nauki oraz stosunków międzyludzkich.

Ważną rolę telekomunikacji dostrzegają organy Wspólnoty Europejskiej. Od kilkunastu lat problematyka telekomunikacyjna zajmuje jedną z głównych pozycji w kalendarzu zajęć jej organów: Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego. Przyczyny tego są wielorakie. Do podstawowych z nich należy zaliczyć:

- wysiłki Wspólnoty Europejskiej na rzecz harmonijnego rozwoju gospodarczego i społecznego wszystkich państw członkowskich z jednoczesnym niwelowaniem zróżnicowania warunków życia jej mieszkańców;
- rosnące znaczenie telekomunikacji dla rozwoju gospodarki Wspólnoty i jej konkurencyjności na rynkach międzynarodowych;
- brak wspólnego, jednolitego rynku telekomunikacyjnego, odpowiadającego celom i wymaganiom traktatowym przy jednoczesnym braku współpracy między członkami w sprawie telekomunikacji regionalnej;
- utrwalony monopol państwa w sektorze telekomunikacyjnym, nie przystający do zasad Traktatu Rzymskiego o funkcjonowaniu gospodarki wolnorynkowej w warunkach konkurencji;

- trudności okresu przejściowego od monopolu do konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego;
- znaczenie telekomunikacji dla powstawania i rozwoju nowych technik i zaawansowanych technologii;
- ważna rola telekomunikacji w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji różnego szczebla;
- ważna rola telekomunikacji w kształtowaniu nowej i lepszej jakości życia społecznego oraz rodzinnego;
- znaczenie telekomunikacji dla cywilizacyjnych przekształceń społeczeństwa i kształtowania się społeczeństwa informacyjnego.

Większość z wymienionych przyczyn stanowiła przedmiot pogłębionej analizy w *Zielonej Księdze o rozwoju telekomunikacji w EWG* z 1987 r. [UE:32]; w pracach [13, 15, 45, 49÷51, 53] podano dodatkowe informacje na ten temat. Ogólnie można powiedzieć, że telekomunikacja jako dziedzina działalności ludzkiej zajmuje szczególną pozycję wśród innych dziedzin, co skłania do bardzo rozważnego i ostrożnego stanowienia zasad jej funkcjonowania w państwie oraz na obszarach ponadnarodowych. Do specyficznych cech sektora telekomunikacyjnego należą m.in.:

- uniwersalizm;
- wzajemne przenikanie i stapianie się (konwergencja) sektora telekomunikacyjnego z obszarem usług audiowizualnych i infrastrukturą komputerową - powstawanie jednolitego rynku usług informacyjnych;
- odgórne wprowadzanie zasad gospodarki wolnorynkowej ze szczególnym uwzględnieniem konkurencji i związany z tym stan przejściowy na rynku telekomunikacyjnym;
- konieczność regulacji, tj. ingerencji państwa w funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego, w celu wspierania i kształtowania cywilizacyjnego i społecznego oddziaływania telekomunikacji oraz prze-

ciwdziałania zachowaniom antykonkurencyjnym i monopolistycznym na rynku.

Na podstawie analizy zachodzących zmian w gospodarce światowej i Wspólnoty, występujących tendencji rozwojowych w życiu społeczeństw dostrzega się kluczową pozycję telekomunikacji wśród czynników sprawczych obserwowanych procesów. Wyraźnie widać, że telekomunikację cechuje swoisty **uniwersalizm** w zaspokajaniu istniejących potrzeb w różnych dziedzinach życia społeczeństw i kształtowaniu nowych potrzeb oraz możliwości ich zaspokajania. Odgrywa ona rolę gleby, z której przenikają soki żywotne do innych ważnych dziedzin gospodarki i struktur kształtujących życie społeczeństw i ludzi. Z tego powodu występują trudności przy próbach wpływania na funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego za pomocą instrumentów i doświadczenia, sprawdzonych w innych działach gospodarki.

Na świecie obserwuje się proces transformacji społeczeństwa przemysłowego w społeczeństwo informacyjne: informacja zaczyna odgrywać rolę podstawowego, obok kapitału, pracy i surowców, czynnika produkcji [49, 50]. Proces transformacji jest ściśle związany z rozwojem takich dziedzin, jak telekomunikacja, informacja i informatyka; dopiero po uzyskaniu określonej "masy krytycznej", tj. dostatecznego stopnia powszechności w dostępie do usług telekomunikacyjnych i zasobów informacyjnych oraz do narzędzi informatycznych, następuje przełom cywilizacyjny. Dlatego telekomunikacja jest zaliczana do kluczowych dziedzin, od których zależy pozycja społeczeństw w przyszłym świecie - świecie cywilizacji informacyjnej.

Problematyka społeczeństwa informacyjnego stanowi w ostatnich latach jeden z głównych obszarów zainteresowania Unii Europejskiej [UE:7, 8, 11, 31, 33]. Zwraca się uwagę na znaczenie nowych zastosowań oraz usług w obszarze informacji, informatyki i telekomunikacji dla zapewnienia odpowiedniej zdolności konkurencyjnej gospodarki Wspólnoty na rynkach międzynarodowych oraz dla rozwiązania

problemu zatrudnienia. Sektory informacyjny i telekomunikacyjny rozwijają się najszybciej na świecie: 7 - 8% w skali roku; ich udział w produkcie społecznym brutto do 2000 roku podwoi się i osiągnie ok. 10%. Dlatego problematyka ta stanowi punkt odniesienia w propozycjach rozwiązań prawnych, badawczych i innych, proponowanych, dyskutowanych oraz realizowanych w UE i państwach członkowskich. Organy Unii Europejskiej akceptują systemowe rozumienie świata [49] przy ustalaniu priorytetów w perspektywicznych programach rozwoju Wspólnoty, a więc żywiołowe procesy w gospodarce wolnorynkowej usiłują uformować i ukierunkować ku osiągnięciu optymalnych efektów ekonomicznych, społecznych i cywilizacyjnych. Do takich priorytetów zaliczono sektor telekomunikacyjny: stanowi on istotny fragment ogólnego programu transformacji cywilizacyjnej i podniesienia jakości życia wszystkich obywateli Wspólnoty [UE:7, 31, 33].

Interesujący jest tok rozumowania, który łączy problematykę społeczeństwa informacyjnego z regulacjami sektora telekomunikacyjnego, a więc z zasadami funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w gospodarce wolnorynkowej UE. Stanowisko organów Wspólnoty można streścić następująco:

- główne zadanie to stworzenie warunków dla wykreowania społeczeństwa informacyjnego w optymalnym kształcie z punktu widzenia potrzeb gospodarczych, administracyjnych, edukacyjnych, kulturalnych i socjalnych całej Wspólnoty i poszczególnych jej członków;
- telekomunikacja stanowi klucz (a ściślej - jeden z kluczy) do społeczeństwa informacyjnego; należy zatem stworzyć właściwe warunki do rozwoju sektora telekomunikacyjnego na obszarze UE;
- warunki funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego należy skorelować z ogólnymi zasadami funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej, tj. z zasadą wolnej konkurencji, z prawem prywatnej wła-

sności oraz z zasadami swobodnego przepływu kapitału, towarów i usług na obszarze UE; należy zatem zliberalizować i zdemonopolizować rynek urządzeń końcowych, usług i infrastruktury telekomunikacyjnej z jednoczesnym wycofaniem się państwa z działalności gospodarczej w telekomunikacji;

- powstanie zliberalizowanego sektora telekomunikacyjnego, osadzonego w otoczeniu konkurencyjnym przyciągnie prywatne kapitały na inwestycje w rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej i informatycznej oraz wzbogaci ofertę usługową przez świadczenie ulepszonych i nowych usług telekomunikacyjnych oraz informacyjnych;
- wzrost podaży i konkurencja na rynku telekomunikacyjnym spowoduje spadek cen urządzeń końcowych dla użytkowników i konsumentów oraz opłat taryfowych za usługi podstawowe dla biznesu, szkół, uczelni, służby zdrowia i ludności, co stanowi istotną przesłankę uformowania się demokratycznego społeczeństwa informacyjnego;
- zadania organów UE i organów państwowych członków Wspólnoty polegają na stworzeniu sprzyjających warunków prawnych do wzrostu prywatnych inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym i prowadzenia swobodnej działalności telekomunikacyjnej, a także na inicjowaniu perspektywicznych programów badawczych, finansowanych z mieszanych źródeł kapitałowych, oraz na realizacji projektów doświadczalnych na wstępnym etapie wprowadzania nowych technik i technologii w dziedzinie telekomunikacji i informatyki;
- w okresie przejściowym, do czasu pełnego ukształtowania się konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego i spadku opłat za usługi podstawowe do poziomu dostępnego dla każdej rodziny, organy UE i organy państwowe członków Wspólnoty podejmują starania na rzecz utrzymania powszechnej usługi telekomunikacyjnej jako pod-

stawowego elementu dostępu do dóbr cywilizacyjnych i produkcyjnych w społeczeństwie informacyjnym; zawartość pojęciowa usługi powszechnej jest systematycznie poddawana analizie i modyfikacji z uwzględnieniem zmian w infrastrukturze, pojawienia się nowych technik i usług oraz osiągniętego poziomu życia mieszkańców Wspólnoty.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż strategia tworzenia potencjału telekomunikacyjnego na potrzeby społeczeństwa informacyjnego, prezentowana przez UE, jest odmienna od realizowanego w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych programu powszechnej telefonizacji w krajach UE. Program ten był realizowany przez państwowe administracje łączności w warunkach ścisłego monopolu państwowego w sektorze telekomunikacyjnym, z wykorzystaniem funduszy z budżetu państwa na rzecz rozbudowy krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej jako jednolitego systemu techniczno-ekonomicznego [23, 45]. Takie podejście do realizacji programu powszechnej telefonizacji wynikało z przyjętego systemu wartości społecznych, uznawanych przez społeczeństwa demokratyczne za podstawowe w działalności państwa w sektorze telekomunikacyjnym; w szczególności uznano, że każda rodzina ma prawo do telefonu na przystępnych warunkach finansowych. W celu wywiązania się z przyjętych zobowiązań społecznych należało poczynić znaczne długofalowe nakłady inwestycyjne w infrastrukturę telekomunikacyjną, co można było zrealizować jedynie na podstawie państwowych środków publicznych. Można przypuszczać, że obecna koncepcja rozwoju infrastruktury informacyjnej oparta na kapitale prywatnym z wykorzystaniem praw gospodarki wolnorynkowej w telekomunikacji powstała i znajduje uzasadnienie dzięki stworzeniu bogatej infrastruktury sieciowej w warunkach monopolu państwa.

Regulacje telekomunikacyjne można podzielić na dwie grupy. Do jednej z nich należą regulacje o charakterze trwałym, tzn. takie, których postanowienia obowiązują w dłuższej perspektywie czasowej,

niezależnie od stopnia dojrzałości konkurencji na rynku telekomunikacyjnym (np. regulacje dotyczące powoływania państwowych organów regulacyjnych ds. telekomunikacji). Do grupy drugiej należą regulacje o charakterze przejściowym.

Specyfika obecnej sytuacji na rynku telekomunikacyjnym wymaga przyjmowania regulacji o charakterze przejściowym, niezbędnych do kontroli i ingerencji w funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego w okresie przechodzenia od rzeczywistego monopolu i dominacji operatorów narodowych do rynku w pełni konkurencyjnego. Cechą tych regulacji jest to, że ulegają one złagodzeniu bądź uchyleniu w miarę rozwoju konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym i osiągnięcia wytyczonych celów regulacji.

3. ZADANIA PAŃSTWA NA RYNKU TELEKOMUNIKACYJNYM W OKRESIE JEGO TRANSFORMACJI

Zagadnienie roli państwa w prawidłowym funkcjonowaniu sektora telekomunikacyjnego należy do istotnych problemów obecnego etapu rozwoju społecznego. Wynika to z pozycji telekomunikacji w kształtowaniu materialnych i duchowych warunków życia człowieka. W krajach wysoko rozwiniętych telekomunikacja stanowi ważny czynnik formowania się przyszłego społeczeństwa informacyjnego. W krajach o niższym poziomie rozwoju jest ona narzędziem przyspieszenia wzrostu gospodarczego i polepszenia jakości życia wszystkich mieszkańców.

W sektorze telekomunikacyjnym następują głębokie przekształcenia strukturalne: jest kontynuowany proces liberalizacji rynku telekomunikacyjnego, demonopolizacji w obszarze infrastruktury i usług telekomunikacyjnych wraz z prywatyzacją operatorów narodowych. Tym samym staje się konieczne określenie pozycji państwa w nowej rzeczywistości telekomunikacyjnej i jego zadań wobec podmiotów

ryнку telekomunikacyjnego. W tym kontekście wyłania się pytanie o celowość poszukiwania nowych rozwiązań w sytuacji, gdy istnieje sprawdzony system prawny w innych działach gospodarki, u którego podstaw leży zasada prymatu prawa własności prywatnej i wolnej przedsiębiorczości w warunkach konkurencji przy zminimalizowanej ingerencji państwa. Otóż uniwersalizm telekomunikacji nie pozwala na mechaniczne skopiowanie wzorców prawnych z innych dziedzin prawa gospodarczego i ich zastosowanie jako środków regulacji prawnej w odniesieniu do roli państwa w sektorze telekomunikacyjnym. Dopiero na podstawie analizy specyfiki funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego - z uwzględnieniem aspektów rozwojowych, gospodarczych, państwowych, społecznych i socjalnych - można będzie sprecyzować i sformułować prawne warunki udziału organów państwowych w kształtowaniu zasad funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego w gospodarce narodowej w warunkach konkurencji.

Do prawidłowego funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego w warunkach gospodarki rynkowej niezbędne jest ustalenie przez państwo przejrzystych zasad prawnych, organizacyjnych i finansowych, obowiązujących podmioty gospodarcze. Szczególnie ważne jest określenie statusu publicznych (narodowych i prywatnych) operatorów sieci i usług telekomunikacyjnych oraz zasad ich wzajemnej współpracy, a także ich obowiązków wobec państwa i społeczeństwa. Nieodzowne jest również wyraźne sprecyzowanie zasad ochrony interesu użytkowników i konsumentów na rynku telekomunikacyjnym oraz wymagań technicznych na sprzęt telekomunikacyjny, przewidziany do zastosowania w sieci publicznej, wraz z zasadami kontroli ich przestrzegania. Państwo ma pełnić zatem rolę regulatora i kontrolera stosunków w telekomunikacyjnym sektorze gospodarki [28, 44]. Takie usytuowanie roli państwa wobec telekomunikacji jest zgoła odmienne od jego zadań i działalności w epoce wszechwładnego monopolu administracji łączności.

3.1. Zakres ingerencji państwa w funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego w gospodarce wolnorynkowej

Podstawową zasadę, ustalającą zakres ingerencji państwa w gospodarke wolnorynkową, można sformułować następująco: **jak najmniej państwa, jak najwięcej swobody dla przedsiębiorczości.**

Jednak nawet w obszarze swobodnej i nieskrępowanej przedsiębiorczości gospodarczej należy przewidzieć możliwość ingerencji organów państwowych w działalność podmiotów i ich wzajemne stosunki, szczególnie w przypadkach nieprzestrzegania zasad uczciwej konkurencji, konieczności ochrony praw i interesu konsumentów oraz ochrony interesu publicznego. W telekomunikacji występują ściśle ze sobą powiązane zagadnienia polityki ekonomicznej i państwowej w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa oraz w kwestiach społecznych (w szczególności kwestie zatrudnienia w gospodarce krajowej, dostępu do wiedzy i ustawicznego podnoszenia kwalifikacji), socjalnych (jakość warunków życia), naukowych i administracyjnych, dlatego rola i miejsce państwa w sektorze telekomunikacyjnym nie mogą być wyznaczane na podstawie przytoczonej zasady. Należy zatem dokonać jej korekty, uwzględniając splot ekonomicznych, państwowych i cywilizacyjnych aspektów telekomunikacji.

W ten sposób dochodzi się do następującej zasady, ustalającej zakres ingerencji państwa w obszar telekomunikacyjny w gospodarce wolnorynkowej: **należy dopuścić tylko tyle państwa, ile jest to niezbędne do wypełnienia przez telekomunikację jej funkcji państwowej, społecznej i socjalnej, zachowując przy tym te funkcje regulacyjne i nadzorcze państwa, które przysługują mu na mocy aktów prawnych o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach gospodarki wolnorynkowej i są niezbędne do kształtowania rynku telekomunikacyjnego oraz ochrony użytkowników i konsumentów.**

Na podstawie analizy literatury można wyodrębnić następujące typowe dziedziny zainteresowania i ingerencji państwa w sektorze telekomunikacyjnym [3÷5, 14÷17, 19, 20, 23, 28, 31÷37, 40, 44, 46, 47]:

- nadzór, kontrola i arbitraż;
- wspieranie rozwoju konkurencji i egzekwowanie przestrzegania jej zasad;
- ogólny nadzór nad rozwojem ogólnokrajowej infrastruktury telekomunikacyjnej o odpowiednich parametrach jakościowych i technicznych;
- gospodarowanie widmem częstotliwości radiowych oraz numeracją;
- ustalanie zasad polityki koncesyjnej i wydawanie - na podstawie wyraźnie sprecyzowanych kryteriów - zezwoleń i koncesji uprawniających do działalności w sektorze telekomunikacyjnym;
- ochrona tajemnicy korespondencji, danych osobowych oraz danych przekazywanych i przetwarzanych w telekomunikacji;
- ochrona praw i interesu użytkowników i konsumentów usług telekomunikacyjnych;
- opracowywanie i wdrażanie polityki edukacyjnej, społecznej i socjalnej w obszarze telekomunikacji;
- ustalanie zawartości (składników) powszechnej usługi telekomunikacyjnej oraz zasad jej świadczenia i finansowania;
- promowanie innowacji w infrastrukturze i usługach telekomunikacyjnych;
- prowadzenie międzynarodowej współpracy w dziedzinie telekomunikacji, w szczególności w dziedzinie standardów, łączności radiowej i satelitarnej oraz w kwestiach taryfowych.

Za szczególnie ważny kierunek działalności państwa uważa się tworzenie i rozwój środowiska konkurencyjnego w sektorze telekomunikacyjnym. Stanowi to wyraźną wytyczną dla organów państwo-

wych, aby przy wypełnianiu funkcji regulacyjnych, kontrolnych i arbitrażowych stale miały na uwadze i wdrażały zasadę uczciwej konkurencji na zliberalizowanym rynku telekomunikacyjnym.

Należy zauważyć, że nie wszystkie wymienione kierunki działalności państwa w telekomunikacji w warunkach gospodarki wolnorynkowej są całkowicie nowe w porównaniu do zadań administracji łączności w okresie monopolu państwowego, z tym że zadania o podobnej nazwie zawierają obecnie odmienną niż uprzednio treść bądź wymagają odmiennych metod realizacji. Takim przykładem zmiany treści obowiązków państwa przy zachowaniu tego samego szyldu jest sprawa promowania innowacji w telekomunikacji. W warunkach monopolu państwowego administracja łączności zajmowała się bezpośrednio wszelkimi aspektami technicznymi infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, a w tym także wspieraniem i wdrażaniem innowacji technicznych i technologicznych w dziedzinie telekomunikacji. Klasyczny przykład to polityka francuskiej administracji łączności na rzecz cyfryzacji ogólnokrajowej sieci telekomunikacyjnej i udostępniania szerokim rzeszom abonentów telefonicznych usług wideotekstowych Télétel. Takie postępowanie organów państwowych na obecnym etapie rozwoju rynku telekomunikacyjnego jest w ogóle nie do pomyślenia (co podkreślano np. przy analizie przyczyn nieangażowania się organów państwowych w W. Brytanii w rozwój analogicznej sieci wideotekstowej dla użytku mieszkańców).

Państwowa polityka w dziedzinie innowacji telekomunikacyjnych jest obecnie realizowana przez dofinansowywanie badań i projektów nowych rozwiązań w telekomunikacji; przez odpowiednie celowe postępowanie koncesyjne, faworyzujące firmy o innowacyjnych propozycjach rozwiązań; przez korzystne rozwiązania podatkowe dla firm promujących nowe techniki i technologie w sprzęcie i usługach telekomunikacyjnych. Oprócz tego państwo finansuje bądź dofinansowuje kształcenie kadr o kierunku telekomunikacyjnym i technik informatycznych oraz formułuje strategiczne kierunki rozwoju, obej-

mując swoim patronatem szczególnie pożądane kierunki rozwoju infrastruktury i usług. Dla przykładu można przytoczyć hasło infostrad i usług informacyjnych dla szerokich rzesz mieszkańców USA, a szczególnie dla szkół, wysunięte i wspierane za pomocą różnego rodzaju inicjatyw prawnych przez prezydenta i jego administrację. W innych krajach również są podejmowane tego rodzaju inicjatywy. Dzięki takiej polityce wiele szkół w USA i W. Brytanii otrzymuje dostęp do Internetu na bardzo korzystnych warunkach finansowych.

Nie ulega wątpliwości, że kierunki działalności państwa i stopień jego ingerencji w funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego zależą w znacznym stopniu od tradycji oraz filozofii rządzenia elit politycznych w danym państwie, a także od stosunku społeczeństwa do państwa jako wyraziciela i promotora interesu ogółu mieszkańców, a nie tylko wąskiej warstwy rządzących oraz sprzymierzonych z nimi grup przemysłowo-finansowych.

3.2. Cele i zakres regulacji w telekomunikacji

Proces transformacji rynku telekomunikacyjnego od monopolu do pełnej konkurencji wymaga ingerencji państwa, tzn. regulacji, w stosunku między operatorami, sprzedawcami usług i sprzętu oraz użytkownikami (konsumentami), a także rozdzielenia funkcji regulacyjnych państwa od eksploatacyjnych, co wiąże się z koniecznością powołania odrębnego, niezależnego - od operatorów i innych podmiotów gospodarczych - organu regulacyjnego bądź z powierzeniem funkcji regulacyjnych wewnętrznej jednostce w obrębie ministerstwa odpowiedzialnego za telekomunikację [28, 44].

Cele i zakres regulacji zależą w znacznym stopniu od specyfiki krajowej, w tym od systemu prawnego, poziomu gospodarczego oraz obranej przez państwo opcji gospodarki wolnorynkowej. Na podstawie analizy rozwiązań przyjętych w różnych państwach na świecie

można wymienić pewne wspólne cele stosowanych regulacji [28, 44], a mianowicie:

- zabezpieczenie interesów państwa (obronność i bezpieczeństwo, struktury zarządzania), gospodarki oraz ogółu mieszkańców w obszarze telekomunikacji;
- wspieranie wszelkich form działalności na rzecz zaspokojenia popytu na usługi telekomunikacyjne ze strony gospodarki, administracji i wszystkich mieszkańców, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji w krajowej infrastrukturze telekomunikacyjnej oraz innowacji w zakresie usług z wykorzystaniem nowoczesnych technik telekomunikacyjnych;
- stworzenie korzystnych warunków dla działalności gospodarczej na rynku telekomunikacyjnym, w tym zagwarantowanie nowym operatorom nieskrępowanego dostępu do istniejącej infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, realizowanych przez innych operatorów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem sieci operatora narodowego;
- nadzór nad działalnością operatorów dominujących, a szczególnie nad operatorem narodowym, w celu realizacji polityki państwa w odniesieniu do strategicznych kierunków rozwoju telekomunikacji, zasad świadczenia usługi powszechnej i usług obowiązkowych oraz dla zapobiegania zachowaniom monopolistycznym i nadużywania pozycji dominującej;
- efektywne zarządzanie wspólnymi zasobami, w tym widmem częstotliwości;
- ochrona interesów użytkowników i konsumentów z uwzględnieniem potrzeb grup specjalnej troski;
- harmonizacja krajowych uregulowań prawnych w dziedzinie telekomunikacji z regulacjami międzynarodowymi.

Sposób akcentowania celów regulacji w ustawodawstwie różnych państw jest zróżnicowany. W niektórych państwach intencje ustawo-

dawcy są wyrażone w sposób bezpośredni, niejako deklaracyjny - w postaci normy programowej, co wyraźnie ukierunkowuje przyjęte rozwiązania szczegółowe i stanowi wskazówkę dla bieżącej działalności regulatora. W tym przypadku szczególnie ważne są sformułowania o zadaniach państwa w telekomunikacji oraz o znaczeniu telekomunikacyjnego sektora gospodarki dla innych dziedzin życia państwowego, gospodarczego i społecznego. W innych państwach intencje ustawodawcy nie są tak wyraźnie sprecyzowane, ale można je wydedukować z treści aktów regulacyjnych, z przyjętych rozwiązań o ciałach opiniodawczo-doradczych oraz zasadach nadzoru nad funkcjonowaniem i rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej.

Zakres regulacji w poszczególnych państwach wynika z roli i zadań telekomunikacji, postrzeganych przez warstwy rządzące i przewidzianych do realizacji w ramach polityki ekonomicznej i społecznej państwa. Obok tego wpływa nań tradycja prawodawstwa i doświadczenie w sprawowaniu funkcji nadzorczych państwa nad funkcjonowaniem różnych dziedzin gospodarki. Dlatego zakres regulacji w poszczególnych państwach w odniesieniu do sektora telekomunikacyjnego jest odmienny i obejmuje różne elementy. Z reguły w obszarze zainteresowań oraz uprawnień regulatora znajdują się następujące kwestie ekonomiczne, państwowe i społeczne [17, 28, 44]:

- kształtowanie korzystnych warunków dla działalności gospodarczej na rynku telekomunikacyjnym;
- przyznawanie koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności telekomunikacyjnej ze szczególnym uwzględnieniem kwestii rozbudowy krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz funkcjonowania konglomeratu sieci operatorów jako jednolitej krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej;
- ustalanie zasad i zakresu świadczenia usług telekomunikacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem zasad świadczenia usługi powszechnej i usług podstawowych (wymagania jakościowe, zasady odszko-

- dowań, kryteria dostępności i przystępności usług podstawowych, usługi dla grup specjalnej troski);
- polityka taryfowa w sektorze telekomunikacyjnym, nadzór i kontrola taryf za usługi podstawowe, znajdujące się w koszyku usługi powszechnej;
 - ustalanie wzajemnych stosunków między podmiotami na rynku telekomunikacyjnym zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i jednakowego traktowania wszystkich uczestników, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dostępu do sieci operatorów dominujących oraz ochrony operatorów nowo wstępujących, a także praw i interesu użytkowników i abonentów;
 - ustalanie zasad funkcjonowania rynku usług i sieci telewizji kablowej;
 - podstawowe problemy standaryzacji, numeracji i homologacji, w tym kwestie udzielania świadectw dopuszczenia do eksploatacji dla urządzeń końcowych i wewnątrzsiściowych oraz wzajemnego uznawania świadectw homologacji z różnych krajów;
 - gospodarka widmem częstotliwości z uwzględnieniem zasady równego traktowania wszystkich zainteresowanych podmiotów;
 - zasady wykorzystywania zasobów sektora telekomunikacyjnego dla celów obronności i bezpieczeństwa publicznego, a także w przypadku klęsk żywiołowych;
 - zasady i zakres ochrony informacji oraz danych, przekazywanych i przetwarzanych w telekomunikacji;
 - społeczna i socjalna polityka państwa w obszarze telekomunikacji, w tym precyzowanie zakresu obowiązków operatorów telekomunikacyjnych w świadczeniu usług osobom niepełnosprawnym i w późszym wieku, a także niezamożnym.

3.3. Państwowe organy regulacyjne w telekomunikacji

Doświadczenie międzynarodowe wykazuje istnienie znacznego różnicowania instrumentów nadzoru nad funkcjonowaniem rynku

telekomunikacyjnego w gospodarce wolnorynkowej. Rezygnacja z monopolu państwowego w telekomunikacji publicznej powoduje wzrost znaczenia państwowych organów regulacyjnych dla prawidłowego kształtowania stosunków między podmiotami na rynku telekomunikacyjnym na podstawie zasad uczciwej konkurencji. W związku z tym prawodawca wyposaża regulatora telekomunikacyjnego w odpowiednie uprawnienia do ustalania warunków działalności operatorów i firm w obszarze telekomunikacji, do rozstrzygania kwestii ich wzajemnej współpracy włącznie z zagadnieniami finansowymi oraz odpowiedzialności wobec użytkowników i konsumentów.

Konkretna praktyka regulacyjna zależy od specyfiki i różnych uwarunkowań danego kraju, jak np. obowiązujący system prawny, wielkość sektora pod zarządem państwowym w gospodarce, pozycja prawna i społeczna organizacji konsumenckich, udział dochodów telekomunikacyjnych w realizacji polityki socjalnej państwa, stan krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej, pozycja operatora narodowego itp. W wielu państwach struktura regulacyjna obejmuje następujące dwa organy:

- organ rządowy z uprawnieniami regulacyjnymi w dziedzinie telekomunikacji (np. ministerstwo gospodarki, ministerstwo transportu i łączności itp.), do którego zadań należy ustalanie strategicznych celów polityki telekomunikacyjnej państwa z uwzględnieniem ogólnych zasad polityki taryfowej i podatkowej wobec podmiotów telekomunikacyjnych, zasad świadczenia usługi powszechnej oraz realizacji celów socjalnych państwa w obszarze telekomunikacji; organ ten decyduje o przyznawaniu koncesji i zezwoleń na działalność telekomunikacyjną w skali ogólnokrajowej w obszarze infrastruktury i usług telekomunikacyjnych o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania gospodarki i zaspokojenia potrzeb ogółu obywateli; z reguły należy on do struktury ministerialnej, a kierowanie nim jest powierzone członkowi rządu;

- organ państwowy ds. telekomunikacji, do którego zadań należy realizacja bieżącej polityki regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym na podstawie obowiązującego prawa o telekomunikacji oraz wytycznych upoważnionego organu rządowego w dziedzinie telekomunikacji; organ ten może występować w obrębie struktury ministerialnej, a wtedy jest podporządkowany ministrowi odpowiedzialnemu za telekomunikację, bądź też być agencją pozarządową, kierowaną przez dyrektora o szerokich uprawnieniach decyzyjnych, niezależnego w bieżącej działalności od czynników rządowych.

Warto zauważyć, że w opinii ekspertów międzynarodowych struktura regulacyjna, złożona z organu rządowego oraz niezależnej, autonomicznej agencji państwowej ds. telekomunikacji, jest rozwiązaniem optymalnym, zalecanym do zastosowania w rozwiązaniach krajowych. Taka struktura regulacyjna funkcjonuje już od dłuższego czasu w Wielkiej Brytanii.

W Polsce organami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego są:

- Parlament,
- Minister Łączności i jego organy,
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Stan ten może ulec zmianie w wyniku realizacji uchwały Sejmu RP z dnia 21 kwietnia 1995 r. w sprawie rozwoju rynku usług telekomunikacyjnych oraz starań Polski o przystąpienie do Unii Europejskiej, gdyż to pociąga za sobą konieczność opracowania i wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych dla sektora telekomunikacyjnego.

3.4. Zadania państwa w telekomunikacji według dokumentów Unii Europejskiej

Dokumenty Unii Europejskiej (np. [UE:19, 21, 22]) wyraźnie podkreślają, że państwa członkowskie powinny powołać specjalne organy

do spraw regulacji w sektorze telekomunikacyjnym (*National Regulatory Authority* - NRA) o znacznych uprawnieniach w zakresie stanowienia zasad prowadzenia działalności telekomunikacyjnej, nadzoru, kontroli i arbitrażu na rynku telekomunikacyjnym w warunkach konkurencji. Zalecenie to, nietypowe dla gospodarki wolnorynkowej i kwestionowane z pozycji liberalizmu w ekonomice, uzasadnia się z powołaniem się na trzy zasadnicze powody:

- kluczowa rola telekomunikacji w procesach transformacyjnych społeczeństw Wspólnoty w społeczeństwo informacyjne przy jednoczesnym ogólnym wzroście poziomu życia obywateli UE (telekomunikacyjne aspekty społeczeństwa informacyjnego);
- konieczność wspierania konkurencji w procesie przechodzenia od monopolu w telekomunikacji do konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego, funkcjonującego zgodnie z zasadami gospodarki wolnorynkowej (konieczność regulacji przejściowych);
- konieczność ochrony praw i interesu użytkowników i konsumentów w dostępie do podstawowych, na odpowiednim poziomie jakości, usług telekomunikacyjnych o istotnym znaczeniu dla działalności biznesowej oraz jakości i bezpieczeństwa życia ludności (konieczność zapewnienia usługi powszechnej).

Jak więc widać, jednym z istotnych elementów polityki UE w dziedzinie telekomunikacji jest odpowiedzialność państwa za efekty ekonomiczne, społeczne i innowacyjne funkcjonowania telekomunikacji w warunkach gospodarki wolnorynkowej, co skutkuje zaleceniem o utworzenie krajowych organów regulacyjnych ds. telekomunikacji o znacznych uprawnieniach wobec podmiotów telekomunikacyjnych, szczególnie wobec mających dominującą bądź silną pozycję na rynku. Jakość, stabilność i trafność krajowej polityki telekomunikacyjnej w dużym stopniu zależy od umocowania organu regulacyjnego w systemie władzy państwowej, jego podległości oraz zakresu uprawnień regulacyjnych, kontrolnych i arbitrażowych. Podstawowe rozstrzyg-

nięcie w tej materii zapada na forum parlamentu, co oznacza, że jakość państwowej obsługi sektora telekomunikacyjnego zależy w znacznym stopniu od zrozumienia przez członków parlamentu roli i znaczenia, jakie odgrywa telekomunikacja w zaspokajaniu bieżących i perspektywicznych potrzeb państwa, jego gospodarki i społeczeństwa. Obecnie spotyka się w państwach członkowskich UE dwa rozwiązania w kwestii usytuowania organu regulacyjnego:

- organ regulacyjny umocowany przy parlamencie, o luźnej więzi zależności wobec rządu oraz jego bieżących problemów politycznych i społecznych;
- organ regulacyjny osadzony w strukturze organów centralnych państwa z podporządkowaniem premierowi bądź jednemu z ministrów (np. ministrowi właściwemu do spraw telekomunikacji lub ministrowi gospodarki).

W zasadzie preferowane jest rozwiązanie pierwsze jako bardziej neutralne wobec różnego rodzaju uwikłań polityki rządowej w rozwiązywanie konfliktów politycznych, społecznych i gospodarczych, a tym samym zapewniające w miarę stabilną i pozbawioną akcentów partyjnych politykę państwa w sektorze telekomunikacyjnym. Rozwiązanie drugie pozwala rządowi na bardziej bezpośrednie wpływanie na tempo wdrażania i realizacji zamierzeń w odniesieniu do sektora telekomunikacyjnego, ale jednocześnie rodzi obawy co do jego bezstronności w przypadku posiadania udziałów w podmiotach telekomunikacyjnych; w tym przypadku zalecane jest usytuowanie organu regulacyjnego ds. telekomunikacji tak, aby pozostawał w swej działalności w miarę niezależny od ministra reprezentującego właściciela w firmach telekomunikacyjnych.

Bogaty jest dorobek organów UE w dziedzinie prawa telekomunikacyjnego, przystosowanego do realiów gospodarki wolnorynkowej i ukierunkowanego na osiągnięcie wielu różnorodnych celów w różnych obszarach działalności ludzkiej: gospodarczej, admini-

stracyjnej, społecznej, socjalnej i cywilizacyjnej. Ta różnorodność celów i wielokierunkowość rozwiązań zakłada bardzo rozważne i wyważone korzystanie przez państwo z posiadanych narzędzi prawnych przy rozwiązywaniu bieżących zadań i konfliktów na rynku telekomunikacyjnym z jednoczesnym uwzględnieniem dalekosiężnych skutków podjętych decyzji. Biorąc pod uwagę zależność kryteriów decyzyjnych od bieżących uwarunkowań politycznych, wyznawanego systemu wartości i poglądów ideowych decydentów oraz nacisk różnych grup interesu o wzajemnie wykluczających się celach i oczekiwaniach, wybór optymalnej decyzji jest niezwykle trudny. Doświadczenie uczy, że z reguły wybór ten jest kwestionowany przynajmniej przez część uczestników rynku telekomunikacyjnego.

Do podstawowych zasad prawnych, które muszą być brane pod uwagę przy stanowieniu krajowego prawa telekomunikacyjnego i rozstrzyganiu bieżących spraw rynku telekomunikacyjnego przez organy państwowe, należą:

- zasada uczciwej konkurencji (równoprawne i niedyskryminujące warunki działalności dla wszystkich podmiotów gospodarczych na rynku telekomunikacyjnym);
- zasada wspierania konkurencji na rynku telekomunikacyjnym (udzielenie prawnej ochrony i pomocy nowo wstępującym na rynek podmiotom w dostępie do infrastruktury i usług telekomunikacyjnych operatorów dominujących i o silnej pozycji rynkowej);
- zasada ochrony własności prywatnej;
- zasada ochrony interesu i praw użytkowników i konsumentów;
- zasada ochrony interesu społecznego (publicznego).

Zasady te są względem siebie autonomiczne i równoważne, z wyjątkiem zasady ochrony interesu społecznego, która jest nieostra i raczej uznaniowa w kwestii prymatu chronionych wartości, a jednocześnie jest przywoływana zawsze wtedy, gdy zachodzi koniecz-

ność podjęcia decyzji z naruszeniem innych norm prawnych (tj. gdy następuje pozbawienie ochrony interesu i praw, zagwarantowanych jedną normą, na rzecz ochrony interesu i praw, ujętych w innej normie). Obserwacja sytuacji na rynku telekomunikacyjnym w RFN (konflikt operatora narodowego Deutsche Telekom z ministrem łączności na tle rozstrzygnięć w sprawie wysokości opłat za połączenie z siecią tego operatora, a także w kwestii dostępu do jego urządzeń technicznych ze strony innych operatorów; sprawa trafiła do sądu), USA (konflikt operatorów sieci dalekosiężnych z FCC co do metody kalkulacji wysokości ekonomicznie uzasadnionych opłat za przyłączenie do sieci; sprawa znajduje się w sądzie) czy W. Brytanii (konflikt BT z Oftelem w sprawie zobowiązania do poniesienia kosztów realizacji zalecenia o przenoszeniu numeru) ujawnia liczne przypadki konfliktów wokół rozstrzygnięć regulacyjnych organów państwowych w kwestiach opłat za połączenia międzysieciowe, dostępu do urządzeń telekomunikacyjnych, obowiązku finansowania przedsięwzięć na rzecz rozwoju konkurencji oraz zaspokojenia określonych potrzeb społecznych i socjalnych jedynie przez wybrane (wyznaczone) podmioty telekomunikacyjne (najczęściej dotyczy to operatorów narodowych bądź o silnej pozycji rynkowej).

Państwowy organ regulacyjny musi w swej działalności, obok zasad prawnych, brać pod uwagę także cele, których osiągnięciu mają służyć podejmowane regulacje telekomunikacyjne. Dla przykładu, należy rozważyć, czy nowe ramy prawne dla telekomunikacji na rzecz pełnej liberalizacji będą stanowiły dostateczny bodziec dla prywatnych inwestycji w infrastrukturę i usługi telekomunikacyjne z wykorzystaniem nowoczesnych i innowacyjnych rozwiązań, co jest istotne dla stworzenia telekomunikacyjnej infrastruktury dla społeczeństwa informacyjnego w Europie. Nie jest to problem banalny, gdyż obowiązujące ramy prawne stanowią wskazówkę dla przedstawicieli grup kapitałowych i przemysłu o tym, jaki rodzaj działalności jest najbardziej dochodowy, nie wymaga znacznych nakładów wła-

snych oraz umożliwia szybki zwrot kapitału. Wyrażany jest pogląd, że w USA prawo telekomunikacyjne preferuje podejmowanie działalności w sektorze usług telekomunikacyjnych bez konieczności budowy własnej infrastruktury, a z wykorzystaniem sprzyjających rozwiązań prawnych w sprawie obowiązku udostępniania istniejących sieci publicznych dla podejmowania działalności usługowej w telekomunikacji.

Dalsze zadania dla regulatora to konieczność uwzględnienia w nowym prawie telekomunikacyjnym zachodzącej technicznej konwergencji telekomunikacji, elektronicznych usług informacyjnych, radiofonii i telewizji. Przyjęte rozwiązania prawne powinny wspierać wzajemne przenikanie się tych obszarów działalności ludzkiej przez zharmonizowanie dotychczasowych odrębnych regulacji, w tym m.in. przez zniesienie zakazów łączenia działalności w różnych sektorach rynku. Jednocześnie wyłania się problem stymulowania wydatków na rozwiązania innowacyjne z możliwością ochrony praw własności. Nie jest to kwestia czysto teoretyczna, gdyż już obecnie występuje daleko posunięta ostrożność przed inwestowaniem w prace badawczo-rozwojowe u operatorów narodowych z powodu możliwości przechwycenia uzyskanych rozwiązań innowacyjnych przez inne podmioty konkurencyjne na podstawie zasady o wspieraniu konkurencji (np. na podstawie regulacji o dostępie do sieci operatora narodowego i jego usług sieciowych oraz należnych z tego tytułu opłatach). Tego rodzaju obawy są zgłaszane Komisji UE przez operatorów telekomunikacyjnych o znaczącej pozycji na rynku.

Niezwykle ważnym problemem w działalności regulatora państwowego jest kwestia usługi powszechnej, a więc jej zawartości usługowej, elementów osłony socjalnej i źródeł finansowania w warunkach zliberalizowanej gospodarki. W tej sprawie szczególnie wiele zależy od systemu wartości ekonomicznych i społecznych, którymi kieruje się w sprawowaniu rządów elita władzy. *(Ciekawy przykład*

na ten temat dostarcza historia liberalizacji telekomunikacji w W. Brytanii. Rządy konserwatystów przed objęciem steru rządu przez M. Thatcher uznawały zasadę szczególnej odpowiedzialności państwa za funkcjonowanie telekomunikacji, przede wszystkim w aspekcie dostępności usług i zatrudnienia. Z tego powodu idee i konkretne propozycje liberalizacji, demonopolizacji oraz prywatyzacji w sektorze telekomunikacyjnym, wysuwane przez różne gremia ekspertów, nie znajdowały zrozumienia i były odrzucane. Dopiero poglądy M. Thatcher jako premiera i jej bliskich współpracowników o potrzebie wycofania się państwa z działalności gospodarczej we wszystkich dziedzinach i stworzenia warunków dla rozwoju konkurencji w powiązaniu z aktywną działalnością na tym polu przelamały dotychczasowe bariery myślowe i dały zielone światło procesowi stopniowej liberalizacji i prywatyzacji w sektorze telekomunikacyjnym W. Brytanii). Samo istnienie usługi powszechnej w warunkach gospodarki wolnorynkowej nie jest sprawą oczywistą i wymaga uzasadnienia raczej z pozycji społeczeństwa opiekuńczego i potrzeb społeczeństwa informacyjnego, aniżeli ze względów funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w warunkach konkurencji. W tej sprawie występuje znaczne zróżnicowanie poglądów.

Ze specyficznej pozycji telekomunikacji w gospodarce i życiu społecznym wynika zadanie dla państwa prowadzenia aktywnej polityki w dziedzinie badań wyprzedzających, wspierania innowacji oraz realizacji projektów doświadczalnych na rzecz rozwoju społecznie użytecznych zastosowań telekomunikacji (np. w dziedzinie telepracy, programów zdalnego nauczania, telemedycyny, wzbogacania i upowszechniania środków edukacji itp.).

Reasumując należy podkreślić, że sprostanie kompleksowi zadań i oczekiwań wobec państwa w dziedzinie telekomunikacji jest bardzo trudne i wymaga prowadzenia nadzwyczaj ostrożnej i przemyślanej polityki na konkurencyjnym rynku telekomunikacyjnym. W tym kontekście na uwagę zasługuje korzystanie z szerokich konsultacji w pro-

cesie inicjowania i przygotowywania nowych projektów regulacyjnych. Proces liberalizacji, demonopolizacji i prywatyzacji w sektorze telekomunikacyjnym powinien przebiegać przy aktywnej obecności państwa, którego organy mają za zadanie:

- wspierać konkurencję;
- nie dopuszczać do powstawania monopolu bądź porozumień o takim charakterze oraz do nadużywania dominującej pozycji na rynku;
- chronić interesy użytkowników i konsumentów;
- wspierać społeczną i socjalną przydatność telekomunikacji;
- promować realizację projektów z udziałem kapitału mieszanego i prywatnego w dziedzinie nowych technologii i zastosowań telekomunikacji w społeczeństwie informacyjnym.

4. TRZY ETAPY KSZTAŁTOWANIA SIĘ RYNKU TELEKOMUNIKACYJNEGO WE WSPÓLNOCIE EUROPEJSKIEJ

W państwach europejskich historycznie ukształtowała się tradycja traktowania telekomunikacji jako dobra narodowego, podlegającego szczególnej ochronie państwa. Wyrażało się to w przyznaniu telekomunikacji statusu służby publicznej i wynikającego stąd tworzenia państwowych administracji łączności w celu prowadzenia szeroko pojętej działalności telekomunikacyjnej w warunkach monopolu. Takie podejście pobudzało i utrzymywało ograniczenie działalności w sektorze telekomunikacyjnym przede wszystkim do rynku krajowego, co w konsekwencji skutkowało zaprzepaszczeniem potencjalnych możliwości europejskiego rozległego rynku oraz hamowaniem wprowadzania jednolitych zasad gospodarki wolnorynkowej, ujętych w traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, do wszystkich sektorów gospodarki w państwach członkowskich i na szczeblu Wspólnoty.

W tej sytuacji proces kształtowania się regulacji w sektorze telekomunikacyjnym Wspólnoty Europejskiej stanowi istotny fragment szerszego procesu gospodarczej integracji Europy, zainicjowanego 1957 r. przez Traktat Rzymski o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG). Proces ten uległ przyspieszeniu w wyniku przyjęcia programu o wewnętrznym rynku Wspólnoty Europejskiej zgodnie z Jednolitym Aktem Europejskim (wszedł w życie z dniem 1.07.1987 r.) i następnie - z Traktatem z Maastricht o Unii Europejskiej (wszedł w życie w listopadzie 1993 r.), który uzupełnił podstawy prawne europejskiej integracji w obszarze telekomunikacji zapisem o sieciach paneuropejskich.

W traktacie o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej sektor telekomunikacyjny nie jest wyraźnie wyszczególniony jako podlegający kompetencji organów Wspólnoty, co dało powód do kwestionowania uprawnień tych organów do ustalania wiążących regulacji prawnych dla sektora telekomunikacyjnego w państwach członkowskich i spowodowało wystąpienie rządów niektórych państw do Trybunału Sprawiedliwości w Strasburgu. Trybunał nie podzielił jednak zastrzeżeń stron skarżących, zwracając uwagę na fakt, iż traktat o EWG zawiera zasady i postanowienia o charakterze ogólnym, które dają uzasadnioną podstawę do regulacyjnej działalności organów EWG także na rynku telekomunikacyjnym Wspólnoty. Do zasad tych w szczególności należą:

- zasada swobodnego przepływu towarów (art. 30 i następne),
- zasada swobodnego przepływu usług (art. 57 i następne),
- reguły konkurencji (zwłaszcza art. 85, 86 i 90),
- postanowienia o wspólnej polityce w dziedzinie handlu (art. 110-116),
- postanowienia o zharmonizowaniu przepisów prawnych w państwach członkowskich, mających bezpośredni wpływ na powstanie i funkcjonowanie wspólnego rynku (zwłaszcza art. 100a).

● **Etap I. Prace standaryzacyjne i wspólne programy badawcze w telekomunikacji**

Na podstawie przytoczonych zapisów traktatowych organy Wspólnoty Europejskiej przystąpiły w 1984 r. do tworzenia wspólnego rynku telekomunikacyjnego. Pierwszy etap tych prac obejmował działania inicjujące wspólne kierunki rozwojowe w sektorze telekomunikacyjnym państw członkowskich. Do najważniejszych przedsięwzięć tego etapu należały [UE:31]:

- prace standaryzacyjne w celu zniwelowania zróżnicowania specyfikacji krajowych;
- wspólne badania w ramach programów wspólnotowych z udziałem operatorów i przemysłu krajów członkowskich; w tym czasie rozpoczęła się faza przygotowawcza programu RACE (*R&D in Advanced Communications Technologies in Europe*);
- specjalny program STAR (*Special Telecommunications Action of Regional Development*) na rzecz rozwoju regionalnego w EWG; program uruchomiono w 1986 r. w celu udzielenia pomocy w przemianach strukturalnych najmniej rozwiniętych regionów Wspólnoty Europejskiej;
- wstępne próbne kroki ku wspólnej polityce telekomunikacyjnej EWG na arenie międzynarodowej.

● **Etap II. Zielona Księga o rozwoju telekomunikacji w EWG - początek procesu transformacji rynku telekomunikacyjnego Wspólnoty**

Rola i znaczenie sektora telekomunikacyjnego w życiu gospodarczym i społecznym Wspólnoty Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich zmieniły się poważnie od czasu podpisania Traktatu Rzymskiego. Rozwój wspólnych struktur obronnych oraz ponadnarodowych organów decyzyjnych w EWG spowodował odejście

od postrzegania telekomunikacji jako jednego z atrybutów suwerenności państwowej i narzędzia jej obrony. Jednocześnie znacznie wzrosło znaczenie telekomunikacji w gospodarce państw członkowskich i całej Wspólnoty oraz w ogólnym postępie cywilizacyjnym społeczeństw. Powstały zatem obiektywne przesłanki do przeanalizowania roli telekomunikacji w urzeczywistnianiu i przyspieszaniu procesów integracyjnych w obrębie EWG oraz w uzyskaniu silnej, równoważnej pozycji Wspólnoty na międzynarodowym konkurencyjnym rynku, szczególnie w dziedzinie nowych technik i jej innowacyjnych zastosowań. Dlatego należało rozważyć zasadność i celowość wyłączenia sektora telekomunikacyjnego z ogólnego obszaru gospodarki wolnorynkowej Wspólnoty oraz określić podstawowe zadania państw członkowskich w tworzeniu nowego konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego, a także cele gospodarcze, cywilizacyjne i społeczne, do których osiągnięcia należy optymalnie wykorzystać środki i możliwości telekomunikacji. W ten sposób doszło w 1987 r. do opracowania przez Komisję EWG *Zielonej Księgi EWG o rozwoju telekomunikacji* pt. *"Ku dynamicznej gospodarce europejskiej - Zielona Księga w sprawie rozwoju wspólnego rynku usług i urządzeń telekomunikacyjnych"* [UE:32], [13, 23, 45].

Dokument Komisji EWG zawiera pogłębioną, kompleksową analizę sytuacji ekonomicznej i społecznej na obszarze Wspólnoty na tle gospodarki globalnej w warunkach ostrej konkurencji na rynkach międzynarodowych, w tym ze strony USA i Japonii, oraz występujących tendencji do przechwytywania i monopolizowania wybranych segmentów rynku w skali międzynarodowej, szczególnie w odniesieniu do wysoko zaawansowanej techniki - z wnioskami dla rozwoju telekomunikacji w EWG. Do pozytywnych osiągnięć w EWG zaliczono zapewnienie powszechnej dostępności do usług telekomunikacyjnych o istotnym znaczeniu dla prowadzenia działalności gospodarczej i życia każdej rodziny. W dokumencie podkreślono, że w wyniku aktywnej polityki państw członkowskich, prowadzonej w latach sześć-

dziesiątych i siedemdziesiątych przez administrację łączności na rzecz powszechnej telefonizacji, uzyskano zaspokojenie zapotrzebowania na podstawowe, standardowe usługi telekomunikacyjne na obszarze Wspólnoty (np. zapewniono powszechny dostęp do telefonu: 38 łączy głównych na 100 mieszkańców na obszarze EWG).

Jednocześnie w *Zielonej Księdze* zwrócono uwagę na brak współpracy europejskiej na rzecz harmonijnego rozwoju telekomunikacji, ujednoczenia standardów i zasad homologacji urzędzeń telekomunikacyjnych dla sieci publicznych, wspólnej polityki w zakresie taryf oraz przeprowadzania przetargów, co negatywnie oddziaływało na proces integracji krajowych sektorów telekomunikacyjnych w obrębie Wspólnoty. Wręcz na odwrót, ukształtował się rynek o strukturze fragmentarycznej, nieefektywnej ekonomicznie i pozbawionej niezbędnej elastyczności reagowania na nowe możliwości techniczne oraz rosnące zapotrzebowanie na nowe usługi telekomunikacyjne. Podkreślono, że w wyniku specyficznych regulacji prawnych sektor telekomunikacyjny w krajach członkowskich EWG funkcjonował poza oddziaływaniem sił rynkowych i był pozbawiony wpływu konkurencji, szczególnie ze strony firm zagranicznych, rynek telekomunikacyjny zaś służył w pierwszym rzędzie zaspokojeniu potrzeb zmonopolizowanej krajowej infrastruktury sieciowej, przy czym szeroko praktykowano preferencje dla dostawców krajowych.

Z *Zielonej Księgi EWG o rozwoju telekomunikacji* wyłania się obraz sektora telekomunikacyjnego w połowie lat osiemdziesiątych jako sumy nieprzystających do siebie sektorów krajowych, poddanych monopolistycznej kontroli państwa. Regulacje prawne krępowały inicjatywę i swobodę w prowadzeniu działalności gospodarczej w sektorze usług telekomunikacyjnych i terminali abonenckich, a ich znaczne zróżnicowanie na obszarze Wspólnoty nie sprzyjało powstaniu i rozwojowi jednolitego, otwartego, zliberalizowanego i konkurencyjnego rynku usług i sprzętu telekomunikacyjnego. Monopole administracji łączności były nastawione na świadczenie małej liczby

standardowych usług telekomunikacyjnych, a przede wszystkim usług telefonicznych. Stawało się coraz bardziej oczywiste, że monopol państwa w telekomunikacji publicznej krajów-członków Wspólnoty nie przystaje do nowoczesnej gospodarki rynkowej, nie służy dalszemu jej rozwojowi. Nastąpiło nienadążanie sektora telekomunikacyjnego za dynamicznym wzrostem popytu na usługi informacyjne i usługi o wartości dodanej, realizowane za pośrednictwem telekomunikacji.

Przedstawiony obraz sektora telekomunikacyjnego w EWG przemawiał za podjęciem pilnych i zasadniczych zmian w zasadach jego funkcjonowania, zmierzających do zmiany roli państwa w tym sektorze i wprowadzenia praw gospodarki wolnorynkowej do telekomunikacji. Dlatego *Zielona Księga EWG o rozwoju telekomunikacji*, obok analizy sytuacji w telekomunikacji publicznej na obszarze Wspólnoty, zawiera także program przekształceń sektora telekomunikacyjnego, ujęty w 10 podstawowych tezach o zasadach funkcjonowania przyszłego jednolitego rynku telekomunikacyjnego w EWG. W celu realizacji programu rozwoju telekomunikacji Komisja EWG uznała za konieczne m.in. dokonać demonopolizacji i liberalizacji w sektorze telekomunikacyjnym, realizować politykę swobodnego dostępu do publicznej sieci telekomunikacyjnej (znanej jako ONP - *Open Network Provision*) oraz wprowadzić zasadę oddzielenia podmiotów o uprawnieniach regulacyjnych (jak np. minister łączności) od podmiotów prowadzących telekomunikacyjną działalność gospodarczą (jak np. publiczny operator telekomunikacyjny). *Zielona Księga EWG o rozwoju telekomunikacji* zapoczątkowała trudny i żmudny proces formowania się rynku telekomunikacyjnego w otoczeniu konkurencyjnym w krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej, a także w innych państwach Europy.

Publikacja *Zielonej Księgi o rozwoju wspólnego rynku usług i urzędzeń telekomunikacyjnych* w 1987 r. i dyskusja nad jej tezami o regulacyjnym otoczeniu telekomunikacji, przystosowanym do wy-

magań jednolitego rynku Wspólnoty Europejskiej, zapoczątkowały drugi etap wdrażania nowej telekomunikacyjnej polityki Wspólnoty. Przeprowadzone konsultacje umożliwiły wytyczenie głównego kierunku wspólnej polityki telekomunikacyjnej i na tej podstawie opracowanie kierunkowych dyrektyw o zasadach funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego w EWG, takich jak:

- *Dyrektywa Komisji z dnia 16 maja 1988 r. o konkurencji na rynku końcowych urządzeń telekomunikacyjnych (88/301/EEC) [UE:1];*
- *Dyrektywa Komisji z dnia 28 czerwca 1990 r. o konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych (90/388/EEC) [UE:2];*
- *Dyrektywa Rady z dnia 28 czerwca 1990 r. o ustanowieniu wspólnego rynku usług telekomunikacyjnych przez realizację otwartego dostępu do sieci (90/387/EEC) [UE:12].*

W latach następnych pakiet regulacyjny został wzbogacony i udoskonalony; w załączonym do niniejszego artykułu wykazie dokumentów Unii Europejskiej umieszczono dokumenty EWG/UE, reprezentatywne dla pakietu regulacyjnego o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego na obszarze Wspólnoty.

Etap II transformacji charakteryzuje się stopniowym porządkowaniem poszczególnych segmentów rynku telekomunikacyjnego [UE:27, 30, 31], jak np. w odniesieniu do łączności satelitarnej [UE:3], infrastruktury alternatywnej [UE:4], sieci telefonii ruchomej i osobistej [UE:5], a także w zakresie harmonizacji warunków korzystania z sieci publicznych do świadczenia usług telekomunikacyjnych [UE:12, 13, 19, 21, 22]. W tym okresie przygotowano ramy prawne dla funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego w warunkach pełnej konkurencji i zdecydowano o ostatecznym zniesieniu z dniem 1 stycznia 1998 r. wszelkich wyłącznych i szczególnych praw podmiotów telekomunikacyjnych na rynku usług telekomunikacyjnych i infrastruktury [UE:6, 15, 17, 25, 26]. Na tym zadania etapu II transformacji rynku telekomunikacyjnego UE zostały wyczerpane.

● **Etap III. Pełna liberalizacja i demonopolizacja w sektorze telekomunikacyjnym**

Na obszarze Unii Europejskiej nastąpiło z dniem 1 stycznia 1998 roku pełne otwarcie sektora telekomunikacyjnego na prowadzenie działalności w warunkach konkurencji. Ostatnie segmenty tradycyjnie chronione przed konkurencją, a więc świadczenie usług telefonicznych w komutowanej sieci stacjonarnej (w sieciach operatorów narodowych) oraz eksploatacja infrastruktury stacjonarnej, zostają pozbawione osłony prawnej przed konkurencją, jaką stanowiły regulacje krajowe i wspólnotowe o uprawnieniach monopolistycznych operatorów narodowych w tych segmentach działalności telekomunikacyjnej.

Można powiedzieć, że rok 1998 otwiera nowy, trzeci etap w kształtowaniu się rynku telekomunikacyjnego w Unii Europejskiej i odpowiadającego mu wspólnotowego prawa telekomunikacyjnego. Trzeba będzie bardzo uważnie śledzić rozwój konkurencji na rynku telekomunikacyjnym i korygować rozwiązania, które okazały się nieprzydatne do osiągnięcia celów społecznych, nakreślonych w regulacjach o usłudze powszechnej [UE:16, 21, 22, 33], oraz mało elastyczne w miarę postępującej konwergencji telekomunikacji, radiofonii i telewizji oraz informacyjnych usług elektronicznych [49].

5. GŁÓWNE KIERUNKI REGULACJI RYNKU TELEKOMUNIKACYJNEGO WE WSPÓLNOCIE EUROPEJSKIEJ

Przystępując do przekształcania sektora telekomunikacyjnego organy Wspólnoty określiły trzy podstawowe kierunki, które wytyczają cel i zawartość merytoryczną podejmowanych zamierzeń regulacyjnych. Cel główny to utworzenie jednolitego, konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego na obszarze EWG/UE, a służyć temu mają:

- a) liberalizacja zmonopolizowanych segmentów rynku telekomunikacyjnego w państwach członkowskich,
- b) harmonizacja warunków prowadzenia działalności na telekomunikacyjnym rynku Wspólnoty,
- c) wprowadzenie jednolitych reguł konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym państw członkowskich i całej Wspólnoty.

5.1. Liberalizacja zmonopolizowanych segmentów rynku telekomunikacyjnego

Liberalizacja rynku oznacza zniesienie wszelkich ograniczeń prawnych w podejmowaniu i prowadzeniu działalności telekomunikacyjnej w państwach członkowskich i na obszarze Wspólnoty [UE:17, 25, 26, 32]. Dostęp produktów i usług na rynek telekomunikacyjny oraz zakładanie firm i podejmowanie działalności w telekomunikacji ma następować na jednakowych równoprawnych warunkach we wszystkich państwach członkowskich. Wprowadzenie zasady liberalizacji zmonopolizowanych segmentów rynku sprzyja wzbogaceniu oferty rynkowej, lepszemu zaspokajaniu potrzeb użytkowników i konsumentów w urządzeniach i usługach telekomunikacyjnych, a także urynkowaniu cen, opłat i taryf telekomunikacyjnych.

Liberalizacja rynku telekomunikacyjnego postępowała stopniowo. W pierwszej kolejności zliberalizowano rynek urządzeń końcowych w 1988 r. [UE:1], następnie w 1990 r. [UE:2] - świadczenie usług o wartości dodanej i transmisji danych, a także korzystanie z usług telefonicznych i transmisji danych w sieciach korporacyjnych oraz zamkniętych grup użytkowników. Z kolei w 1994 r. otwarto rynek sprzętu i usług satelitarnych [UE:3], a w 1995 r. zniesiono ograniczenia w wykorzystywaniu sieci operatorów telewizji kablowej do świadczenia usług telekomunikacyjnych [UE:4, 25, 26]. W 1996 r. ukazała się *Dyrektywa o łączności ruchomej i osobistej* [UE:5], która ustanowiła liberalne otoczenie dla działalności w tym segmencie

ryнку telekomunikacyjnego, a w szczególności umożliwiła operatorom sieci radiokomunikacji ruchomej budowę własnych łączy stacjonarnych lub korzystanie z sieci telekomunikacyjnych, należących do stron trzecich (jak np. sieci przedsiębiorstw kolejowych, zakładów elektroenergetycznych i użyteczności publicznej lub sieci operatorów telewizji kablowej). W ten sposób stworzono warunki niezbędne do ukształtowania się jednolitego rynku telekomunikacyjnego na obszarze całej Unii [UE:14].

Aby w pełni docenić znaczenie liberalizacji rynku telekomunikacyjnego, warto przypomnieć, iż jeszcze na początku lat osiemdziesiątych abonent nie miał możliwości wyboru aparatu telefonicznego i jego dostawcy, istniał monopol na usługi radiokomunikacji ruchomej, a wykorzystywanie łączy dzierżawionych zgodnie z indywidualnymi potrzebami użytkowników było utrudnione. Użytkownik usług telekomunikacji był nie tyle jednym z uczestników rynku, co petentem u urzędnika administracji państwowej.

Należy zauważyć, że w 1990 r. zezwolono, aby usługi telefoniczne pozostały w obszarze zastrzeżonym, co miało umożliwić operatorom narodowym wykorzystanie przychodów z tytułu monopolu do finansowania usługi powszechnej. Takie rozwiązanie kłóciło się jednak z polityką liberalizacji rynku telekomunikacyjnego w EWG i dlatego poszukiwano nowych rozwiązań. W 1993 r. przygotowano polityczny grunt pod decyzję o odstąpieniu od wszelkich pozostałości monopolu w telekomunikacji, uznając iż istnieje możliwość stworzenia specjalnego systemu finansowania usługi powszechnej poza monopolem. W ten sposób otwarto drogę do pełnej liberalizacji w telekomunikacji od 1998 r., co zaprezentowano m.in. w *Zielonej Księdze o liberalizacji infrastruktury* [UE:25, 26] oraz w *Informacji o powszechnej usłudze w telekomunikacji w warunkach pełnej liberalizacji* [UE:33].

Ustanawiając datę pełnej liberalizacji na 1 stycznia 1998 r., przewidziano jednocześnie możliwość ubiegania się przez państwa członkowskie o przyznanie dodatkowego okresu przejściowego (dostos-

wawczego) ze względu na konieczność kontynuacji inwestycji infrastrukturalnych i potrzebę dłuższego okresu na przygotowanie i realizację restrukturyzacji taryf. Porozumienie o harmonogramie liberalizacji obejmuje dodatkowe okresy dostosowawcze dla niektórych państw członkowskich: do 5 lat dla Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii oraz do 2 lat w przypadku Luksemburga. Decyzje o tych dodatkowych okresach są analizowane przez Komisję UE dla każdego przypadku osobno i w przypadku Irlandii oraz Portugalii termin pełnej liberalizacji ustalono na 1 stycznia 2000 r., a dla alternatywnej infrastruktury na 1 lipca 1997 r.; dla Luksemburga ustalono termin pełnej liberalizacji na 1.07.1998 r., a dla infrastruktury alternatywnej na 1.01.1997 r. W przypadku Hiszpanii Komisja UE podjęła decyzję o wprowadzeniu całkowitej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym od 1 grudnia 1998 r. Decyzja w sprawie wniosku Grecji, która starała się o pięcioletnie moratorium, pozwala na zachowanie monopolu operatora narodowego na usługi telefoniczne oraz na stacjonarną infrastrukturę telekomunikacyjną do 31 grudnia 2000 r. (a więc udzielono zezwolenia na trzyletnie moratorium).

Liberalizacja działalności telekomunikacyjnej wymaga, aby państwa członkowskie UE odseparowały działalność regulacyjną od działalności operatorskiej, co zostało już przeprowadzone. Warto zauważyć, że znaczna liczba państw szuka rozwiązania w postaci niezależnej agencji telekomunikacyjnej o silniejszych więzach z parlamentem niż z rządem. Ze swej strony organy UE wnioskuje o większą separację regulatora od rządu w przypadku, gdy rząd ma udziały u operatora telekomunikacyjnego [UE:28].

5.2. Harmonizacja warunków prowadzenia działalności na rynku telekomunikacyjnym

Harmonizacja warunków prowadzenia działalności telekomunikacyjnej oznacza stworzenie zbioru zasad prawnych, regulujących

funkcjonowanie rynku EWG/UE na podstawie wspólnych reguł dostępu do publicznych sieci telekomunikacyjnych i usług, wspólnego otoczenia prawnego oraz zharmonizowanych standardów na usługi i technologie. Jednym z podstawowych elementów harmonizacji jest zasada otwartego dostępu do sieci publicznej (*Open Network Provision* - ONP), która zakłada, że warunki tego dostępu są jednakowo uregulowane i znormalizowane we wszystkich krajach członkowskich Wspólnoty, co stwarza podwaliny jednolitego, spójnego rynku usług telekomunikacyjnych na całym obszarze UE [UE:12, 13, 19, 21, 22]. Koncepcja sieci otwartej ONP stanowi prawny instrument, ułatwiający działalność na rynku usług telekomunikacyjnych na obszarze całej Wspólnoty i kilku krajów Europy spoza Unii, a także zapewniający spójność połączenia (*connectivity*) od jednego końca do drugiego. Koncepcja ta narodziła się w celu konkurencyjnego świadczenia usług telekomunikacyjnych w warunkach monopolu infrastruktury w poszczególnych krajach członkowskich Unii; obecnie jest ona przystosowywana do nowej zliberalizowanej rzeczywistości.

Podejmowane środki harmonizacji służą rozwojowi wspólnego środowiska regulacyjnego w UE, w tym ustaleniu minimalnego zbioru standardów na wybrane usługi i technologie. W tym celu opracowano w 1990 r. *Dyrektywę ramową o koncepcji sieci otwartej ONP* [UE:12] dla dostępu, ustalającą reguły technicznych interfejsów, zasady taryfikacji i warunki stosowania, którą następnie uzupełniono *Dyrektywą o łączach dzierżawionych* z 1992 r. [UE:13] oraz *Dyrektywą o stosowaniu zasad ONP w przypadku świadczenia usług telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej* z 1995 r. [UE:19] (obecnie oczekuje na zatwierdzenie nowa dyrektywa na ten temat [UE:22], która zastąpi tę z 1995 r.). W kwietniu 1997 r. zatwierdzono *Dyrektywę o stosowaniu zasad ONP do połączeń międzysieciowych*. Koncepcja otwartej sieci ONP znajduje także zastosowanie przy ustalaniu zharmonizowanych warunków świadczenia usług transmisji danych i ISDN na rynku Wspólnoty.

Innym elementem harmonizacji jest powszechna usługa telekomunikacyjna, jej zawartość merytoryczna, zasady finansowania i warunki świadczenia [UE:16, 21, 22, 26, 33]. W tym przypadku, obok względów na wymogi powstania wspólnego rynku telekomunikacyjnego, organy UE podkreślają społeczne i socjalne aspekty telekomunikacji, konieczność stworzenia jednakowych, o odpowiedniej jakości warunków życia dla wszystkich mieszkańców, a więc zniwelowania istniejących dysproporcji w standardzie życia między mieszkańcami różnych krajów i regionów.

W obszarze omawianej tematyki znajduje się także kwestia jednakowych zasad udzielania świadectw homologacji, tak aby mogły one być ważne we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od kraju wydania. Podkreśla się też wagę stworzenia wspólnych ram prawnych dla zezwoleń i koncesji różnego rodzaju w telekomunikacji [UE:20], tak aby ułatwić podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w telekomunikacji w różnych krajach Wspólnoty, do czego zobowiązują postanowienia Traktatu Rzymskiego. Należy mieć również na uwadze wspólną, zharmonizowaną działalność UE i jej członków na arenie międzynarodowej w celu obrony interesów gospodarczych w warunkach silnej konkurencji oraz rywalizacji z udziałem zarówno operatorów, jak i rządów o silnej pozycji na świecie (np. Japonia, USA).

5.3. Konkurencja na rynku telekomunikacyjnym - - aspekty regulacyjne

Konkurencja zajmuje szczególną pozycję w regulacjach Wspólnoty Europejskiej w odniesieniu do rynku telekomunikacyjnego. Świadczą o tym dokumenty UE poczynając od *Zielonej Księgi* z 1987 r. aż do dokumentów świeżej daty [UE:5, 6, 21, 22, 28, 29, 31]. Można powiedzieć, że cały system prawny dla telekomunikacji jest opracowywany i wdrażany pod kątem wspierania konkurencji w okresie trans-

formacji. Takie podejście do kwestii konkurencji ze strony organów UE jest inspirowane z dwóch źródeł. Pierwsze źródło to zapisy traktatowe o Wspólnocie, które nakazują utrzymywać system gospodarki wolnorynkowej w otoczeniu konkurencyjnym jako podstawę funkcjonowania ekonomiki na obszarze Unii. Drugie źródło inspiracji to przekonanie o pozytywnym wpływie konkurencji na stopień zaspokojenia potrzeb użytkowników i konsumentów na wysokojakościowe usługi telekomunikacyjne o bogatych możliwościach zastosowań przy ekonomicznie uzasadnionych, niewygórowanych opłatach i taryfach, co przyczyni się do zrealizowania koncepcji usługi powszechnej na warunkach zbliżonych do komercyjnych oraz umożliwi szerokie wprowadzanie nowych technologii i innowacji usługowych.

Jak wynika z analizy dokumentów Wspólnoty Europejskiej, jednym z podstawowych problemów, związanych z otwarciem rynku telekomunikacyjnego i jego stopniową transformacją, jest zapewnienie uczciwej konkurencji w warunkach przytłaczającej przewagi narodowego operatora telekomunikacyjnego nad nowymi operatorami. Nie jest to problem banalny, gdyż dotyczy realizacji polityki swobodnej, niczym nieskrępowanej konkurencji w telekomunikacji pod nadzorem państwa, z prawem regulatora do ingerencji w działalność operatorów dominujących i o silnej pozycji rynkowej.

Specyfika kształtowania się rynku telekomunikacyjnego w okresie przechodzenia od monopolu do liberalizacji i konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym nie sprzyja rozwojowi konkurencji na podstawie żywiołowych praw rynku. Przytłaczająca przewaga operatorów narodowych nad pozostałymi podmiotami na rynku telekomunikacyjnym nie daje szans na samoistny rozwój konkurencji i przy braku instrumentów wspierania, nadzoru oraz egzekwowania może doprowadzić do ponownego monopolu, z tym że na gruncie ekonomicznym, a nie prawnym. Z tego właśnie powodu organy Unii przewidują silną pozycję państwowego organu regulacyjnego wobec prywatnych pod-

miotów gospodarczych w telekomunikacji, a jednocześnie podejmują starania, aby zapobiec nadużyciu tej pozycji do celów sprzecznych z intencją prawodawcy.

Stanowisko organów Wspólnoty Europejskiej w sprawie konkurencji jest wyrażone w wielu dokumentach, do reprezentatywnych zalicza się takie, jak:

- *Uchwała Rady o przeglądzie sytuacji w obszarze telekomunikacji i o potrzebie dalszego postępu na tym rynku (93/C 213/01 z dnia 22 lipca 1993 r.)* [UE:15];
- *Dyrektywa Komisji o konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych (90/388/EEC z dnia 28 czerwca 1990 r. i 96/19/EC z dnia 13 marca 1996 r.)* [UE:2, 6, 30];
- *Dyrektywa Komisji o łączności satelitarnej (94/46/EC z dnia 13 października 1994 r.)* [UE:3];
- *Dyrektywa Komisji o zniesieniu ograniczeń w korzystaniu z sieci telewizji kablowej dla świadczenia już zliberalizowanych usług telekomunikacyjnych (95/51/EC z dnia 18 października 1995 r. - w nawiązaniu do dyrektywy 90/388/EEC)* [UE:4];
- *Dyrektywa Komisji o łączności ruchomej i osobistej (96/2/EC z dnia 16 stycznia 1996r.)* [UE:5];
- *Dyrektywa Komisji o zmianie dyrektywy 90/388/EEC odnośnie do wprowadzenia pełnej konkurencji na rynki telekomunikacyjne (96/19/EC z dnia 13 marca 1996 r.)* [UE:6];
- *Wytyczne Komisji o stosowaniu reguł konkurencji EWG na telekomunikacyjnym rynku (91/C 233/02 z 1991 r.; reguły konkurencji EWG: art. 85, 86 i the Merger Regulation)* [UE:27].

Regulacja konkurencji na rynku telekomunikacyjnym opiera się na pewnym systemie zasad (reguł), do którego należą:

- zasada niedyskryminacji,
- zasada równoprawności,

- zasada obiektywności,
- zasada przejrzystości (przezroczystości),
- zasada proporcjonalności,
- zasada wspierania konkurencji,
- zasada ochrony interesu i praw użytkowników i konsumentów,
- zasada ochrony interesu społecznego (publicznego).

Są to zasady, którymi powinny kierować się organy państwowe przy stanowieniu prawa telekomunikacyjnego i podejmowaniu decyzji wpływających na działalność podmiotów gospodarczych w sektorze telekomunikacyjnym. W rozdz. 6 niniejszego artykułu przy okazji omawiania regulacji połączeń międzysieciowych wyraźnie uwypuklono sposób, w jaki przetworzono ogólne zasady o rozwoju konkurencji na zapisy prawne, regulujące prawa i obowiązki operatorów oraz rolę organu regulacyjnego.

Obowiązek czuwania nad prawidłowym funkcjonowaniem rynku telekomunikacyjnego w warunkach konkurencji spoczywa na specjalnie w tym celu powołanym organie państwowym ds. regulacji rynku telekomunikacyjnego, zwanym potocznie regulatorem. Organ ten ma znaczne uprawnienia w zakresie stanowienia krajowych przepisów regulacyjnych, wiążących dla podmiotów rynku telekomunikacyjnego, oraz wykonywania funkcji kontrolnych i arbitrażowych przy rozwiązywaniu konfliktów z udziałem operatorów publicznych. Obecnie głównym zadaniem tych organów jest wspieranie konkurencji, co rzutuje na stopień bezstronności podejmowanych decyzji; np. operatorzy narodowi z reguły znajdują się na gorszej pozycji w konfliktach z nowymi uczestnikami rynku.

Dla przykładu warto przytoczyć kilka typowych zadań dla państwowego organu regulacyjnego, ujętych w dokumentach UE, a wynikających z potrzeby stworzenia otoczenia konkurencyjnego w sektorze telekomunikacyjnym w okresie jego transformacji:

- wspieranie działalności nowych podmiotów telekomunikacyjnych w ich stosunkach z operatorami o silnej pozycji rynkowej m.in.

przez arbitraż o wysokości opłat za usługi, przez wskazanie obowiązującej metody kalkulacji kosztów za świadczone usługi połączeniowe, przez ingerowanie w warunki podłączenia do sieci operatora dominującego;

- wprowadzenie odmiennych, specyficznych regulacji o ochronie konkurencji na rynku telekomunikacyjnym w porównaniu do tych, które obowiązują w innych sektorach gospodarki; UE sugeruje przyjęcie kryterium 25% opanowania rynku na określonym obszarze jako podstawę do uznania operatora za posiadającego silną pozycję rynkową ze wszystkimi wynikającymi z tego faktu skutkami prawnymi (w innych obszarach gospodarki spotyka się raczej kryterium wyższe - 40% opanowania rynku); UE pozostawia tę sprawę do decyzji państwa, z tym że dopuszcza przyjęcie nawet niższych wskaźników opanowania rynku jako podstawę do zakwalifikowania do omawianej grupy;
- wspieranie rozwoju usługi powszechnej, co obejmuje ustalenie wartości merytorycznej tej usługi, wskazanie operatora lub operatorów zobowiązanych do jej świadczenia na warunkach dostępnych (dla każdego na terenie całego kraju) i przystępnych (korzystanie z usługi powszechnej powinno być przystępne dla każdej rodziny) wraz z zasadami finansowania tej usługi (problematyka usługi powszechnej jest szerzej omówiona w rozdz. 8);
- zadbanie o funkcjonalną integralność infrastruktury telekomunikacyjnej, ustalanie wskaźników jakości dla sieci publicznych i systematyczna kontrola ich przestrzegania;
- zapewnienie, aby wszyscy operatorzy korzystali z numerów o identycznym formacie, tak aby żaden z nich nie był pod tym względem uprzywilejowany lub dyskryminowany - z punktu widzenia dostępu do jego usług przez użytkownika (np. w przypadku korzystania z usług operatorów dalekosiężnych);
- wprowadzenie zasady zachowania numeru przy zmianie operatora przez abonenta;

- wprowadzenie zasady swobodnego wyboru operatora świadczącego usługi miejscowe, międzymiastowe i międzynarodowe;
- zadbanie o to, by abonenci nie płacący rachunku za rozmowy z przyczyn obiektywnych (np. z powodu niedostatecznych środków na utrzymanie) nie byli przez pewien, z góry wyznaczony okres całkowicie odłączani od sieci i mieli możliwość korzystania w tym czasie z połączeń ich nie obciążających;
- ustalanie preferencyjnych warunków świadczenia niektórych usług telekomunikacyjnych o istotnym znaczeniu edukacyjnym dla szkół i uczelni wyższych oraz usług informacyjnych dla szpitali;
- zobowiązanie operatorów sieci i usług publicznych do przestrzegania zasady orientacji kosztowej przy ustalaniu opłat i taryf na świadczone usługi oraz do likwidacji wszelkich form subsydiowania skrośnego;
- ustalenie zasad prowadzenia rachunkowości u operatorów zobowiązanych do świadczenia usługi powszechnej, tak aby były wyodrębnione koszty na rzecz usługi powszechnej (państwo rezerwuje sobie prawo wglądu w księgi rachunkowe celem zbadania zasadności deklarowanej wysokości tych kosztów);
- przestrzeganie zasad niedyskryminacji, obiektywności i przejrzystości w postępowaniu koncesyjnym; ograniczenie liczby koncesji musi być racjonalnie umotywowane (np. brakiem wolnych częstotliwości widma radiowego).

Rozwój rynku telekomunikacyjnego w warunkach konkurencji i prywatyzacji powinien następować z poszanowaniem postulatu o konieczności zapewnienia pełnej integralności i funkcjonalnej spójności publicznej infrastruktury telekomunikacyjnej w skali kraju, pomimo jej rozczłonkowania na sieci niezależnych operatorów i dopuszczenia na rynek wielu niezależnych sprzedawców usług. Tym samym całość infrastruktury publicznej, będącej po demonopolizacji konglomeratem sieci różnych operatorów, ma funkcjonować -

- pomimo trwałej tendencji ku liberalizacji i prywatyzacji w sektorze telekomunikacyjnym - jako jeden spójny system telekomunikacyjny, o ustalonych parametrach technicznych i jakościowych. Spełnienie tego wymogu zapewni wszystkim użytkownikom podstawowych usług telekomunikacyjnych (jak np. telefonicznych i telefaksowych) w sieci jednego operatora publicznego gwarantowany dostęp do użytkowników tych usług w sieciach innych operatorów publicznych na terenie całego kraju. Realizacja postulatu o integralności funkcjonalnej infrastruktury telekomunikacyjnej należy do jednego z głównych obowiązków państwa w dziedzinie telekomunikacji.

Komisja UE rezerwuje sobie prawo nadzoru nad procesem wdrażania nowych regulacji telekomunikacyjnych w państwach członkowskich i funkcjonowaniem rynku w nowym otoczeniu prawnym. Szczególną uwagę zwraca się na problematykę usługi powszechnej w aspekcie jej dostępności i przystępności, jakości świadczenia usług podstawowych oraz wprowadzonych metod finansowania. Obok tego poddano bacznej obserwacji segment usług połączeń międzysieciovych.

Ogólnie można powiedzieć, że regulacje telekomunikacyjne występują wszędzie tam, gdzie istnieje możliwość ograniczania swobody wyboru usługi przez użytkownika lub konsumenta oraz w przypadku możliwości naruszenia ich praw i interesu. Warto zauważyć, że wprowadzanie zasad konkurencji na rynku telekomunikacyjnym wymaga nie tylko przestrzegania zasady fair play, lecz także łączy się z koniecznością ingerowania regulatora w rozwiązania techniczne w infrastrukturze i w urządzeniach końcowych, co pociąga za sobą dodatkowe koszty ze strony podmiotu wskazanego przez regulatora (z reguły jest to - wyłącznie lub w znacznej części - operator narodowy); typowy przykład to wymóg swobodnego wyboru przez abonenta operatora międzymiastowego lub międzynarodowego. Takie powiązanie wymogów prawnych z ingerencją w rozwiązania techniczne konkretnych urządzeń bądź systemów na rynku stanowi specyficzną cechę

regulacji w telekomunikacji, raczej nie spotykaną w innych dziedzinach gospodarki. Przepisy regulacyjne w telekomunikacji obejmują coraz większy obszar działalności, gdyż postępujący proces konwergencji i wdrażania nowych technologii ujawnia nowe obszary, w których występuje niespójność rozwiązań prawnych oraz powstają nowe możliwości uzyskania dominującej pozycji na rynku.

Obserwacja praktyki realizacji polityki wspierania konkurencji wykazuje dużą liczbę konfliktów między regulatorami krajowymi a operatorami narodowymi, którzy nie chcą zgodzić się na ponoszenie nadmiernych wydatków na wdrażanie zaleceń regulacyjnych ukierunkowanych na ułatwienie działalności podmiotów konkurencyjnych. Zwłaszcza sprywatyzowani operatorzy narodowi uważają za nieuzasadnione, aby warunki ich działalności były zbyt drobiazgowo i jawnie ustalane przez organ regulacyjny, szczególnie w kwestiach rozliczeń finansowych oraz dostępu do ich rozwiązań innowacyjnych i inicjatyw strategicznych.

Należy podkreślić, że dokumenty UE z reguły operują konkretnymi terminami wprowadzania zalecanych rozwiązań prawnych, co korzystnie wpływa na planowanie i podejmowanie decyzji inwestycyjnych i biznesowych. Jednocześnie stwierdzono, że niektóre terminy nie zostały dotrzymane, gdyż zbyt optymistycznie oceniono zdolności adaptacyjne prawodawców krajowych.

W czerwcu 1995 r. Rada Ministrów ds. Telekomunikacji UE zaaprobowwała główne kierunki przyszłej regulacji na obszarze Wspólnoty. W latach 1996 - 1997 w państwach członkowskich prowadzono prace legislacyjne w celu przystosowania prawa krajowego do dyrektyw UE i umożliwienia wcześniejszych przygotowań do podjęcia działalności operatorskiej przez nowe podmioty telekomunikacyjne po 1 stycznia 1998 r. Odpowiednie reformy przeprowadzono m.in. w Finlandii, Francji, RFN, Szwecji i W. Brytanii; w niektórych państwach jak Dania i Holandia, przyjęto wyprzedzające terminy wprowadzania nowych regulacji wobec ustalonych dla całej Wspólnoty.

W dokumentach UE podkreśla się, że wprowadzany nowy porządek prawny w telekomunikacji będzie stanowił także model do naśladowania dla państw Europy Środkowej i Wschodniej.

6. POŁĄCZENIA MIĘDZYSIECIOWE W REGULACJACH UNII EUROPEJSKIEJ

6.1. Ogólna charakterystyka problematyki połączeń międzysieciowych

Do ważnych spraw w problematyce współpracy konkurujących ze sobą operatorów należy kwestia połączeń międzysieciowych (w skrócie - kwestia połączeniowa), tj. sprawa dostępu do sieci operatora dominującego przy zachowaniu integralności infrastruktury krajowej i wykorzystania dostarczanych przez niego usług telekomunikacyjnych na potrzeby innych uczestników rynku. W dokumentach Unii Europejskiej [UE:6, 18, 19, 21, 22, 25, 26] jest wyrażony pogląd, że właściwe uregulowanie kwestii połączeń międzysieciowych w aspekcie funkcjonalnym i usługowym stanowi gwarancję rozwoju i utrwalenia konkurencji w telekomunikacji przy jednoczesnym zachowaniu socjalnych warunków świadczenia usługi powszechnej. Oznacza to, że pomyślna realizacja polityki na rzecz demonopolizacji i rozwoju konkurencji w telekomunikacji zależy w znacznym stopniu od właściwej polityki regulacyjnej w odniesieniu do połączeń międzysieciowych oraz podejścia regulatora do rozstrzygania kwestii tych połączeń z uwzględnieniem konieczności wspierania konkurencyjnej działalności na rynku telekomunikacyjnym. Dlatego problematyka połączeniowa zajmuje poczesne miejsce w telekomunikacyjnej polityce UE i państw członkowskich.

Kwestia połączeń międzysieciowych narodziła się w wyniku realizacji decyzji politycznej o strukturalnych przekształceniach sektora telekomunikacyjnego - o zliberalizowaniu działalności telekomunika-

cyjnej i otwarciu rynku dla konkurencji różnych dostawców sprzętu i usług w celu wzbogacenia oferty sprzętowej i usługowej. Na tym nowo powstającym rynku podejmują działalność gospodarczą operatorzy sieci, dostawcy sprzętu, oferenci i sprzedawcy usług, którzy w początkowym okresie są w znacznym stopniu uzależnieni od warunków współpracy z operatorem narodowym. Zapewnienie równoprawnych warunków współpracy wszystkim uczestnikom rynku telekomunikacyjnego stanowi istotną przesłankę rozwoju konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym w skali krajowej i międzynarodowej. Samo koncesjonowanie niezależnych operatorów nie wystarcza do rozwijania przez nich efektywnej, zyskowej działalności. Dla uzyskania sukcesu na rynku muszą oni mieć możliwość zawierania porozumień o współpracy międzyoperatorskiej, w tym o współdziałaniu sieci i usług, ze wszystkimi uczestnikami rynku, a przede wszystkim - z operatorem dominującym (narodowym), gdyż wzrost liczby klientów u operatorów i innych podmiotów konkurencyjnych (a tym samym ich pozycja na rynku i kondycja finansowa) jest możliwy tylko pod warunkiem zapewnienia wzajemnej łączności międzyoperatorskiej, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do sieci abonenckiej operatora narodowego.

W warunkach rozwiniętej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym problematyka połączeń międzysieciowych stanowiłaby jedynie fragment typowej działalności gospodarczej operatorów w obszarze współpracy sieci i udostępniania usług, prowadzonej na podstawie powszechnie obowiązujących zasad i podlegającej nadzorowi i kontroli jedynie ze strony organu antymonopolowego. Obejmowałaby ona kwestie rozliczeń między podmiotami gospodarczymi oraz ustalenia techniczno-organizacyjne, dotyczące wykonania przyłączenia o uzgodnionych parametrach funkcjonalnych i jakościowych oraz jego eksploatacji. Krótko mówiąc, w rozwiniętym środowisku konkurencyjnym sprawy połączeń między operatorami byłyby regulowane prawami rynku i konkurencji, a zadania państwa zostałyby ograniczone do

zapewnienia fair play w sektorze telekomunikacyjnym (dla przykładu, taki stan istnieje na rynku usług radiokomunikacji komórkowej w W. Brytanii).

W okresie transformacji sytuacja na rynku telekomunikacyjnym charakteryzuje się znaczną przewagą operatora narodowego nad pozostałymi uczestnikami rynku, co nie pozwala na pełne urynkowanie połączeń międzysieciowych i pozostawienie tego fragmentu rynku bez nadzoru i ingerencji ze strony organów regulacyjnych państwa. Przez to problematyka ta uzyskuje inny wymiar: jest skomplikowana, o wielorakich aspektach prawnych, ekonomicznych i społecznych, wymagających uważnej analizy oraz rozwiązań zarówno dla jednego, konkretnego państwa, jak i dla międzynarodowych porozumień regionalnych i globalnych.

W obecnych warunkach transformacji rozwój konkurencji na rynku telekomunikacyjnym jest poważnie utrudniony, gdyż dominująca pozycja operatora narodowego negatywnie rzutuje na jego współpracę z nowymi konkurującymi operatorami. Trudności z nawiązaniem właściwej współpracy wynikają z podwójnej roli, jaką odgrywa operator narodowy na rynku: jest on zarówno głównym dostawcą sieci i usług dla nowych operatorów, bez dostępu do których nie mogą oni działać efektywnie, jak i ich głównym konkurentem. Z reguły istniejący operator-monopolista kontroluje dostęp do ponad 90% użytkowników końcowych w skali kraju. Bez uregulowania sprawy połączeń międzysieciowych, tak aby można było świadczyć podstawowe usługi telekomunikacyjne praktycznie wszystkim użytkownikom końcowym, żaden konkurujący, alternatywny operator sieciowy nie jest w stanie wystąpić na rynku z pełnowartościową ofertą usług telekomunikacyjnych. Oznacza to, że dopóki nowi operatorzy nie będą zdolni do rozbudowy własnej sieci dostępu do użytkowników w obszarze objętym koncesją, dopóty będą musieli korzystać z sieci operatora narodowego w celu uzyskania dostępu do jego abonentów i świadczenia im własnych usług, co wymaga rozwiązania kwestii połączenia między-

sieciowego w postaci dostępu pośredniego. Alternatywni operatorzy o stosunkowo słabej pozycji rynkowej muszą zatem korzystać z różnych fragmentów publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz z oferty usługowej operatora narodowego, a więc muszą wystąpić do tego operatora z propozycją współpracy, polegającej na udostępnianiu przez niego własnych zasobów sieciowych i usługowych na rzecz działalności telekomunikacyjnej partnerów porozumienia, która to działalność - w znacznej mierze - jest konkurencyjna wobec operatora dominującego.

Przedstawione problemy we współpracy z operatorem narodowym są typowe dla okresu przejściowego w kształtowaniu się otoczenia konkurencyjnego w sektorze telekomunikacyjnym. Jest mało prawdopodobne, aby trudności te udało się rozwiązać stosunkowo szybko. W W. Brytanii, gdzie konkurencja w infrastrukturze ma miejsce od ponad 12 lat, operator narodowy BT pozostaje w dalszym ciągu przytłaczająco dominującym operatorem w dostarczaniu łączy telefonicznych abonentom krajowym; znaczący wyłom nastąpił jedynie w usługach dla biznesu w dużych miastach oraz w usługach międzynarodowych [43]. Musi minąć czas, aż operatorzy niezależni zdobędą taką pozycję rynkową, iż współpraca z nimi przyniesie wpływy o istotnym znaczeniu dla operatora narodowego i tym samym spowoduje zmianę polityki rynkowej tego operatora na rzecz pogłębienia równoprawnych stosunków z pozostałymi uczestnikami rynku. A w tym czasie logika działalności w warunkach konkurencji będzie nakazywała dominującemu operatorowi, aby czynił wszystko dla obrony i utrzymania swojej pozycji na rynku. To pozostaje w oczywistej sprzeczności z polityką wspierania nowych operatorów przez dostarczanie im uczciwych i korzystnych warunków do połączeń międzysieciowych. Połączenia międzysieciowe stanowią zatem jedno z ważnych zadań polityki regulacyjnej państwa i z tego względu wymagają skutecznego regulatora: sprawy związane z realizacją połączeń międzysieciowych w ramach ogólnej prokonkurencyjnej polityki pań-

stwa nie mogą być analizowane i rozstrzygane w oderwaniu od kwestii roli i statusu regulatora, jego uprawnień oraz faktycznych możliwości kreowania polityki w sektorze telekomunikacyjnym.

W ujęciu najbardziej ogólnym, problematyka połączeń międzysieciowych obejmuje zagadnienia związane z dostępem podmiotów rynku telekomunikacyjnego do publicznych sieci telekomunikacyjnych i korzystaniem przez nich w swojej działalności telekomunikacyjnej z zasobów infrastruktury sieciowej i usługowej operatorów publicznych, a szczególnie z sieci stacjonarnej i usług operatora dominującego (narodowego).

Przez połączenie międzysieciowe - w ujęciu regulacyjnym - rozumie się komercyjne i techniczne porozumienia, na podstawie których operatorzy i sprzedawcy usług przyłączają swoje urządzenia, sieci i usługi w celu umożliwienia użytkownikom uzyskania dostępu do klientów, usług i sieci, pozostających w obszarze działania stron porozumienia. Rozwiązanie prawnych aspektów połączenia międzysieciowego umożliwia realizację fizycznego i funkcjonalnego połączenia sieci operatorów-stron porozumienia wraz z dostępem do usług jednego operatora przez innych operatorów i podmiotów, świadczących bądź wykorzystujących usługi telekomunikacyjne w swojej działalności. Wnioski o nawiązanie współpracy są przedmiotem negocjacji obu stron, które w przypadku udziału operatora narodowego charakteryzują się tym, że:

- pozycja negocjacyjna nowych podmiotów wobec operatora narodowego jest bardzo słaba;
- kontrahent o silnej, dominującej pozycji na rynku nie jest z reguły ekonomicznie zainteresowany w podejmowaniu oferowanej współpracy.

W obszarze zainteresowania organów sprawujących nadzór nad rynkiem telekomunikacyjnym znajdują się takie połączenia międzysieciowe, w których przynajmniej jedna ze stron jest operatorem sieci

publicznej lub sprzedawcą usług publicznych. Z uwagi na rozbieżność interesów operatora narodowego i nowych podmiotów na rynku telekomunikacyjnym negocjacje między nimi o przyłączeniu do sieci operatora narodowego i korzystaniu ze zbioru jej usług mogą być - i z reguły są - czasochłonne, trudne i niekiedy jałowe, pozbawione pomyselnego zakończenia. Jest zatem sprawą ważną, szczególnie na wczesnym etapie transformacji sektora telekomunikacyjnego, aby wcześniej przewidzieć pewien rodzaj nadzoru państwa nad tym obszarem działalności rynkowej, włącznie z możliwością ingerencji regulatora w prowadzone pertraktacje o warunkach połączeń międzysieciovych.

Polityka w kwestii połączeń międzysieciovych stanowi ważny element ogólnej polityki na rzecz wspierania konkurencji w telekomunikacji, a skutki jej realizacji są odczuwalne także w innych działach gospodarki. Wpływa ona też na poziom inwestycji w telekomunikacji ze strony operatorów niezależnych, przyczyniając się tym samym do przyspieszenia rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej i wzbogacenia dostępnej na rynku oferty usługowej.

6.2. Rodzaje połączeń międzysieciovych

Z punktu widzenia polityki regulacyjnej można wyodrębnić trzy podstawowe rodzaje połączeń międzysieciovych, które dają się opisać następująco:

- grupa połączeń I rodzaju, która obejmuje przyłączenia do publicznej komutowanej stacjonarnej sieci telekomunikacyjnej: urządzeń końcowych użytkowników, sieci z usługami o wartości dodanej oraz sieci korporacyjnych;
- grupa połączeń II rodzaju, która obejmuje połączenia między sieciami stacjonarnymi operatorów publicznych, w tym przyłączeń sieci operatorów niezależnych do sieci publicznej operatora narodowego w celu konkurencyjnego świadczenia usług miejscowych,

strefowych i dalekosiężnych (międzymiastowych i międzynarodowych);

- grupa połączeń III rodzaju, która obejmuje połączenia sieci komórkowych i innych systemów łączności bezprzewodowej, w tym satelitarnych, z publicznymi sieciami stacjonarnymi.

Grupa połączeń I rodzaju w zasadzie nie obejmuje konkurentów dla operatora narodowego i dlatego ten obszar działalności telekomunikacyjnej został najwcześniej zliberalizowany. Wymogi regulacyjne ograniczają się do konieczności uzyskania świadectwa homologacji dla urzędzeń końcowych, dołączonych do sieci publicznej, i ewentualnie rejestracji prowadzonej działalności. Operator narodowy ma z reguły pewien zakres swobody w prowadzeniu własnej polityki opłat hurtowych w przypadku klientów o znacznej konsumpcji usług.

Grupa połączeń II rodzaju stanowi typowy przykład problemu regulacyjnego w dziedzinie połączeń międzysieciowych, związanego z koniecznością zapewnienia niedyskryminującego i technicznie sprawnego dostępu do sieci publicznej ze strony koncesjonowanych operatorów w celu stworzenia warunków do wzajemnej komunikacji między nimi. Dla przykładu dotyczy to operatorów telewizji kablowej w W. Brytanii, którzy otrzymują koncesję na świadczenie usług telekomunikacyjnych w obszarze swego działania i stanowią konkurencję dla operatora BT, a jednocześnie często muszą korzystać z sieci BT do przenoszenia ruchu z sieci jednego operatora telewizji kablowej do sieci drugiego. Również w Finlandii ma miejsce konkurencyjna działalność niezależnych operatorów lokalnych wobec operatora narodowego Telecom Finland, m.in. przez powołanie do życia konkurencyjnego operatora sieci dalekosiężnej TeleGroup; oczywiście także w tym przypadku niezbędne są przyłączenia sieci operatora TeleGroup do sieci operatora Telecom Finland. Warto zresztą zauważyć, że w Finlandii problem przyłączeń międzysieciowych wystąpił bardzo wcześnie, wiele dziesiątków lat temu, kiedy to operator narodowy miał monopol na łączność dalekosiężną i operatorzy prywatni w sie-

ciach lokalnych musieli korzystać z jego sieci do realizacji połączeń między abonentami w obszarach obsługi różnych operatorów lokalnych.

Grupa połączeń III rodzaju reprezentuje głównych konkurentów na rynku telekomunikacyjnym w niedalekiej przyszłości. Ich podstawowy atut to najbardziej nowoczesne techniki, które umożliwiają świadczenie usług telekomunikacyjnych do miejscowości i regionów pozbawionych tradycyjnej infrastruktury kablowej, przy czym jej brak może mieć charakter trwały, np. z powodu niekorzystnych wskaźników rentowności i zyskowności takiej inwestycji.

6.3. Polityka regulacyjna UE w kwestii połączeń międzysieciowych

Organy Unii Europejskiej analizują sytuację w newralgicznych obszarach rynku z punktu widzenia wspierania i rozwoju konkurencji i na tej podstawie opracowują stosowne dokumenty, które mają służyć ujednoczeniu warunków prowadzenia działalności na rynku telekomunikacyjnym Wspólnoty oraz stworzeniu jednakowych, równoprawnych warunków podejmowania i prowadzenia działalności przez jednostki gospodarcze na obszarze państw członkowskich UE. W sposób oczywisty problematyka połączeń międzysieciowych również znalazła się w polu zainteresowania tych organów. Dokumenty UE pozwalają wyrobić sobie pogląd o proponowanych zasadach regulacji rynku usług połączeń międzysieciowych i zakresie ingerencji państwa w działalność telekomunikacyjną na tym obszarze usługowym w celu osłony i wspierania słabszych operatorów w ich współpracy z operatorami dominującymi i o silnej pozycji rynkowej, w tym z operatorem narodowym.

Dokumenty UE określają połączenia międzysieciowe jako podstawowy element tworzonego środowiska konkurencyjnego, gdyż umożliwiają nowym podmiotom rynkowym dostęp do użytkowników

końcowych w sieciach operatorów narodowych i prowadzenie konkurencyjnej działalności w warunkach przewidywalnej i stabilnej regulacji. Z tego powodu w okresie transformacji sektora telekomunikacyjnego i dochodzenia rynku do pełnej konkurencji należy stworzyć oraz wykorzystać odpowiedni system regulacji w celu zmniejszenia ryzyka nadużycia siły przez już istniejące podmioty telekomunikacyjne wobec nowych operatorów i sprzedawców usług (np. przez narzucenie niekorzystnych warunków realizacji połączeń międzysieciowych).

Cele polityki w kwestii połączeń międzysieciowych, które należy brać pod uwagę przy ustalaniu zasad regulacji dla tego fragmentu rynku telekomunikacyjnego oraz przy rozstrzyganiu kwestii spornych, są następujące:

- a) wspieranie polityki konkurencyjnej państwa w sektorze telekomunikacyjnym w przejściowym okresie liberalizacji i demonopolizacji rynku telekomunikacyjnego;
- b) zapewnienie realizacji zasad niedyskryminacji, proporcjonalności i przejrzystości, zawartych w regułach sieci otwartej ONP;
- c) utrzymanie integralności infrastruktury telekomunikacyjnej w skali ogólnokrajowej;
- d) zapewnienie dostępności podstawowych usług telekomunikacyjnych o ustalonej jakości na obszarze całego kraju;
- e) ochrona interesu użytkowników usług telekomunikacyjnych;
- f) wspieranie celów polityki społecznej państwa w obszarze powszechnej usługi telekomunikacyjnej;
- g) utrzymanie kontroli organu regulacyjnego nad działalnością operatora narodowego w zakresie świadczenia usługi połączeniowej między sieciami;
- h) promowanie rozwoju sieci paneuropejskich.

Stanowisko Komisji UE w kwestii połączeń międzysieciowych charakteryzują następujące podstawowe tezy, zawarte we wstępie do znowelizowanej *Dyrektywy o usługach* [UE:6]:

- konkurencja potrzebuje efektywnych rozwiązań w sprawie połączeń międzysieciowych; samo zniesienie specjalnych przywilejów i praw operatorów narodowych i dominujących nie wystarczy dla rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym;
- warunki realizacji połączeń międzysieciowych powinny być przedmiotem negocjacji stron zainteresowanych, prowadzonych zgodnie z odpowiednią procedurą rozwiązywania konfliktów i sporów, ustanowioną w celu zrównoważenia pozycji negocjacyjnej nowych operatorów wobec operatorów dominujących (narodowych), gdyż bez wspomżenia słabszej strony w negocjacjach nie rozwinię się żadna konkurencja;
- należy zobowiązać operatora dominującego (narodowego) do publikowania standardowych warunków umów w sprawie przyłączeń do jego sieci; warunki te powinny być niedyskryminujące i wzajemnie niezależne; (dyrektywa konkretyzuje, że wywiązanie się z tego obowiązku ze strony państw członkowskich i operatorów narodowych powinno nastąpić do 1 lipca 1997 r., na sześć miesięcy przed zapowiedzianą liberalizacją rynku usług telefonicznych i infrastruktury);
- dla potrzeb kontroli przestrzegania warunków umów operatorzy dominujący powinni stosować taką dokumentację księgowania kosztów, która umożliwi wyodrębnienie składników kosztów odnoszących się do kalkulacji opłat za przyłączenie do swojej sieci.

Wspomniana dyrektywa daje jedynie bardzo ogólny zarys regulacji dla rynku usług połączeń międzysieciowych. Bardziej szczegółowo sprawę tę reguluje *Dyrektywa o połączeniach międzysieciowych* [UE:21].

6.4. Ramowe regulacje UE dla połączeń międzysieciowych

Podstawowe zagadnienia, które należy poddać analizie i rozstrzygnąć w ramach regulacji w odniesieniu do połączeń międzysieciowych, to:

- zawartość merytoryczna usługi połączeniowej: co obejmuje świadczenie usługi połączeniowej między sieciami?
- operatorzy zobowiązani do dostarczania usługi połączeniowej: na kim ciąży obowiązek świadczenia usługi połączeniowej między sieciami?
- operatorzy uprawnieni do korzystania z usług połączeniowych na warunkach uprzywilejowanych: kto jest uprawniony do występowania z żądaniem uzyskania połączenia międzysieciowego i na jakich warunkach?
- procedura ustalania warunków połączeń międzysieciowych;
- zasady kalkulacji opłat za udostępnianie nowym operatorom telekomunikacyjnym usług świadczonych przez operatora dominującego (narodowego);
- kwestia dofinansowywania usługi powszechnej: które działy działalności operatora zobligowanego do świadczenia usługi powszechnej (np. narodowego) należy brać pod uwagę jako uprawnione do pokrywania kosztów i uzyskiwania przychodów ze świadczenia usług połączeniowych?
- pozacenowe warunki o charakterze technicznym, eksploatacyjnym i administracyjnym w porozumieniach o połączeniu międzysieciowym;
- zadania organów regulacyjnych na rynku usług połączeniowych.

Jak wynika z przedstawionego wykazu, zagadnienia rynku usług połączeniowych to przede wszystkim zagadnienia współpracy alternatywnych operatorów z operatorem dominującym (narodowym) w warunkach konkurencji, które należy brać pod uwagę i rozstrzygać przy wdrażaniu prorynkowej polityki w sektorze telekomunikacyjnym.

Celem *Dyrektywy o połączeniach* [UE:21] jest stworzenie - na podstawie zasad niedyskryminacji, proporcjonalności i przejrzystości, zawartych w regułach sieci otwartej ONP - systemu prawnego, zapewniającego uczciwe oraz niedyskryminujące połączenie dla

wszystkich operatorów i dostawców usług na obszarze Wspólnoty. Podstawowe zasady regulacji zakładają, że:

- prawo do uzyskania połączenia międzysieciowego mają operatorzy, którzy eksploatują publiczne stacjonarne i ruchome sieci komutowane bądź świadczą usługi publiczne;
- obowiązek negocjowania warunków w sprawie udostępnienia połączenia na żądanie innego operatora publicznego jest nałożony na operatorów, którzy eksploatują publiczne stacjonarne i ruchome sieci komutowane bądź świadczą usługi publiczne;
- obowiązuje priorytet dla negocjacji handlowych, tzn. operatorzy powinni sami negocjować warunki porozumień o połączeniach;
- regulatorzy będą interweniować jedynie w przypadku braku pozytywnego ukończenia negocjacji, a także w sprawach nieprzeznaczonych do postępowania negocjacyjnego.

Dyrektywa precyzuje, że obowiązek zaspokojenia wszystkich uzasadnionych zapotrzebowań na przyłączenie sieci jest ograniczony do tych operatorów, którzy mają pozycję dominującą (co dotyczy operatorów narodowych) lub silną pozycję rynkową. Kategoria podmiotów telekomunikacyjnych o silnej pozycji rynkowej stanowi pewne novum w kategoryzacji podmiotów gospodarczych na rynku konkurencyjnym według kryteriów opanowania rynku w obszarze działalności firmy. Została ona wprowadzona w dokumentach UE na użytek regulacji działalności w sektorze telekomunikacyjnym. Według UE krajowy organ regulacyjny może zakwalifikować do tej kategorii operatora mającego więcej niż 25% udziału na rynku telekomunikacyjnym (w obszarze swego działania), z tym że kwestia wysokości tego udziału jest pozostawiona do decyzji poszczególnych państw członkowskich. Operatorzy ci mają obowiązek świadczenia usług połączeń międzysieciowych na warunkach niedyskryminujących, przejrzystych i analogicznych do tych, na jakich korzystają z nich we własnej działalności. Państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres

zobowiązań wobec poszczególnych operatorów publicznych w przypadku istnienia innych alternatywnych rozwiązań lub braku dostępnych zasobów sieciowych.

Takie podejście zakłada istnienie niezależnego regulatora, uprawnionego do ustalania warunków, na podstawie których operatorzy dominujący i o silnej pozycji rynkowej będą zobowiązani do udostępniania przyłączy. Organy regulacyjne powinny mieć prawo do interwencji w następującym zakresie, tzn. do:

- wskazywania kwestii, które powinny być uwzględnione w umowie o połączeniach;
- ustalania warunków, które powinny być brane pod uwagę i przestrzegane przez strony porozumienia (dotyczy to m.in. procedur rozwiązywania kwestii spornych, ogłaszania standardowych warunków umów, wymogu równego dostępu i przenoszenia numeru);
- ustalania czasu potrzebnego do prowadzenia negocjacji o połączeniu.

6.5. Aspekty cenowe w regulacjach UE

Dyrektywa o połączeniach przewiduje nałożenie na operatorów dominujących i uznanych przez regulatora krajowego za posiadających silną pozycję rynkową pewnych obowiązków, związanych z polityką cenową na rynku usług połączeniowych. Główny obowiązek polega na publikowaniu przez tych operatorów katalogu oferowanych usług na potrzeby połączeń międzysieciowych wraz z taryfami na te usługi, przy czym w polityce taryfowej należy przestrzegać zasad przejrzystości i orientacji kosztowej.

W celu wykonywania nadzoru i egzekwowania wypełniania nałożonych obowiązków przez operatorów należy wyposażyć regulatora krajowego w uprawnienie do występowania z żądaniem, aby:

- operator podał uzasadnienie zaproponowanych taryf;
- operator dostosował propozycje taryfowe do poziomu rzeczywistych kosztów;
- operator nie stosował praktyki sprzedaży związanej usług, tak aby nowi operatorzy mieli możliwość zakontraktowania tylko takich usług, jakie są im faktycznie potrzebne;
- operator nie stosował komasacji opłat, tak aby nowi operatorzy mieli możliwość ponoszenia opłat za faktycznie uzyskane świadczenie (m.in. przez wyodrębnienie opłat instalacyjnych i opłat za używanie);
- operator prowadził dokumentację rachunkowości z poziomem szczegółowości określonym przez organ regulacyjny;
- operator zobowiązany do świadczenia usługi powszechnej prowadził kalkulację rzeczywistych kosztów jej świadczenia z wyodrębnioną dokumentacją.

To zalecenie UE jest skierowane do wszystkich państw członkowskich w celu ujednoczenia zasad przestrzegania prawa telekomunikacyjnego na obszarze Wspólnoty. Warto nadmienić, że w Polsce minister łączności nie ma dostatecznych uprawnień do wnikania w aspekty finansowe działalności operatorów.

W dokumentach UE zwraca się szczególną uwagę na finansowe aspekty świadczenia usługi powszechnej. Uznano za wskazane, aby w pierwszej kolejności nałożyć obowiązek świadczenia tej usługi na operatorów narodowych, zobowiązując ich jednocześnie do dokumentowania rzeczywistych kosztów jej świadczenia, co umożliwi wprowadzenie mechanizmu podziału tych kosztów między różne usługi i uwzględnienie odpowiednich składników w opłatach za usługi, w tym w opłatach za usługi związane z połączeniem międzyoperatorским. Pozostawiono przy tym szeroki zakres uznaniowości dla państw członkowskich co do podstawy, na której mają być liczone koszty świadczenia usługi powszechnej.

W interesie nowych operatorów wprowadzono wymaganie, aby wydzielić w opłatach za połączenie międzysieciowe składniki odnoszące się do kosztów świadczenia usługi powszechnej przez operatora narodowego. Dodatkowo przyjęto, że do czasu przeprowadzenia odpowiednich studiów na temat rzeczywistych kosztów świadczenia usługi powszechnej jakikolwiek składnik kosztów tej usługi w opłatach za połączenie międzysieciowe powinien być notyfikowany (podany do wiadomości) w Komisji UE, która może zażądać zredukowania tych opłat, jeżeli uzna je za nadmiernie wysokie. Ma to zapobiec temu, aby argument o konieczności finansowania usługi powszechnej służył do zawyżania opłat za połączenia międzysieciowe i tym samym do zahamowania rozwoju konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych.

6.6. Aspekty pozacenowe problematyki połączeń międzysieciowych

Obok omówionych zagadnień regulacyjnych w dokumentach UE są podnoszone także inne zagadnienia, pozostające w związku z problematyką połączeń międzysieciowych, które warto pokrótce omówić.

● Przenoszenie numeru - prawo do zachowania numeru

Jest to rozwiązanie, które pozwala abonentowi zachować ten sam numer telefoniczny w przypadku zmiany operatora w sieci dostępowej. Kwestia ta wyłoniła się dopiero w chwili powstania alternatywnych operatorów w sieci miejscowej (do których należą np. operatorzy telewizji kablowej z uprawnieniami do świadczenia usług telekomunikacyjnych w obszarze objętym koncesją). Urzeczywistnienie tego prawa pociąga za sobą znaczne dodatkowe wydatki i tym samym stanowi jeden z punktów konfliktu w trójkącie **operator narodowy - operatorzy alternatywni - regulator** przy negocjowaniu warunków dla połączeń międzysieciowych. Dokumenty UE pozosta-

wiają tę kwestię jako jedną z wielu pod rozwagę regulatora krajowego.

● Zasada równego dostępu

Problematyka równego dostępu dotyczy kilku odrębnych spraw, które łączy w jedną całość obowiązek przestrzegania zasad uczciwej konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych. Równoprawny dostęp ma dwa aspekty:

- aspekt operatorski, w którym równoprawność dostępu jest rozpatrywana z punktu widzenia potrzeb operatora i jest oceniana przede wszystkim jako możliwość swobodnego dostępu do wszystkich potencjalnych klientów w kraju oraz ewentualnie za granicą;
- aspekt usługowy, w którym równoprawność dostępu jest rozpatrywana z perspektywy potrzeb klientów i jest oceniana przede wszystkim jako możliwość swobodnego dostępu do sieci wszystkich operatorów oraz nieskrępowanego wyboru sprzedawcy usług w sieci krajowej z ewentualnym wyjściem do sieci międzynarodowej.

Do problematyki równego dostępu należy też kwestia dostępu pośredniego: jest to takie rozwiązanie systemowe, przy którym klienci mają możliwość wyboru dostępu do usług i sieci innych niż te, które są dostępne z ich sieci abonenckiej, oraz mogą bezpośrednio zwracać się do operatorów tych sieci i usług w sprawie kontraktu na ich świadczenie, przy czym wszystkie te możliwości są udostępniane konkurentom przez sieć i usługi funkcjonalne operatora-właściciela sieci dostępowej (jest z nim z reguły operator narodowy). W dyrektywach UE brak jest jawnych postanowień w kwestii dostępu pośredniego.

Przestrzeganie zasady równoprawnego dostępu ma istotne znaczenie dla konkurencyjności nowych podmiotów występujących w charakterze operatorów i dostawców usług, gdyż w przeciwnym razie mogą powstać znaczne dodatkowe koszty w tych przedsiębiorstwach.

Sposób urzeczywistnienia niedyskryminującego dostępu zależy od sposobu wyboru połączenia z siecią za pomocą specjalnego prefiksu w systemie numeracji. Sprawę równoprawnego dostępu do sieci operatorów narodowych podnieśli jako pierwsi nowi operatorzy usług dalekosiężnych (m.in. w USA i Japonii), dla których jest on szczególnie opłacalny. Uznanie tego prawa wymagało czasu i rozstrzygnięć sądowych, zanim zaliczono go do kanonu zasad konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych.

● Numeracja

Dokumenty UE przewidują, że niezależny organ ds. numeracji będzie utrzymywał kontrolę nad rozwiązaniami numeracyjnymi i przyznawał zakresy numeracji na podstawie przejrzystych, sprawiedliwych i dostosowanych do aktualnej sytuacji zasad.

6.7. Uwagi końcowe

Polityka regulacyjna państwa na rynku usług połączeń międzysieciowych ma służyć:

- wspieraniu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym;
- stosowaniu zasad niedyskryminacji, proporcjonalności i przejrzystości w stosunkach między podmiotami na rynku;
- promowaniu rozwoju sieci paneuropejskich;
- utrzymaniu powszechnej usługi telekomunikacyjnej;
- ochronie interesu użytkowników w porozumieniach o połączeniach międzysieciowych.

Zawartość merytoryczna umowy o współpracy operatorów w kwestii połączenia ich sieci zależy w dużym stopniu od dojrzałości rynku telekomunikacyjnego i obowiązujących zaleceń organu regulacyjnego. Praktyka regulacyjna w tym segmencie rynku poszczególnych państw

jest bardzo różnorodna. Dla przykładu warto przytoczyć dwa sposoby postępowania, spotykane w wielu krajach:

- regulator nie uruchamia postępowania regulacyjnego w oczekiwaniu na wyniki pertraktacji handlowych w sprawie przyłączenia do sieci operatora dominującego (narodowego), z tym że interweniuje w przypadku braku postępów w negocjacjach (Filipiny, Japonia, Polska, RFN, UE);
- regulator polega przede wszystkim na negocjacjach handlowych z udziałem operatora dominującego (narodowego) jako metodzie rozwiązywania sprawy połączeń międzysieciowych, rezerwując sobie prawo do zatwierdzenia końcowego porozumienia (Australia, Japonia i RFN).

W obu przypadkach regulator zmierza do dania negocjonującym stronom odpowiedniej swobody ruchu, przy czym w drugim przypadku opiera się w większym stopniu na wykorzystaniu mechanizmu rynkowego w decydowaniu o warunkach połączeń międzysieciowych.

Zadania regulatora w obszarze połączeń międzysieciowych polegają przede wszystkim na zapewnieniu uczciwych, niedyskryminujących i kosztowo rozsądnych warunków współpracy nowo powstających operatorów sieci publicznych z operatorem dominującym (narodowym) z uwzględnieniem interesu oraz potrzeb ogólnokrajowej infrastruktury telekomunikacyjnej. Regulator jest uprawniony do ustalania ogólnych zasad, obowiązujących w sprawach o połączenie międzysieciowe wraz z odpowiednimi zaleceniami dotyczącymi preferowanych środków ich rozstrzygnięcia. Do obowiązków regulatora należy kontrola przestrzegania obowiązujących zasad postępowania na rynku usług połączeń międzysieciowych przez wszystkie podmioty, a szczególnie przez operatora narodowego.

Regulacje ramowe dotyczą m.in.:

- określenia podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o połączenie międzysieciowe na uprzywilejowanych warunkach,

wynikających z polityki państwa na rzecz wspierania konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym;

- wymogu przestrzegania zasad uczciwej konkurencji i niedyskryminacji przy negocjowaniu oraz rozstrzyganiu warunków realizacji połączenia międzysieciowego;
- zbioru usług podstawowych;
- zasad kalkulacji kosztów połączenia i ewentualnych wzajemnych rozliczeń;
- obowiązku przestrzegania w porozumieniach o połączeniach międzysieciowych zasady ochrony praw i interesu użytkowników;
- obowiązku uwzględnienia w porozumieniach o połączeniach międzysieciowych szerszego interesu publicznego.

Każdy operator publicznej sieci telekomunikacyjnej ma obowiązek realizacji połączenia międzysieciowego na wniosek innego operatora publicznego, dominujący zaś operator publicznej sieci telekomunikacyjnej (a także operator o silnej pozycji rynkowej) jest zobowiązany udostępniać swoje zasoby usługowe innym operatorom publicznym w takim zakresie i na takich warunkach, jakie stosuje przy prowadzeniu własnej działalności usługowej.

Operator narodowy jest zobowiązany do opracowania i - po uzyskaniu akceptacji regulatora - opublikowania cennika usług połączeniowych, obowiązującego w jego sieci telekomunikacyjnej.

7. USŁUGI PODSTAWOWE W TELEKOMUNIKACJI PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

7.1. Ogólna charakterystyka usług podstawowych w telekomunikacji publicznej

Pojęcie usługi podstawowej w telekomunikacji publicznej nie jest jednoznaczne i znajduje zastosowanie w różnych ujęciach.

I. Usługa telekomunikacyjna o istotnym, podstawowym znaczeniu dla efektywnego funkcjonowania i rozwoju gospodarki, administracji i społeczeństwa

Usługa ta zaspokaja istniejące potrzeby w komunikowaniu się ludzi między sobą w związku z działalnością gospodarczą, administracyjną, naukową i edukacyjną, a także może służyć zaspokojeniu potrzeb pozaekonomicznych, związanych z życiem i bezpieczeństwem rodziny bądź wynikających z emocjonalnych i duchowych potrzeb człowieka; za przykład mogą służyć usługi telefoniczne, usługi teleksowe i telefaksowe, usługi telefonii ruchomej, usługi internetowe.

II. Usługa telekomunikacyjna o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia perspektywicznych potrzeb społeczeństwa i jednostki

Istota tej usługi jest określana na podstawie analizy tendencji w rozwoju społecznym, gospodarczym i cywilizacyjnym. Dla przykładu można wymienić usługi multimedialne o wielorakim przeznaczeniu w szerokopasmowych sieciach telekomunikacyjnych o zasięgu krajowym, regionalnym bądź globalnym. Niektóre z tych usług mogą być uważane w jednych krajach za usługi podstawowe II, a w innych - będą już zaliczane do kategorii usługowej I.

III. Usługa telekomunikacyjna, sklasyfikowana jako podstawowa w ujęciu prawnym

Z takim pojęciem usługi podstawowej można się spotkać w aktach prawnych organów państwowych, takich jak np. ustawy, rozporządzenia i koncesje. W zasadzie ten zbiór usług podstawowych powstaje na gruncie usług o istotnym i uznanym znaczeniu dla państwa i gospodarki, ale nie jest z nim tożsamy. Dla przykładu można wymienić usługi telefoniczne, teleksowe, transmisji danych oraz dostarczanie łączy dzierżawionych.

IV. Usługa telekomunikacyjna, sklasyfikowana jako podstawowa w dokumentach podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne

W różnego rodzaju regulaminach, przepisach i umowach z klientami używa się określenia "usługa podstawowa", ale w tym przypadku może ono mieć odmienne znaczenie od poprzednio przytoczonych, a mianowicie określać podstawowy, standardowy poziom jakości świadczenia określonej usługi.

Usługi podstawowe są ściśle związane z zaspokajaniem takich istotnych potrzeb życia gospodarczego i społecznego oraz potrzeb życia rodzinnego i każdego człowieka z osobna, jakie na danym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego wymagają zaspokojenia w pierwszej kolejności i w skali masowej. Na usługę podstawową należy także patrzeć jako na przesłankę zaistnienia innych usług w skali masowej o istotnym znaczeniu dla niektórych obszarów działalności ludzkiej. Dla przykładu można przytoczyć usługę telefoniczną, której rozwój i upowszechnienie dało impuls do powstania i rozprzestrzenienia się usług sieci ISDN i usługi telefaksowej.

Wprowadzenie pojęcia usługi podstawowej do aktów prawnych wynika z jednej strony z historycznej roli państwa jako monopolisty w sektorze telekomunikacyjnym, a z drugiej - z jego roli jako organizatora życia gospodarczego i gwaranta prawidłowego funkcjonowania życia społecznego w różnych jego postaciach. W warunkach monopolu państwa zakres usług zaliczanych do podstawowych był określany przez administrację łączności na podstawie analizy priorytetowych potrzeb gospodarki i funkcjonowania administracji w państwie, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów obronności i bezpieczeństwa. Ze wskazania tego zakresu wynikały poziom i ukierunkowanie inwestycji państwa w rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej oraz zasady polityki taryfowej i odszkodowawczej.

Polityka liberalizacji i demonopolizacji w sektorze telekomunikacyjnym znacznie ogranicza zakres uprawnień państwa do prowa-

dzenia działalności telekomunikacyjnej oraz zmienia wzajemne stosunki między organami państwa a podmiotami, użytkownikami i konsumentami na rynku telekomunikacyjnym. Jednak proces kształtowania efektywnie funkcjonującego rynku konkurencyjnego zajmie sporo czasu, a tym samym organy państwa muszą w dalszym ciągu pełnić rolę organizatora i gwaranta należytego zaspokojenia podstawowych potrzeb telekomunikacyjnych gospodarki, społeczeństwa i rodziny.

Do zadań państwa należy m.in. troska o to, aby liberalizacja i demonopolizacja w telekomunikacji w powiązaniu z prywatyzacją operatorów narodowych nie spowodowały - w okresie kształtowania się rynku konkurencyjnego - zaniechania bądź przerwy w świadczeniu usług telekomunikacyjnych, ważnych ze względów ekonomicznych i społecznych, obniżenia ich jakości lub niekorzystnych zmian cenowych. Wyłonił się zatem problem sprecyzowania priorytetowych potrzeb społeczeństwa w obszarze telekomunikacji, które muszą być w sposób ciągły i na odpowiednim poziomie jakościowym zaspokajane w okresie transformacji i przechodzenia do działalności telekomunikacyjnej w warunkach liberalizacji i konkurencji.

Prawna kategoria usług podstawowych zakreśla obszar odpowiedzialności państwa za stan podaży usług telekomunikacyjnych w warunkach konkurencji i ograniczenia roli państwa jako producenta tych usług. W okresie przejściowym, do czasu zaistnienia, wzmocnienia i utrwalenia wszystkich mechanizmów regulacyjnych gospodarki wolnorynkowej na rynku telekomunikacyjnym, wprowadzono dwie kategorie usług telekomunikacyjnych, zróżnicowane pod względem prawnym:

- kategorię usług konkurencyjnych, która obejmuje usługi świadczone zgodnie z regułami gospodarki wolnorynkowej na otwartym i konkurencyjnym rynku telekomunikacyjnym;
- kategorię usług obowiązkowych, która obejmuje usługi obligatoryjnie świadczone przez wskazany (wyznaczony przez organ państwo-

wy) podmiot telekomunikacyjny (zwykle jest to operator narodowy), niezależnie od analogicznych ofert usługowych innych podmiotów, zgodnie z regułami gospodarki wolnorynkowej na otwartym i konkurencyjnym rynku telekomunikacyjnym.

Dla całości obrazu należy jeszcze wspomnieć o kategorii usług zastrzeżonych, tzn. takich, które są wyjęte spod konkurencji i pozostawione do wyłącznego świadczenia przez operatora narodowego. Ta kategoria usług stale ulega ograniczeniu pod względem zawartości usługowej i stopniowo zanika. Od 1 stycznia 1998 r. nie ma już usług zastrzeżonych w wielu krajach Europy, a w tym w Danii, Finlandii, Francji, Holandii, RFN, Szwecji i W. Brytanii. W Polsce do usług zastrzeżonych zaliczono jedynie publiczne usługi międzynarodowe o charakterze powszechnym (co obejmuje m.in. międzynarodowy ruch telefoniczny w sieci publicznej).

Zakres usług uznanych prawnie za podstawowe, tzn. za niezbędne do funkcjonowania państwa i gospodarki oraz do zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, zależy od stopnia rozwoju ekonomicznego kraju, zamożności i aspiracji społeczeństwa. Dla przykładu, w wielu państwach na świecie za usługę podstawową uznaje się usługę telefoniczną w sieci analogowej oraz teleks; w przypadku zaspokajania potrzeb ogółu mieszkańców usługa telefoniczna sprowadza się do możliwości korzystania z ogólnodostępnego aparatu telefonicznego (w krajach o niskim wskaźniku zamożności posiadanie własnego aparatu telefonicznego w rodzinie jest uważane za przejaw luksusu). W krajach wysoko uprzemysłowionych poprzeczkę wymagań postawiono znacznie wyżej: za standard zaczyna się uważać usługi w sieci cyfrowej, w tym usługi w sieci ISDN oraz w sieci ruchomej GSM, a także dostęp do sieci Internet.

Usługi podstawowe w telekomunikacji można też różnicować w zależności od ich przeznaczenia, miejsca oraz roli w życiu gospodarczym, administracyjnym i społecznym. W tym przypadku stanowią one jako całość kategorię usług podstawowych biznesowych, a więc

usług o podstawowym znaczeniu dla wszystkich działów gospodarki i administracji, a także dla opieki zdrowotnej i oświaty. W obrębie tej kategorii usług można wyodrębnić kategorię **usług podstawowych powszechnych**, a więc usług telekomunikacyjnych o podstawowym znaczeniu zarówno dla funkcjonowania gospodarki i administracji, jak i dla życia poszczególnej rodziny i każdego mieszkańca. Powszechne usługi podstawowe służą w szczególności zaspokojeniu pozaekonomicznych potrzeb mieszkańców: ułatwiają warunki bytowania rodzin, zwiększają bezpieczeństwo zdrowotne oraz sprzyjają utrzymaniu więzi rodzinnych i międzyludzkich w społeczeństwie. Takie zróżnicowanie usług ma istotne znaczenie dla rozwiązań prawnych, ustalających warunki prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze telekomunikacyjnym oraz zadania krajowego organu regulacyjnego w telekomunikacji.

Wykaz publicznych usług telekomunikacyjnych, zaliczanych do kategorii usług podstawowych w ujęciu prawnym przez uprawniony organ państwowy, jest ustalany w drodze konsultacji z przedstawicielami użytkowników z różnych dziedzin zastosowań telekomunikacji, konsumentów oraz operatorów i dostawców usług. Na podstawie rezultatów konsultacji zostają sprecyzowane propozycje dla organów państwowych dotyczące zakresu odpowiedzialności państwa za stan oferty usługowej na rynku telekomunikacyjnym, co wiąże się m.in. z ustaleniem wykazu publicznych usług obowiązkowych.

Publiczne usługi obowiązkowe należą do kategorii usług podstawowych, ale nie obejmują wszystkich jej elementów. Z kolei w kategorii usług obowiązkowych zawarta jest kategoria usług podstawowych powszechnych, którą określa się mianem **powszechnej usługi telekomunikacyjnej**. Należy wyraźnie podkreślić, że elementy usługi powszechnej są publicznymi usługami obowiązkowymi, które muszą być dostępne na rynku niezależnie od strategii i interesów własnych zobowiązanych operatorów publicznych. W tym kontekście trzeba mieć na uwadze, iż rozwój podstawowych

usług telekomunikacyjnych dla działalności gospodarczej stwarza sprzyjające warunki do wzbogacenia koszyka powszechnych usług podstawowych dla ogółu mieszkańców, a tym samym do polepszenia warunków życia w kraju.

Powszechna usługa telekomunikacyjna jest pojęciem prawnym, służącym do formułowania celów i realizacji zadań polityki telekomunikacyjnej państwa na rzecz udostępnienia wszystkim obywatelom, niezależnie od miejsca zamieszkania, statusu majątkowego i zawodowego, nowoczesnych środków łączności [20]. Jest to telekomunikacyjny aspekt realizacji polityki na rzecz demokratyzacji stosunków i wyrównywania szans życiowych w nowoczesnych społeczeństwach, zgodnie z wytycznymi organów UE. Operatorzy narodowi, na których w pierwszej kolejności spada obowiązek świadczenia usługi powszechnej, odgrywają tym samym główną rolę w procesie wyrównywania szans i dostarczania technicznych środków realizacji nowych form edukacji, opieki zdrowotnej oraz dostępu do dóbr kultury.

7.2. Charakterystyka usług podstawowych w UE

Do kategorii usług podstawowych, wspólnych dla całego obszaru Unii Europejskiej, należy zaliczyć usługi, których potrzebę świadczenia zalecają dyrektywy i inne dokumenty UE, a w szczególności [UE:19, 21, 22, 33]. W obrębie omawianej kategorii usług można wyróżnić i wyodrębnić w osobne grupy usługi według kryteriów ich przeznaczenia i realizowanych zadań. W ten sposób można utworzyć trzy grupy:

- 1) grupę usług podstawowych transportowych (transmisyjnych), realizujących zasadnicze funkcje telekomunikacji; z reguły właśnie usługi transportowe z tej grupy uważa się potocznie za usługi podstawowe;

- 2) grupę usług podstawowych uzupełniających, wzbogacających możliwości funkcjonalne usług transmisyjnych i ułatwiających ich wykorzystanie przez użytkownika;
- 3) grupę usług podstawowych ostonowych, skierowanych na ochronę interesu użytkownika i konsumenta w jego stosunkach z podmiotami telekomunikacyjnymi.

Grupy 1 i 2 obejmują usługi, z których korzysta użytkownik dla zaspokojenia własnych potrzeb telekomunikacyjnych; operator publiczny występuje w nich jedynie w charakterze dostawcy/pośrednika (i/lub producenta) tych usług. Usługi z grupy 3 nie służą natomiast zaspokojeniu telekomunikacyjnych potrzeb użytkownika, lecz stanowią instrument prawnej ochrony interesów użytkowników i konsumentów. Istnienie tej grupy usług wynika z istoty stosunków handlowych w gospodarce wolnorynkowej, które zakładają równość praw obu stron transakcji. W przypadku transakcji z operatorami publicznymi równość obu stron jest raczej iluzoryczna i dlatego organy UE przywiązują znaczną uwagę do wzmocnienia rzeczywistej ochrony praw i interesu klientów telekomunikacji publicznej. W dokumentach UE zwraca się więc dużo uwagi na realizację grupy usługowej 3, która służy prawnemu zabezpieczeniu interesu użytkownika-klienta w jego rozliczeniach z operatorem-dostawcą.

Do grupy 1 podstawowych usług telekomunikacyjnych należą (m.in.):

- usługi telefoniczne (także z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i o szczególnych potrzebach);
- zainstalowanie i utrzymanie ogólnodostępnych aparatów telefonicznych za opłatą w liczbie niezbędnej do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb mieszkańców;
- usługi telefaksowe;
- usługi wolnej transmisji danych na potrzeby małego i średniego biznesu oraz dla użytkowników mieszkaniowych;

- usługa teleksowa;
- bezpłatny dostęp do usługi nagłej pomocy <112> oraz do innych numerów krajowych tej pomocy;
- dostarczanie łączy dzierżawionych analogowych i cyfrowych o ustalonych parametrach, zgodnych z zaleceniami UE;
- usługi sieci pakietowej X.25;
- usługi analogowej i cyfrowej radiokomunikacji ruchomej, łącznie z usługami przywoławczymi;
- cyfrowy dostęp abonencki podstawowy i wielokrotny pierwotny ISDN;
- utrzymanie ustalonego poziomu jakości usług.

Do grupy usług podstawowych uzupełniających należą (m.in.):

- wybieranie tonowe wieloczęstotliwościowe;
- selektywna blokada połączeń wychodzących;
- automatyczne wybieranie numerów wewnętrznych w centralach abonenckich w ruchu przychodzącym z sieci publicznej;
- dostęp do usługi "pomoc telefonistki";
- dostęp do biura numerów;
- dostarczanie aktualnych wykazów abonentów;
- transfer wywołania;
- transfer rozmowy;
- identyfikacja abonenta wywołującego;
- usługa "800" - bezpłatne połączenie dla abonenta wywołującego;
- dostęp do usług o wartości dodanej w sieci telefonicznej, ISDN oraz pakietowej na zasadzie kiosku;
- billing kioskowy.

Do grupy usług podstawowych osłonowych można zaliczyć następujące:

- billing szczegółowy;
- obciążenie kosztami połączenia abonenta wywoływanego;

- dostęp do informacji o jakości oferowanych usług wraz z informacją o wymaganiach w tym względzie;
- dostęp do informacji o parametrach technicznych i warunkach korzystania z usługi;
- dostęp do informacji o taryfach, opłatach i składnikach finansowych, związanych ze świadczeniem usługi;
- umożliwienie doboru zestawu usług przez użytkownika (tj. zakaz związanej sprzedaży usług).

Zalecenia Komisji UE w sprawie usług osłonowych stanowią fragment polityki na rzecz ochrony użytkownika i konsumenta usług telekomunikacyjnych, którą sformułowały i prowadzą organy Wspólnoty oraz rządy państw członkowskich. Podstawowe elementy tej polityki są następujące:

- istnieje obowiązek zawierania umów o świadczenie usługi; warunki umowy powinny być publicznie dostępne; w umowie powinny być zawarte dane o terminie dostarczenia usługi, warunkach jej dostępności, usuwania uszkodzeń oraz rekompensaty w przypadku niespełnienia warunków umowy; w umowie należy zamieścić pouczenie o postępowaniu w przypadku zaistnienia sporu z operatorem;
- klient ma prawo do pełnej informacji o usłudze z uwzględnieniem danych o warunkach przyłączenia i używania, o przyłączaniu terminali abonenckich, o taryfach i parametrach technicznych usługi;
- klient ma prawo do informacji o jakościowych wymaganiach i rzeczywistych wskaźnikach jakości kontraktowanej usługi;
- operatorzy są zobowiązani do przestrzegania orientacji kosztowej w taryfach i opłatach za usługi;
- polityka taryfowa powinna być elastyczna i uwzględniać w szczególności możliwości finansowe osób niepełnosprawnych i niezamożnych;
- opłaty za udogodnienia dodatkowe w usługach telekomunikacyjnych mają być wzajemnie niezależne, tak aby klient nie musiał

- płacić za udogodnienia, które nie są konieczne dla usług zakontraktowanych;
- klient ma prawo do uzyskania szczegółowego wykazu zrealizowanych usług wraz z opłatą;
 - opłaty za przyłączenie i używanie publicznej stacjonarnej sieci telefonicznej mają być niezależne od rodzaju zastosowania przez klienta, jeżeli nie zakłóca to prawidłowego funkcjonowania sieci;
 - należy wprowadzić przejrzyste i w zasadzie niekosztowne procedury rozstrzygania sporów między klientem a operatorem publicznym przez niezawisły organ;
 - należy zapewnić ograniczony funkcjonalnie i w czasie dostęp do telefonu abonentom zalegającym z opłacaniem rachunków za zakontraktowane usługi z powodu trudnych warunków życiowych;
 - organizacje użytkowników i konsumentów mają prawo do występowania do regulatora w sprawach związanych z warunkami świadczenia usług, wskaźnikami jakości oraz realizacją umów;
 - dane osobowe i prywatność abonentów oraz informacje o realizowanych przez nich połączeniach wraz z danymi przekazywanymi i przetwarzanymi w sieci telekomunikacyjnej podlegają ochronie;
 - państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia takich regulacji prawnych, które zagwarantują ochronę i umożliwią egzekwowanie praw należnych użytkownikom i konsumentom na rynku telekomunikacyjnym.

Pewną nowość w kwestii ochrony interesu konsumenta wnosi nowe prawo RFN o ochronie konsumentów w telekomunikacji (*Telekommunikations-Kundenschutzverordnung* - TKV). Mianowicie daje ono klientowi prawo do zgłoszenia operatorowi kwoty, za jaką ma zamiar nabyć świadczenia usługowe w ciągu miesiąca; operator musi zapewnić, aby kwota ta nie została bez zgody klienta przekroczona. Podobne rozwiązanie, istotne dla zabezpieczenia interesu abonenta, przewiduje wprowadzić operator narodowy BT w W. Brytanii.

Jednym z głównych celów polityki UE w kwestii usług podstawowych jest zaspokojenie potrzeb telekomunikacyjnych małego i średniego biznesu oraz użytkowników mieszkaniowych na obszarze Wspólnoty. Ta grupa użytkowników jest w silnym stopniu uzależniona od operatora i ma ograniczone możliwości i środki na realizację rozwiązań alternatywnych, dlatego potrzebuje szczególnej ochrony prawnej ze strony państwa. Wymienione usługi podstawowe są bardzo pomocne zarówno dla wolnych zawodów, firm, jak i dla abonentów mieszkaniowych o dużym ruchu w sieci telefonicznej (rozmowy telefoniczne, łączność między komputerami). Na ich podstawie można rozwijać rynek usług internetowych, edukacyjnych i na potrzeby telepracy.

7.3. Obowiązki państwa w świetle projektu dyrektywy o usługach telefonicznych

W końcowej fazie uzgodnień znajduje się projekt nowej *Dyrektywy o zastosowaniu zasad sieci otwartej ONP do usług telefonicznych i o usłudze powszechnej w telekomunikacji w otoczeniu konkurencyjnym* [UE:22], która ma zastąpić dyrektywę 95/62/EC [UE:19]. Warto przedstawić w zarysie obowiązki, jakie wynikają z postanowień tej dyrektywy dla państw członkowskich UE.

W art. 3 określono obowiązki państw członkowskich UE związane z realizacją usługi powszechnej:

- zapewnienie dostępności, przystępności i obsługi obszarów wiejskich oraz o wysokich kosztach inwestycji i utrzymania;
- zapewnienie przystępności usługi powszechnej dla użytkowników starszych, niepełnosprawnych i o specjalnych potrzebach;
- upoważnienie do ingerowania w taryfy i opłaty za usługi z koszyka usługi powszechnej;
- regularne publikowanie raportów o ewolucji taryf.

Postanowienia art. 4 dopuszczają subsydiowanie usługi powszechnej w przypadkach, kiedy nie można uzyskać pełnego pokrycia finansowego na drodze komercyjnej. Dofinansowanie jest skierowane na pokrycie strat spowodowanych obowiązkiem świadczenia dokładnie wyszczególnionych i uzasadnionych - we wniosku do krajowego organu regulacyjnego - elementów usługi powszechnej.

W art. 5 stwierdzono, że państwa członkowskie zapewnią, aby każde racjonalne zapotrzebowanie na przyłączenie do publicznej stacjonarnej sieci telefonicznej w ustalonym miejscu oraz dostęp do usług telefonicznych w tej sieci były zrealizowane przynajmniej przez jednego operatora. Państwo ma prawo wyznaczyć jednego lub więcej operatorów do spełnienia tego obowiązku, tak aby zapewnić pokrycie siecią telefoniczną całego terytorium państwa. Przyłączenie do sieci ma umożliwiać użytkownikowi inicjowanie i przyjmowanie krajowych i międzynarodowych połączeń rozmów, telefaksu i transmisji danych.

Postanowienia art. 6, 7, 8 i 9 precyzują dodatkowe elementy usługi powszechnej takie, jak:

- informacja o numerach abonentów i pomoc telefonistki;
- instalowanie i utrzymanie ogólnodostępnych aparatów telefonicznych za opłatą wg kryterium liczbowego i pokrycia terytorialnego;
- dostęp na warunkach przystępności do publicznych stacjonarnych usług telefonicznych dla użytkowników niepełnosprawnych i o szczególnych potrzebach socjalnych;
- dostęp bez opłaty do wspólnego numeru nagłej pomocy <112> oraz do innych numerów nagłej pomocy w sieci krajowej.

Art. 10 nakłada obowiązek zawierania umów na dostarczanie usług. W umowie ma być określony czas wykonania przyłączenia, warunki utrzymania, rekompensata za niedotrzymanie warunków umowy oraz zwięzłe pouczenie o postępowaniu w sytuacjach konfliktowych. Organa państwowe mają prawo do żądania zmiany warun-

ków umowy oraz zasad rekompensaty, jeżeli przemawia za tym konieczność ochrony interesu użytkowników i abonentów.

W art. 11 zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia, aby operatorzy publiczni publikowali aktualną informację dla konsumentów o standardowych warunkach umów, dotyczących dostępu oraz korzystania z publicznych sieci i usług telefonicznych. Należy także zapewnić, aby operatorzy publiczni przekazali do regulatora krajowego specyfikacje techniczne interfejsów dla dostępu sieciowego.

Art. 12 dotyczy jakości usługi. Państwo ma prawo ustanawiać jakościowe wskaźniki eksploatacyjne w indywidualnych koncesjach, w szczególności dla operatorów o silnej pozycji rynkowej. Operator o silnej pozycji rynkowej jest zobowiązany do zbierania aktualnej informacji o wskaźnikach eksploatacyjnych, ustalanych na podstawie zaleceń dyrektywy, i przekazywanie jej - w razie żądania - do regulatora, który może zlecić niezależnej firmie audytorskiej dokonanie oceny dostarczonej informacji.

W art. 13 sprecyzowano wymogi konieczne, których trzeba przestrzegać w sektorze telekomunikacyjnym, a w szczególności zobowiązania operatorów, a w tym operatora narodowego, do zapewnienia - w przypadku stanów nadzwyczajnych - gotowości eksploatacyjnej publicznej stacjonarnej sieci telefonicznej. Należy także zapewnić utrzymanie integralności sieci, współpracę usług oraz ochronę danych osobowych i prywatności abonentów.

W art. 14 i 15 zawarto zalecenia pod adresem państw członkowskich, dotyczące zawartości oferty usługowej, która ma obejmować w szczególności billing szczegółowy, wybieranie tonowe i blokadę selektywną połączeń wychodzących. Przedstawiona jest także sprawa przenoszenia numeru.

W art. 16 omówiono kwestię specjalnego dostępu sieciowego i sprecyzowano obowiązki operatorów o silnej pozycji rynkowej, związane z dostarczaniem tej usługi.

W art. 17 zawarto zalecenia taryfowe, które obowiązują operatorów o silnej pozycji rynkowej:

- należy stosować orientację kosztową;
- taryfy na dostęp i używanie publicznej stacjonarnej sieci telefonicznej mają być niezależne od rodzaju zastosowania przez użytkownika;
- taryfy na udogodnienia dodatkowe mają być nie powiązane, tak aby użytkownik nie musiał płacić za udogodnienia nieprzydatne dla zamówionych usług;
- zmiany taryf mogą być wprowadzone tylko po odpowiednim okresie publicznego powiadomienia, ustalonym przez krajowy organ regulacyjny.

W art. 18 zamieszczono postanowienia wynikające z zalecenia o wprowadzeniu orientacji kosztowej taryf w odniesieniu do zasad księgowania kosztów, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów świadczenia usług telefonicznych. Ustalono duży zakres uprawnień regulatora wobec operatorów w tych sprawach.

Art. 19 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby operatorzy zobowiązani do stosowania orientacji kosztowej w taryfach stosowali przejrzyste i niedyskryminujące porozumienia o rabacie.

Art. 21 reguluje sprawę niepłacenia rachunków telefonicznych. Państwa członkowskie mają podjąć stosowne środki, które będą proporcjonalne, niedyskryminujące i odpowiednio opublikowane, w sprawie niepłacenia rachunków telefonicznych. Należy zapewnić, aby stosowne ostrzeżenie o przerwaniu lub odłączeniu usługi było wcześniej przekazane abonentowi. Należy także zadbać, aby przerwanie usługi było ograniczone do usługi właściwej (jeżeli to jest technicznie możliwe). Można wprowadzić regulację, na mocy której całkowite odłączenie następowałoby dopiero po wyznaczonym okresie, przy czym w tym czasie abonent może korzystać z połączeń, które nie powodują dla niego obowiązku zapłaty.

W art. 22 i 23 zawarto postanowienia o warunkach zakończenia oraz zmiany ogłoszonych warunków świadczenia usług telefonicznych, które stosuje się wobec operatorów mających szczególne bądź wyłączne prawa w odniesieniu do infrastruktury i usługi telefonicznej.

Przedstawiony wykaz obowiązków i uprawnień organów państwowych (a nie jest on pełny, gdyż nie uwzględnia postanowień *Dyrektywy 97/33/EC o połączeniach międzysieciowych*) stwarza dość nieetyczne warunki dla działalności gospodarczej na otwartym i konkurencyjnym rynku telekomunikacyjnym.

8. POWSZECHNA USŁUGA TELEKOMUNIKACYJNA W UNII EUROPEJSKIEJ

8.1. Ogólna charakterystyka problemu

Koncepcja powszechnej usługi telekomunikacyjnej oraz sposób jej urzeczywistnienia stanowi jeden z głównych obszarów zainteresowania organów Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie telekomunikacji [4, 5, 19, 20, 26, 28, 31, 46÷48]. W dokumentach Unii Europejskiej [UE:16, 21, 22, 25, 26, 31, 33], [3÷5, 12] zawarto analizę problemów związanych z powszechną usługą telekomunikacyjną wraz z zaleceniem kontynuowania polityki świadczenia tej usługi z uwzględnieniem jej aspektów społecznych i socjalnych w nowych warunkach ekonomicznych na obszarze Wspólnoty. Stanowisko UE w kwestii usługi powszechnej stanowi kontynuację i rozwinięcie dotychczasowego dorobku w zakresie świadczenia podstawowych usług telekomunikacyjnych w państwach członkowskich Wspólnoty, a więc kontynuację tradycji (bądź praktyki) traktowania usługi telefonicznej jako podstawowego dobra cywilizacyjnego, dostępnego dla ogółu mieszkańców w wyniku aktywnej polityki państwa na rzecz telefonizacji w warunkach monopolu administracji łączności. Oczywiście sprawy tej nie można rozpatrywać w oderwaniu od faktu zbudowania

wania w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej w państwach członkowskich oraz innych zmian w funkcjonowaniu rynku telekomunikacyjnego w UE.

Należy podkreślić, że w państwach wysoko uprzemysłowionych przywiązuje się dużą wagę do koncepcji powszechnej usługi telekomunikacyjnej jako obowiązku operatora publicznego o silnej pozycji rynkowej (a historycznie rzecz biorąc - przez operatora narodowego) do świadczenia na rynku konkurencyjnym zbioru usług podstawowych o ustalonym standardzie jakości na warunkach dostępnych i przystępnych dla ogółu mieszkańców. W państwach tych, m.in. w państwach Europy Zachodniej i Północnej, Australii, Japonii, Kanadzie i USA, prowadzi się od wielu lat politykę wspierania rozwoju telekomunikacji krajowej z wyraźnym podkreśleniem znaczenia dostępu do usług podstawowych (a przede wszystkim do usług telefonicznych) dla szerokich rzesz mieszkańców oraz dla małego i średniego biznesu. Środowiska opiniotwórcze lansują pogląd o telekomunikacji jako o dobru wspólnym wszystkich obywateli i na tej podstawie postulują prowadzenie polityki na rzecz zapewnienia wszystkim mieszkańcom możliwości korzystania z owoców postępu technicznego w telekomunikacji, z bogatych możliwości usługowych, jakie dostarczają nowe techniki i systemy telekomunikacyjne. W ten sposób kontynuuje się w zmienionym otoczeniu prawnym dla telekomunikacji prospołeczną politykę świadczenia usług telekomunikacyjnych, ukształtowaną jeszcze w okresie monopolu w sektorze telekomunikacyjnym.

Zasady świadczenia podstawowych usług telekomunikacyjnych w warunkach konkurencji i prywatyzacji operatorów narodowych, tak aby były one dostępne i przystępne dla ogółu mieszkańców i stanowiły istotny instrument prowadzenia działalności gospodarczej przez małe oraz średnie firmy, stanowią jeden z głównych problemów regulacyjnych w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej i w innych państwach wysoko uprzemysłowionych.

Ogólne cechy powszechnej usługi telekomunikacyjnej są następujące [19]:

- usługa powszechna w telekomunikacji jest pewnym pojęciem prawnym, określającym specyficzne stosunki w trójkącie państwo - operator - konsument;
- konkretna zawartość pojęcia usługi powszechnej zależy od poziomu rozwoju telekomunikacji w danym kraju, potrzeb gospodarki i administracji oraz aspiracji cywilizacyjnych społeczeństwa;
- merytoryczna zawartość pojęcia usługi powszechnej zależy od organów państwowych;
- ustalenia organów państwowych w kwestii usługi powszechnej są wiążące dla podmiotów na rynku telekomunikacyjnym;
- usługa powszechna zawiera w sobie pierwiastki społeczne i społeczne, co rodzi określone obowiązki operatorów publicznych wobec państwa i obywateli.

Jak wynika z przytoczonego zbioru cech usługi powszechnej w telekomunikacji, państwo jest głównym podmiotem, odpowiedzialnym za kształt i realizację koncepcji tej usługi. Od woli ustawodawcy i regulatora państwowego zależy konkretna treść pojęcia powszechnej usługi telekomunikacyjnej, gdyż nie jest ona uniwersalna, a zależy od tradycji kraju, uzyskanego poziomu rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego [4, 19, 46, 47]. Dla przykładu, w grupie państw o niskim wskaźniku zamożności, do których zaliczają się m.in. kraje środkowo- i wschodnioeuropejskie, usługa powszechna obejmuje dwa podstawowe elementy:

- indywidualną usługę telefoniczną dla użytkowników gospodarczych i administracyjnych, a także dla pewnej części mieszkańców;
- powszechny dostęp do publicznych aparatów telefonicznych.

W państwach o wysokim wskaźniku zamożności podstawowa usługa powszechna w telekomunikacji jest traktowana jako usługa telefoniczna (z możliwością przyłączenia i korzystania z telekopiarki

oraz modemu), dostępna i przystępna dla wszystkich mieszkańców kraju, a w perspektywie jako powszechny dostęp do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych, w tym do infrastruktury informacyjnej (do infostrad).

Jak wynika z przytoczonej charakterystyki usługi powszechnej w telekomunikacji, pojęcie tej usługi nie jest tożsame z pojęciem usługi telekomunikacyjnej jako świadczenia czynności zapewniających przekaz informacji za pomocą sieci i linii telekomunikacyjnych. Określenie usługi telekomunikacyjnej jako powszechnej nie zmienia zakresu czynności usługowych, realizowanych na potrzeby przekazu informacji, zmienia natomiast warunki prawne, ekonomiczne i społeczne prowadzenia działalności gospodarczej, związanej z realizacją tej usługi.

Obowiązek świadczenia usługi powszechnej przez operatora publicznego jest środkiem prawnym, umożliwiającym państwu zrealizowanie celów tej usługi w sytuacji, gdy same bodźce rynkowe nie są wystarczające do zainteresowania operatorów prowadzeniem tego rodzaju działalności. Dla przykładu, operator publiczny (a tym bardziej operator publiczny sprywatyzowany, celem działalności którego jest możliwie znaczący zysk dla właścicieli bądź akcjonariuszy) nie jest ekonomicznie zainteresowany udostępnianiem podstawowych usług telekomunikacyjnych tej grupie mieszkańców, której nie stać na korzystanie z usług telefonicznych na normalnych, komercyjnych warunkach taryfowych, gdyż brak mu ku temu dostatecznych bodźców rynkowych. W zakresie uprawnień regulacyjnych państwa można zatem przewidzieć dla nierentowej kategorii użytkowników odpowiednie rozwiązania finansowe, np. w postaci specjalnych socjalnych taryf, stawek taryfowych dla osób niepełnosprawnych oraz innych sposobów wspomaganie, które muszą być respektowane i stosowane przez operatorów publicznych (jednocześnie podejmuje się starania na rzecz pozyskania środków celem zrekompensowania kosztów świadczenia usługi powszechnej).

8.2. Powszechna usługa telekomunikacyjna według koncepcji UE

Według koncepcji Unii Europejskiej usługa powszechna oznacza stworzenie i świadczenie w warunkach dostępności po przystępnej cenie uzgodnionego minimalnego zbioru usług podstawowych o ustalonej jakości dla wszystkich użytkowników na obszarze Wspólnoty. Taka koncepcja usługi powszechnej jest odpowiedzią na społeczny postulat równego i powszechnego dostępu do korzyści, jakie przynosi postęp w technice telekomunikacyjnej oraz rozwój rynku usług i sprzętu w otoczeniu konkurencyjnym. Jej realizacja nakłada na organy państwowe członków UE obowiązek zadbania w sensie prawnym, aby korzyści wynikające z rozwoju telekomunikacji stały się udziałem wszystkich obywateli oraz podmiotów gospodarczych (szczególnie małych firm), a nie tylko grup uprzywilejowanych o znacznych zasobach finansowych i silnej pozycji rynkowej.

W dokumentach UE sformułowano zadania dla krajowych organów regulacyjnych w telekomunikacji w zakresie usługi powszechnej, które powinny być uwzględniane w polityce telekomunikacyjnej państwa, a w tym w obowiązkach nakładanych na operatorów publicznych. Należy zauważyć, iż do zadań państwa w tym przypadku należy stworzenie prawnych warunków istnienia odpowiednich usług i udogodnień na rynku telekomunikacyjnym, tak aby przekształcenia w sektorze telekomunikacyjnym, związane z liberalizacją, demonopolizacją i prywatyzacją, nie spowodowały zakłóceń w świadczeniu podstawowych usług telekomunikacyjnych na odpowiednim poziomie jakościowym. Techniczna i finansowa strona tej działalności usługowej jest pozostawiona - w zasadzie - do opracowania i rozstrzygnięcia przez operatora publicznego. Oczywiście rozstrzygnięcia te muszą uwzględniać wymóg zasadniczy o bezkolizyjnej wymianie podstawowych usług telekomunikacyjnych na całym obszarze Unii Europejskiej.

Istotnym zadaniem dla państwa jest określenie merytorycznej zawartości podstawowej usługi powszechnej, tj. zbioru podstawowych usług telekomunikacyjnych, które jako usługi obowiązkowe o elementach socjalnych muszą być świadczone z mocy prawa i powierzone odpowiednio dobranym operatorom do obowiązkowej realizacji na rynku telekomunikacyjnym w warunkach konkurencji. Spośród operatorów bierze się pod uwagę w pierwszej kolejności operatora narodowego, który jako następca państwowej administracji telekomunikacyjnej (łączności) w sposób naturalny przejął na siebie jej obowiązki w zakresie świadczenia podstawowej usługi powszechnej.

Przy ustalaniu krajowej wersji usługi powszechnej państwa członkowskie UE muszą brać pod uwagę stanowisko organów Wspólnoty w kwestii minimalnego zbioru usług podstawowych, przewidzianego do realizacji w sposób jednolity, zgodnie z polityką sieci otwartej (ONP), na obszarze Unii. Dla krajów członkowskich oznacza to obowiązek stworzenia nowego, spójnego systemu prawnego w telekomunikacji, przyjaznego dla konkurencji i liberalizacji rynku, a jednocześnie wyposażającego regulatora sektora telekomunikacyjnego w niezbędne instrumenty prawne do ustalania i egzekwowania warunków realizacji usługi powszechnej. Oznacza to także potrzebę uelastycznienia regulacji prawnych w tym zakresie, a przede wszystkim tych, które dotyczą obowiązku świadczenia usługi powszechnej użytkownikom nierentownym i specjalnej troski oraz sposobu finansowania dostępu do niej. Są to nowe zadania dla państwa i jego organów regulacyjnych, które mogą być prawidłowo rozwiązane jedynie na podstawie własnego doświadczenia i analizy praktyki międzynarodowej.

Usługa powszechna jako minimalny zbiór usług podstawowych obejmuje **elementy usługowe podstawowe i dodatkowe**. **Elementy podstawowe** to te, które są przeznaczone do użytku ogółu mieszkańców. **Dodatkowe elementy usługowe** służą zaspokojeniu podstawowych potrzeb gospodarki i administracji i są świadczone na warunkach komercyjnych.

Podstawowe elementy usługi powszechnej w telekomunikacji to:

- minimalny zbiór usług telefonicznych o odpowiedniej jakości z możliwością korzystania z telefaksu i modemu,
- dostateczna liczba ogólnodostępnych aparatów telefonicznych za opłatą,
- usługi nagłej pomocy,
- usługi informacyjne o numerach abonentów,
- usługa zasięgania informacji i pomocy u telefonistki.

Nałożenie obowiązku świadczenia usługi powszechnej oznacza dla operatora konieczność spełnienia następujących wymagań w odniesieniu do jej elementów usługowych:

- należy zapewnić **powszechność usługi**, tj. dostęp do niej dla wszystkich zainteresowanych po przystępnej cenie;
- należy przestrzegać **zasady równości**, tj. zapewnienie dostępu do usługi dla wszystkich zainteresowanych niezależnie od położenia geograficznego;
- należy zapewnić **ciągłość świadczenia usługi o ustalonej jakości**.

Zadania dotyczące obowiązku świadczenia elementów podstawowych usługi powszechnej na obszarze Wspólnoty są do spełnienia na poziomie powszechnej telefonizacji, a zatem z czasem mogą im sprostać wszystkie państwa, prowadzące aktywną politykę telekomunikacyjną, w tym i Polska. Na uwagę zasługują zalecenia UE dotyczące ochrony interesu użytkowników (np. przy wyborze usługi i jej jakości oraz w kwestii procedur rozstrzygania sporów), racjonalizacji struktur taryfowych oraz zaspokajania telekomunikacyjnych potrzeb osób niepełnosprawnych.

Problematyka usługi powszechnej stanowi fragment systemu prawnego ochrony interesu wszystkich użytkowników w dostępie do infrastruktury i usług telekomunikacyjnych na zasadach równoprawnych i niedyskryminujących, uniemożliwiających praktyki monopoli-

styczne i nadużywania pozycji dominującej na rynku. Powstanie prokonsumenckich regulacji w telekomunikacji jest - jak to wynika z dokumentów UE - istotnym elementem zachodzących zmian strukturalnych. Znajduje to odzwierciedlenie zarówno w procesie przygotowywania odpowiednich aktów prawnych, które są przyjmowane przez organy ustawodawcze i rządowe dopiero po wszechstronnej konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami, jak i w zapisach o prawach konsumentów oraz utworzeniu specjalnych ciał doradczych przy regulatorze z udziałem przedstawicieli użytkowników, konsumentów, operatorów, producentów i świata nauki. Wynika to z funkcji państwa jako reprezentanta i egzekutora interesu społecznego.

Organy UE i jej państw członkowskich (parlament, rząd i inne ciała) poczuwają się do obowiązku stworzenia prawnych warunków zaspokojenia podstawowych potrzeb gospodarczych i społecznych w zakresie środków i usług łączności, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarki i administracji wszystkich szczebli oraz do ukształtowania właściwych warunków bytowych ludności. Zakres istniejących bądź postulowanych podstawowych potrzeb telekomunikacyjnych nie jest jednakowy w poszczególnych państwach i zależy od konkretnej sytuacji ekonomiczno-społecznej kraju. Należy w tym miejscu wspomnieć, że koncepcja usługi powszechnej w telekomunikacji, zakładająca ingerencję państwa w warunki funkcjonowania operatorów publicznych, nie u wszystkich znajduje poparcie i jest podważana z pozycji liberalizmu ekonomicznego jako nie znajdująca uzasadnienia w warunkach demonopolizacji, liberalizacji i prywatyzacji w sektorze telekomunikacyjnym.

9. JAKOŚCIOWE ASPEKTY REGULACJI PRAWNYCH W TELEKOMUNIKACJI

Przekształcenia strukturalne sektora telekomunikacyjnego, związane m.in. z demonopolizacją infrastruktury telekomunikacyjnej oraz

działalności usługowej, stawiają przed organami państwowymi nowe, poważne zadania, nieznane w epoce monopolu. Jednym z takich podstawowych zadań państwa w sektorze telekomunikacyjnym, funkcjonującym w warunkach konkurencji, liberalizacji i pełnej demonopolizacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, jest zapewnienie utrzymania jednolitej funkcjonalnie infrastruktury krajowej oraz odpowiedniego poziomu jakości świadczonych usług na całym obszarze państwa, niezależnie od właściciela i podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w telekomunikacji. Problem ten jest na tyle ważny, iż stanowi przedmiot szczególnej uwagi ze strony organów Unii Europejskiej [5, 7, 11], o czym świadczy m.in. lansowana koncepcja sieci otwartej ONP (*Open Network Provision*), zawarta w licznych dokumentach Komisji UE. Koncepcja ONP obejmuje zestaw zaleceń dotyczących warunków dostępu do publicznej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz świadczenia usług telekomunikacyjnych przez operatorów i sprzedawców usług, które mają być oparte na obiektywnych kryteriach, przejrzyste i odpowiednio opublikowane oraz zapewniać równy i niedyskryminujący dostęp na obszarze Wspólnoty, m.in. dzięki harmonizacji styków sieciowych i zasad ustalania taryf.

Jakościowe aspekty regulacji prawnych w telekomunikacji można pogrupować następująco:

- 1) tworzenie przyjaznego środowiska prawnego dla jakości sieci i usług w telekomunikacji;
- 2) nadzór organów państwowych nad jakością świadczonych usług telekomunikacyjnych w aspekcie gospodarczym i społecznym;
- 3) kształtowanie technicznego zaplecza jakości w sektorze telekomunikacyjnym;
- 4) nadzór i kontrola jakości sieci i usług telekomunikacyjnych w aspekcie technicznym.

9.1. Przyjazne środowisko prawne dla jakości sieci i usług w telekomunikacji

Jakość infrastruktury i usług telekomunikacyjnych w państwie zależy od bardzo wielu czynników. Do czynników podstawowych, umocowanych w systemie ustrojowym państwa o gospodarce wolnorynkowej, należą konkurencja i liberalizacja w sektorze telekomunikacyjnym:

- konkurencja sprzyja obniżaniu opłat i stawek taryfowych za usługi, rozszerzaniu dostępności usługowej, modernizacji systemowej, uszlachetnianiu usług istniejących oraz oferowaniu nowych pakietów usługowych;
- liberalizacja jest istotnym elementem wolnego rynku, umożliwiającym dostęp i wybór z ofert urządzeń i usług wielu producentów i tym samym ułatwiającym zaspokajanie bardzo różnorodnych potrzeb i gustów konsumentów.

Wszystkie te elementy mają charakter projakościowy i prokonsumentcki. Dokumenty organów Unii Europejskiej [5] wyraźnie wskazują na konkurencję jako na podstawowy bodziec wymuszający należyty poziom jakości usług i infrastruktury telekomunikacyjnej, a na liberalizację jako nieodzowny warunek wzbogacania oferty rynkowej i kreowania pozytywnej oceny konsumentów. Dlatego dokumenty UE zawierają dyrektywy i zalecenia o konieczności wprowadzania rozwiązań prokonkurencyjnych i proliberalizacyjnych do ustawodawstwa telekomunikacyjnego państw członkowskich i ich przestrzegania w bieżącej działalności organów regulacyjnych [5, 7, 10, 18, 23]. Dla przykładu można przytoczyć *Zieloną Księgę o liberalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej oraz sieci telewizji kablowej* oraz *Dyrektywę 95/62/EC z 13 grudnia 1995 r. w sprawie wprowadzania zasad sieci otwartej w usługach telefonicznych na obszarze Wspólnoty* [UE:19, 25, 26]. Stanowisko organów Wspólnoty Europejskiej jest uwzględ-

niane w nowych regulacjach prawnych, które są przygotowywane w krajach członkowskich w związku z pełnym otwarciem rynku usług telekomunikacyjnych i demonopolizacji infrastruktury na obszarze UE [4, 34].

● Rozwiązania polskie

Warto w kilku słowach przedstawić omawiany aspekt jakości w telekomunikacji w warunkach polskich. Ustrój społeczno-gospodarczy Polski jest oparty na gospodarce wolnorynkowej, która sprzyja liberalizacji rynku telekomunikacyjnego i rozwijaniu konkurencji. Dlatego regulacja ustawowa w telekomunikacji uwzględnia zasady otwartego rynku sprzętu i usług telekomunikacyjnych oraz wspiera konkurencję w dziedzinie usług i infrastruktury telekomunikacyjnej. Ustawowo (art. 4 i 12-19 ustawy o łączności [38, 39]) konkurencja jest dopuszczona na wszystkich płaszczyznach sieci krajowej, zarówno w zakresie infrastruktury jak i działalności usługowej, z wyjątkiem monopolu na świadczenie międzynarodowych usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym (art. 16); monopol ten ma jednak charakter przejściowy i nie zmienia oceny całości obrazu.

Ustawa o łączności daje ministrowi łączności instrumenty prawne, za pomocą których może on wpływać na kształt otoczenia konkurencyjnego i tym samym na tworzenie przyjaznego środowiska dla jakości sieci i usług telekomunikacyjnych. Są to ustawowe upoważnienia do wydawania zezwoleń na zakładanie i używanie urządzeń lub sieci telekomunikacyjnych (a także radiokomunikacyjnych urządzeń nadawczych lub nadawczo-odbiorczych), koncesji na świadczenie usług telekomunikacyjnych (art. 12 i 14), przydzielania numeracji operatorom (art. 21) oraz do gospodarowania widmem częstotliwości fal radiowych (art. 22).

9.2. Nadzór organów państwowych nad jakością świadczonych usług telekomunikacyjnych w aspekcie gospodarczym i społecznym

Organy państwowe w dwojaki sposób oddziałują na jakość infrastruktury i usług telekomunikacyjnych w aspekcie gospodarczym i społecznym:

- przez bezpośrednie nałożenie na podmioty gospodarcze obowiązków związanych z ochroną interesu publicznego;
- przez upoważnienie właściwego ministra (np. ministra łączności) do reprezentowania interesu publicznego i wprowadzania odpowiednich zaleceń wobec podmiotów telekomunikacyjnych oraz zbierania i udostępniania informacji o wskaźnikach jakościowych usług podstawowych, świadczonych przez operatorów publicznych.

Podstawowymi instrumentami kształtowania projakościowego i prospołecznego otoczenia dla działalności telekomunikacyjnej są zezwolenia, koncesje lub licencje, udzielane podmiotom (operatorom) przez upoważniony organ państwowy (np. przez ministra łączności, ministra gospodarki lub agencję regulacyjną ds. telekomunikacji). Konieczność ubiegania się o uzyskanie zezwolenia lub koncesji (licencji) na działalność telekomunikacyjną zmusza wnioskodawcę do przedstawienia wiarygodnej koncepcji prowadzenia działalności w sektorze telekomunikacyjnym. System koncesji i zezwoleń służy też do zabezpieczenia interesu państwa w kwestiach obronności i bezpieczeństwa oraz stanów wyższej konieczności, a także do zabezpieczenia interesu gospodarki narodowej i poszczególnych obywateli. Ochrona interesu publicznego stanowi również istotną przesłankę w przypadku odmowy wydania koncesji lub zezwolenia bądź ich cofania przez upoważniony organ państwowy. Warto też dodać, że w przejściowym okresie transformacji stosunków na rynku telekomunikacyjnym korzysta się także z formy wieloletniego kontraktu,

zawieranego przez upoważniony organ państwowy z dominującym operatorem narodowym (np. tak było we Francji i Szwecji [28]); w kontrakcie tym państwo zastrzega sobie wpływ na istotne elementy działalności operatora, m.in. w sprawach obsługi ludności oraz małego i średniego biznesu, zbioru usług podstawowych oraz zasad ich taryfikowania z uwzględnieniem aspektów społecznych i socjalnych.

Wzorcowym przykładem ochrony konsumenta w warunkach konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego jest działalność brytyjskiego urzędu telekomunikacji OFTEL (*Office of Telecommunications*). Urząd ten zajmuje się wszystkimi sprawami, związanymi z kształtowaniem przyjaznego środowiska dla użytkowników usług telekomunikacyjnych w warunkach konkurencji [23, 28, 31]. W szczególności wpływa na poziom taryf za usługi telekomunikacyjne u operatora dominującego BT [34, 35], na właściwe warunki współpracy operatorów z uwzględnieniem dominującej pozycji operatora narodowego BT [32, 33] oraz na stworzenie abonentom realnej możliwości wyboru oferenta usług telekomunikacyjnych [31, 36, 37].

W polu zainteresowania OFTEL znajduje się m.in. kwestia jakościowych wskaźników usług telefonicznych [36, 37]. OFTEL we współpracy z organizacjami konsumenckimi ustala zbiór jakościowych wskaźników usług w sieciach różnych operatorów i opracowuje procedurę ich szacowania. Do zbioru zaliczono:

- spełnienie zobowiązań operatora wobec klientów w sprawie realizacji dostępu do usług telekomunikacyjnych (procent zleceń zrealizowanych w przyrzeczonej terminie),
- liczba uszkodzeń zgłoszonych przez klientów (na 100 linii abonenckich na kwartał),
- liczba uszkodzeń usuniętych w ustalonym przez operatora terminie (przewidziany czas naprawy wynosi 9 godzin w dniach roboczych),
- terminowość załatwiania reklamacji (procent załatwionych reklamacji w ciągu 20 dni roboczych),

- poprawność (dokładność) wystawionych rachunków za usługi telekomunikacyjne (liczba reklamacji z powodu rachunków na 1000 rachunków wystawionych).

Sprawozdanie o jakości świadczonych usług jest opracowywane na podstawie materiału przygotowanego przez niezależnego rewidenta (audytora) i następnie publikowane. Taka informacja umożliwi abonentom wyrobienie sobie poglądu na temat jakości pracy poszczególnych operatorów i dokonanie świadomego wyboru oferenta usług na rynku telekomunikacyjnym. Z drugiej strony operatorzy, świadomi faktu istniejącej kontroli jakości ich działalności, podejmują starania w celu naprawienia stwierdzonych uchybień jakościowych oraz utrzymania wymaganego standardu jakości obsługi klientów w przyszłości; o takim nastawieniu operatorów świadczy postawa operatora narodowego BT, który poważnie potraktował krytyczną ocenę jego działalności ze strony OFTEL i wyraźnie poprawił wskaźniki jakości obsługi użytkowników w sieci telefonicznej.

Znaczną uwagę do wskaźników jakościowych telekomunikacji publicznej przywiązują organy Unii Europejskiej. Dla przykładu w *Dyrektywie w sprawie wprowadzania zasad sieci otwartej w usługach telefonicznych na obszarze Wspólnoty* z 13 grudnia 1995 r. [UE:19] w art. 5 sformułowano obowiązek krajowych organów regulacyjnych do wprowadzenia powszechnie zalecanych wskaźników jakości usług telefonicznych i corocznego publikowania informacji o ich realizacji; jednocześnie zalecono okresową weryfikację tych wskaźników (co 3 lata).

● Rozwiązania polskie

Warto scharakteryzować omawiany aspekt nadzoru państwowego nad jakością w ramach obowiązujących regulacji w Polsce.

Zgodnie z art. 14, ust. 4 ustawy o łączności, minister łączności może zobowiązać wnioskodawcę do przedstawienia dokumentów i in-

formacji mogących uprawdopodobnić, że spełni on warunki określone przez ministra w koncesji lub zezwoleniu. Dodatkowo ustawa przewiduje możliwość uzależnienia wydania koncesji od złożenia zabezpieczenia majątkowego roszczeń osób trzecich do wnioskodawcy z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 14, ust. 5). W ten sposób zmniejsza się ryzyko narażenia klientów na straty spowodowane upadłością firmy telekomunikacyjnej bądź świadczeniem usług na nieodpowiednim poziomie.

Ustawa o łączności w art. 17, ust. 3 stanowi, że sposób wykonywania obowiązków na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez podmiot telekomunikacyjny określa się w koncesji, a także może być on określony w zezwoleniu. Obok tego, w art. 17, ust. 2, pkt 8, przewidziano możliwość określenia w koncesji i zezwoleniu zasad działania w przypadkach klęsk żywiołowych.

Ochrona interesu publicznego stanowi także istotną przesłankę w przypadku odmowy wydania koncesji lub zezwolenia bądź ich cofania przez ministra łączności. Wyraźnie precyzuje to art. 18, pkt 1, na podstawie którego należy odmówić wydania koncesji lub zezwolenia, jeżeli zagrażałoby to interesom gospodarki narodowej, obronności lub bezpieczeństwu państwa albo bezpieczeństwu lub dobrom osobistym obywateli. Minister jest także upoważniony do wydania decyzji odmownej w przypadku, gdy utworzenie sieci telekomunikacyjnej może spowodować niekorzystne skutki dla rozwoju danej usługi na określonym obszarze (art. 18, pkt 3), a także gdy wnioskodawca nie daje rękojmi należytego wykonywania działalności (art. 18, pkt 6). W podobnym kontekście należy rozpatrywać zapis art. 19, ust. 1, pkt 1, o cofaniu koncesji i zezwoleń, przy czym warto zauważyć, iż regulator w takich przypadkach powinien zadbać o zachowanie ciągłości świadczenia usług (art. 19, ust. 6).

Potrzeby wynikające z zapewnienia obronności i bezpieczeństwa państwa muszą być brane pod uwagę przez ministra łączności także w przypadku określania polityki gospodarowania widmem częstotli-

wości fal radiowych (art. 22, ust. 1). W nawiązaniu do tej problematyki należy zwrócić uwagę na fakt ustanowienia Rady do Spraw Wykorzystania Częstotliwości jako opiniodawczo-inicjującego ciała doradczego ministra łączności (art. 22, ust. 2-4), co umożliwi w sposób kompleksowy uwzględnianie interesów różnych działów gospodarki oraz organów administracji państwowej przy przydzielaniu częstotliwości na potrzeby łączności radiowej.

Istotny element bezpieczeństwa w lotnictwie i żegludze stanowią służby radiowe. Z tego względu, a także z uwagi na praktykę międzynarodową, minister łączności jest upoważniony do określania warunków i trybu wydawania świadectw uprawniających do obsługi urządzeń radiokomunikacyjnych w radiowej służbie lotniczej, w radiowej służbie morskiej i żeglugi śródlądowej (a ponadto w radiowej służbie amatorskiej, art. 27, ust. 1).

W celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony interesu stron trzecich minister łączności określa zasady i warunki budowy linii telekomunikacyjnych w miejscach o zwiększonym zagrożeniu i wymagających szczególnej uwagi (art. 11).

Podmioty telekomunikacyjne w Polsce mają następujące obowiązki, nałożone bezpośrednio przez ustawę, a związane z ochroną interesu publicznego:

- obowiązek uzyskania koncesji lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w telekomunikacji (art. 4, ust. 1, pkt 5);
- obowiązek wykonywania zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez Telekomunikację Polską SA oraz podmioty telekomunikacyjne z koncesją usługową;
- obowiązek uzyskania przydziału częstotliwości lub zakresu częstotliwości w celu używania radiokomunikacyjnych urządzeń nadawczych lub nadawczo-odbiorczych (art. 23, ust.1);
- obowiązek przyłączenia sieci telekomunikacyjnej do sieci telekomunikacyjnej użytku publicznego przez operatora publicznego (art. 38, ust. 1);

- obowiązek podania do publicznej wiadomości regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi (art. 36, ust. 2);
- obowiązek udostępnienia usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym każdemu użytkownikowi tej usługi - przez podmiot świadczący tego rodzaju usługi;
- obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług o charakterze powszechnym przez podmioty świadczące tego rodzaju usługi telekomunikacyjne (art. 6);
- obowiązek odpowiedniego oznakowania urządzeń telekomunikacyjnych, nie zwolnionych z obowiązku homologacji, w obrocie handlowym (art. 7a, ust. 7).

Wymienione obowiązki ustawowo nałożone na podmioty telekomunikacyjne w Polsce służą ochronie interesu publicznego w różnych jego aspektach, zarówno w aspekcie obronności i bezpieczeństwa państwa, jak i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury i usług telekomunikacyjnych z uwzględnieniem kwestii socjalnych. Przykładowo, w celu zapobieżenia niskiej jakości usług telefonii komórkowej z powodu nadmiernej liczby abonentów przyłączonych do sieci przez operatora (natłok ruchu, duże straty i wydłużone czasy oczekiwania na połączenie) można wprowadzić do dokumentów koncesyjnych zapisy, określające dopuszczalne wartości strat ruchu oraz czas oczekiwania na połączenie.

9.3. Kształtowanie technicznego zaplecza jakości w sektorze telekomunikacyjnym

Jakość świadczonych usług w istotnym stopniu zależy od parametrów technicznych urządzeń i sieci telekomunikacyjnej, przy czym każdy element techniczny w łańcuchu połączeniowym odpowiada za końcowy efekt jakościowy. Z tego względu popularny jest pogląd

o konieczności integracji sieci krajowej w ręku jednego operatora, co umożliwiłoby całościowe spojrzenie na aspekty techniczne sieci i urzędzeń z punktu widzenia jakości świadczonych usług i odpowiednie zarządzanie siecią telekomunikacyjną państwa. Takie podejście było obowiązujące w epoce monopolu państwowego w telekomunikacji, tzn. do końca lat osiemdziesiątych. Obecnie uważa się, że - zgodnie z prymatem zasad liberalizmu gospodarczego na kwestiach technicznych infrastruktury - sprawy integracji technicznej muszą ustąpić przed nakazem konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym. W tych warunkach krajowa sieć telekomunikacyjna użytku publicznego staje się konglomeratem sieci telekomunikacyjnych różnych operatorów i tym samym wyłania się kwestia odpowiedzialności za parametry techniczne sieci i urzędzeń telekomunikacyjnych, tak aby parametry wypadkowe całej infrastruktury krajowej spełniały ustalone wymagania techniczne i eksploatacyjne. Ten aspekt problematyki jakościowej ściśle wiąże się ze współpracą międzyoperatorską, co zostało szerzej omówione w rozdz. 6. W nowej sytuacji na rynku telekomunikacyjnym państwo przejmuje na siebie obowiązek nadzoru nad właściwym funkcjonowaniem sieci telekomunikacyjnej w skali całego kraju i rozstrzygania spraw z tym związanych, stanowiąc w tym celu odpowiednie prawo i powołując organ regulacyjny odpowiedzialny za wcielanie i egzekwowanie przestrzegania tego prawa.

Urządzenia telekomunikacyjne w sieci należą do dwu grup podstawowych:

- grupy urzędzeń sieciowych, będących własnością operatora (operatorów);
- grupy urzędzeń końcowych, będących własnością użytkowników.

Wpływ regulatora na parametry techniczne urzędzeń telekomunikacyjnych zależy od przynależności grupowej urządzenia. W przypadku urzędzeń końcowych właścicielem jest użytkownik (abonent), który dokonuje zakupu urządzenia na rynku, kierując się przede

wszystkim swoimi potrzebami, gustami i możliwościami finansowymi. W tym przypadku państwo ma ograniczoną możliwość ingerencji w suwerenne decyzje użytkowników i dlatego podejmowane są wysiłki prawne, mające na celu kontrolowanie jakości towarów oferowanych na rynku. Do nich należy obowiązek uzyskania świadectwa homologacji dla urządzeń przeznaczonych do pracy w sieciach telekomunikacyjnych użytku publicznego, a w szczególności dla urządzeń końcowych. Urządzenia te, będące w obrocie handlowym, powinny być odpowiednio oznakowane, aby nabywca mógł w sposób świadomy dokonać zakupu sprzętu, gwarantującego utrzymanie technicznych parametrów jakości, tzn. spełniającego wymagania zawarte w obowiązujących przepisach prawnych oraz w standardach wprowadzonych do obowiązkowego stosowania. Wymóg homologacji urządzeń końcowych, przeznaczonych do podłączenia do sieci publicznej, wraz odpowiednim ich oznaczaniem w obrocie handlowym, występuje powszechnie na świecie w regulacjach, określających zakres nadzoru państwa nad rynkiem telekomunikacyjnym.

Uprawnienia organu państwowego wobec operatorów w kwestiach technicznych są znacznie szersze i nie ograniczają się do nakazu instalowania i eksploataowania w sieci homologowanych urządzeń.

Dodatkowe możliwości wpływania na parametry techniczne urządzeń przez upoważniony organ państwowy wynikają z regulacji o koncesjach, licencjach i zezwoleniach, przy czym przyjmuje się, że każdy operator jest odpowiedzialny za stan techniczny sieci na obszarze swego działania. W szczególności w tych dokumentach można określić wymagania techniczne dotyczące urządzeń telekomunikacyjnych, założenia i warunki współpracy z sieciami telekomunikacyjnymi użytku publicznego oraz podstawowe parametry techniczne. Dla przykładu w W. Brytanii w 1996 r. przyznano dwie licencje na instalację i eksploatację cyfrowego systemu telefonii komórkowej DCS 1800 pod warunkiem opracowania i wdrożenia przez operatorów

innowacji technicznych o sprecyzowanym przeznaczeniu w licencjonowanej sieci komórkowej.

Aspekty techniczne jakości są brane pod uwagę także w przypadku odmownej decyzji na wniosek o wydanie koncesji lub zezwolenia. Na przykład w Polsce ustawa o łączności obliuguje ministra łączności do wydania decyzji odmownej w przypadkach, gdy używanie urządzenia wnioskodawcy zakłócałoby pracę już działających urządzeń (art. 18, pkt 3). Niezależnie od tych przyczyn minister może odmówić przydzielenia częstotliwości lub zakresu częstotliwości na potrzeby łączności radiowej w przypadku braku możliwości zapewnienia ochrony wolnych częstotliwości lub zakresów częstotliwości przed zakłóceniami (art. 23, ust. 6, pkt 2).

W celu nadzorowania i kontroli przestrzegania prawa w obszarze jakości sieci i usług telekomunikacyjnych oraz w celu zapewnienia ciągłości utrzymania parametrów jakościowych sieci i urządzeń u operatorów na wymaganym poziomie powołuje się organy o uprawnieniach inspekcyjnych. W Polsce takim organem jest Państwowa Inspekcja Telekomunikacyjna i Poczta.

Analizując projakościową działalność państwa w telekomunikacji dochodzi się do wniosku, że te same rozwiązania prawne i instrumenty nadzoru służą bądź mogą służyć osiąganiu różnych celów, wytyczonych w polityce telekomunikacyjnej państwa. Dla przykładu, realizacja polityki na rzecz wspierania innowacji w sieciach i usługach telekomunikacyjnych oznacza jednocześnie działanie zarówno w kierunku podniesienia wskaźników jakościowych, jak i w kierunku zwiększenia możliwości konkurencyjnych w telekomunikacji krajowej.

Rozwiązania polskie przytoczono w celu przybliżenia problematyki nadzoru państwa nad jakością usług i sieci telekomunikacyjnych. Instrumenty prawne w innych krajach są odmienne bądź obejmują inny zakres uprawnień regulatora, jednak przy całej różnorodności spotykanych rozwiązań prawnych wszystkie one w istocie rzeczy

mają na celu spełnienie oczekiwań ogółu obywateli pod adresem państwa jako ich reprezentanta i obrońcy w sprawach dostępu do usług telekomunikacyjnych o odpowiednich wskaźnikach jakościowych.

10. UWAGI O REGULACJI RYNKU TELEKOMUNIKACYJNEGO W POLSCE

Dzisiejszy sektor telekomunikacji w Polsce w niczym nie przypomina tego sprzed kilku lat. Ustawa o łączności z dnia 23.11.1990 r. [38, 39] uchyliła monopol państwa w sektorze telekomunikacyjnym w zakresie infrastruktury i usług. W ten sposób rozpoczął się proces tworzenia otwartego i konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego w Polsce. Regulacja ustawowa w telekomunikacji uwzględnia podstawowe zasady otwartego rynku sprzętu i usług telekomunikacyjnych oraz wspiera konkurencję w dziedzinie usług i infrastruktury telekomunikacyjnej. Ustawowo (art. 4 i 12-19 ustawy o łączności) konkurencja jest dopuszczona na wszystkich płaszczyznach sieci krajowej, zarówno w zakresie infrastruktury jak i działalności usługowej, z wyjątkiem monopolu na świadczenie międzynarodowych usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym (art. 16); monopol ten ma charakter przejściowy (do 2002 roku) i nie zmienia oceny całości obrazu pod względem prawnym. Należy zaznaczyć, że ustawa o łączności tworzy podstawę do kształtowania nowego porządku prawnego dla działalności telekomunikacyjnej w Polsce według opcji *gospodarki wolnorynkowej w wersji liberalnej* (tzn. pozbawionej prospołecznych instrumentów ingerencji w funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego).

Ustawa o łączności daje ministrowi łączności instrumenty prawne, za pomocą których może on oddziaływać na kształt otoczenia konkurencyjnego. Są to ustawowe upoważnienia do wydawania zezwoleń na zakładanie i używanie urządzeń lub sieci telekomunikacyjnych

(a także radiokomunikacyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych), koncesji na świadczenie usług telekomunikacyjnych (art. 12 i 14), przydzielania numeracji operatorom (art. 21) oraz do gospodarowania widmem częstotliwości fal radiowych (art. 22). Należy wszakże zaznaczyć, że instrumenty te są ograniczone i nie stanowią podstaw do ingerencji w funkcjonowanie publicznych operatorów telekomunikacyjnych w stopniu adekwatnym do zaleceń organów UE.

Tablica 1

Liczba abonentów telefonicznych w Polsce w latach 1996 - 2000

Operator	1996 r.	1997 r.	2000 r.
TP S.A.	6,5 mln	7,5 mln	12 mln
Niezależni	65 tys.	150 tys.	1,5 mln
Gęstość telefoniczna	17	20	34
<p>Uwagi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gęstość telefoniczna: liczba abonentów w stacjonarnej sieci telefonicznej na 100 mieszkańców. 2. Liczby abonentów w przybliżeniu, a dla 2000 roku – dane szacunkowe. 3. Dane zaczerpnięte z raportu Ministra Łączności z października 1997 r. i <i>Przeglądu Statystycznego 1996</i>, TP S.A. 			

Pewne ograniczenia konkurencji mogą występować w wyniku praktyki regulacyjnej, związanej z wydawaniem zezwoleń i koncesji na działalność telekomunikacyjną. Jednak i w tym przypadku zapisy ustawowe (art. 18 i 19) precyzują sytuacje, w których minister może odmówić udzielenia zezwolenia bądź koncesji lub je cofnąć (np. gdy "działalność objęta koncesją lub zezwoleniem jest wykonywana w sposób sprzeczny z ustawą, warunkami określonymi w koncesji lub w zezwoleniu lub zagraża obronności lub bezpieczeństwu państwa", art. 19 ust. 1 pkt 1; jest to przykład powołania się na wymogi ko-

nieczne (istotne potrzeby państwa), o których jest mowa w dyrektywach UE).

W Polsce dotychczas wydano ponad 100 koncesji na świadczenie usług telekomunikacyjnych; przydzielanie koncesji odbywa się jedynie na drodze przetargu. Obecnie na obszarze 30 całych województw działają prywatni niezależni operatorzy obok Telekomunikacji Polskiej S.A. Na obszarze 9 województw tylko w części działają operatorzy niezależni, natomiast w pozostałych 10 województwach działa jedynie Telekomunikacja Polska S.A. W tablicy 1 przytoczono dane o liczbie abonentów telefonicznych w sieciach tych dwu kategorii operatorów (dane zaczerpnięto z raportu Ministra Łączności z października 1997 r.). Przewiduje się, że ze względu na znaczne zaangażowanie państwa w gwarantowanie kredytów na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych na potrzeby telekomunikacji publicznej dominującą rolę w obszarze sieci międzymiastowej do końca 1998 r. będzie pełnić Telekomunikacja Polska S.A. (Jest to przykład wpływu praktyki regulacyjnej na stan konkurencji na rynku telekomunikacyjnym.)

Dostęp kapitału i podmiotów zagranicznych do rynku telekomunikacyjnego w Polsce jest nadzorowany przez państwo, do czego odpowiednio upoważnienie daje ustawa o łączności (art. 16). Z punktu widzenia interesów inwestorów zagranicznych, jednym z warunków wejścia kapitału zagranicznego na rynek usług podstawowych w Polsce jest przeprowadzenie restrukturyzacji krajowych opłat i taryf telekomunikacyjnych zgodnie z zaleceniami UE oraz według wzorów krajów wysoko uprzemysłowionych w celu uatrakcyjnienia korzyści finansowych, tzn. zagwarantowania zwrotu poniesionych nakładów i uzyskania odpowiednich zysków. Oznacza to dość znaczny wzrost kosztu miejscowej usługi telefonicznej przy jednoczesnym spadku taryf w ruchu międzymiastowym i międzynarodowym oraz zmniejszeniu liczby stref taryfowych. Prawdopodobnie wzrost opłat za usługi miejscowe wyniósłby ok. 80-100%, co zbliżyłoby je do poziomu

opłat we Francji lub Portugalii. (W Polsce roczny koszt miejscowej usługi telefonicznej dla abonentów mieszkaniowych wynosi ok. 128 - 134 USD, we Francji - ok. 240 USD, a w Portugalii - ok. 204 USD; dane z lat 1993 - 1995). Oznaczałoby to dalsze ograniczenie przystępności usługi telefonicznej dla mniej zamożnych grup ludności w Polsce (co wydaje się być oczywiste z uwagi na kilkakrotnie mniejszy produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca w Polsce aniżeli w krajach UE). Jest jednak mało prawdopodobne, aby kapitał zagraniczny zaangażował się w znaczącym stopniu w udzielanie pomocy krajowym ośrodkom naukowym i rozwojowym w celu stworzenia niezbędnego potencjału innowacyjnego w Polsce; główne rozwiązania innowacyjne byłyby sprowadzane z zagranicy.

W chwili obecnej rynek telekomunikacyjny w Polsce jest dostatecznie szeroko otwarty w zakresie dostaw sprzętu telekomunikacyjnego. Istniejące ograniczenia w postaci wymogów homologacyjnych, norm oraz liczby systemów komutacyjnych w sieci dalekosiężnej (a także liczby ich producentów) nie mogą być traktowane jako istotne ograniczenia rynkowe. Inaczej wygląda sprawa w przypadku rynku usług telekomunikacyjnych oraz dostępu kapitału zagranicznego do sektora telekomunikacyjnego, gdyż występują ograniczenia ustawowe w dostępie kapitału zagranicznego do rynku usług między-miastowych i międzynarodowych o charakterze powszechnym oraz sieci telefonii komórkowej. Ten stan rzeczy jest nie do utrzymania w dłuższej perspektywie czasowej z uwagi na starania Polski o członkostwo w Unii Europejskiej i przynależność do porozumień w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Dlatego już obecnie należy dokonać analizy skutków pełnej liberalizacji rynku usług telekomunikacyjnych dla operatorów krajowych w wyniku wejścia kapitału i operatorów zagranicznych jako ich konkurentów (tzn. pomija się przypadek, kiedy kapitał zagraniczny przejmuje na własność operatora krajowego o dominującej pozycji na rynku, co zdarza się w innych krajach).

W tym miejscu warto zauważyć, że kwestia dostępu kapitału i operatorów zagranicznych do rynku krajowego należy do problemów kontrowersyjnych w rozwiązaniach regulacyjnych na arenie międzynarodowej. Problem ten wyłonił się w związku z zaleceniami Unii Europejskiej o pełnej demonopolizacji infrastruktury i rynku usług telekomunikacyjnych przy jednoczesnym stosowaniu zasady swobodnego przepływu kapitałów i nieskrępowanej działalności gospodarczej na całym obszarze Wspólnoty w odniesieniu do sektora telekomunikacyjnego państw członkowskich. Nie bez znaczenia są także liberalizacyjne postanowienia Światowej Organizacji Handlu (WTO), które w wyniku osiągniętego porozumienia zostały rozciągnięte na usługi telekomunikacyjne, a także polityka rządu USA na rzecz swobodnego dostępu kapitału, sprzętu telekomunikacyjnego i operatorów amerykańskich na rynki innych państw. Rzecz w tym, że cele regulacyjne w kwestii ochrony krajowego rynku i producentów, które stawiają sobie państwa o dobrze rozwiniętej infrastrukturze telekomunikacyjnej, są odmienne od celów państw o niedostatecznym zaspokojeniu potrzeb telekomunikacyjnych i ubogiej infrastrukturze sieciowej.

W państwach o słabo rozwiniętej telekomunikacji występuje problem ochrony producentów krajowych przed ekspansją konkurentów zagranicznych w celu utrzymania kontroli narodowej nad tym strategicznym sektorem gospodarki narodowej i wspierania rozbudowy podstawowej infrastruktury telekomunikacyjnej dla zapewnienia powszechnego dostępu do usług. Kapitał i operatorzy zagraniczni mogą wesprzeć realizację tych zamierzeń, ale w ograniczonym zakresie, przede wszystkim tam, gdzie uzyskają stosunkowo szybki zwrot poniesionych nakładów oraz znaczący zysk, a więc inwestując w rozwój sieci i usług w dużych ośrodkach administracyjnych i przemysłowych oraz w sieci i usługi międzymiastowe i międzynarodowe (dotyczy to zarówno sieci stacjonarnej, jak i sieci telefonii komórkowej). Dopuszczenie kapitału i operatorów zagranicznych do niekon-

trolowanego działania w sektorze telekomunikacyjnym może doprowadzić do znaczącego uszczuplenia dochodów operatora narodowego, a tym samym do spowolnienia realizacji programu powszechnej telefonizacji. Regulatorzy telekomunikacyjni w tych państwach muszą zatem wypracować taką politykę wobec nadzorowanego sektora, która pogodziłaby zalecenia o otwarciu rynku i pełnej demonopolizacji działalności telekomunikacyjnej z interesem narodowym w tej dziedzinie. W praktyce znajduje to wyraz w ustalaniu okresu przystosowawczego dla operatorów narodowych oraz w opóźnianiu procesu demonopolizacji (co obserwuje się np. w Grecji, Irlandii i Portugalii).

Należy zauważyć, że w polskim prawie telekomunikacyjnym występują rozwiązania nie przystające do dyrektyw UE. W szczególności:

- Telekomunikacja Polska S.A. wykonuje działalność w dziedzinie telekomunikacji publicznej z upoważnienia ustawowego (art. 4), co zwalnia ją z obowiązku ubiegania się o zezwolenie i koncesję; takie rozwiązanie prawne jest niezgodne z regulacjami o wspieraniu uczciwej konkurencji, a w szczególności z zaleceniem Komisji UE o jednakowym traktowaniu wszystkich podmiotów na rynku telekomunikacyjnym, co wymaga m.in. uchylecia wszelkich upoważnień do prowadzenia działalności - innych niż zezwolenia, koncesje i rejestracje (zgłoszenia);
- Telekomunikacja Polska S.A. ma monopol na świadczenie międzynarodowych usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym.

W prawie o telekomunikacji w Polsce występują też pewne braki bądź luki, które ograniczają możliwości prokonkurencyjnego oddziaływania organu regulacyjnego na rynek telekomunikacyjny. Wśród nich warto zwrócić uwagę na niżej wymienione kwestie.

- W ustawie o łączności brak jest pojęcia **powszechnej usługi telekomunikacyjnej** w rozumieniu dyrektyw UE. Zamiast tego korzy-

sta się z pojęcia usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym, co jest jedynie ustawowym zaznaczeniem zbioru usług telekomunikacyjnych, podpadającego pod przepisy ustawy o obowiązkach operatora świadczącego ten rodzaj usług, o określonych uprawnieniach ministra łączności w tym obszarze oraz o zasadach odszkodowawczych. Podstawowa różnica między tak pojętymi usługami a usługą powszechną w rozumieniu UE polega na tym, iż z mocy ustawy są to usługi komercyjne, gdyż przez usługę telekomunikacyjną rozumie się w ustawie określoną działalność gospodarczą, a tym samym nie występuje tu problem rentowności i finansowania usługi powszechnej, tak obszernie analizowany i wszechstronnie regulowany w dokumentach UE.

- Ustawodawstwo krajowe w dziedzinie telekomunikacji nie zawiera żadnych uregulowań, określających obowiązki państwa wobec gospodarki, społeczeństwa i obywateli w zakresie rozwoju telekomunikacji oraz zasad zaspokajania podstawowych potrzeb telekomunikacyjnych.
- Problematyka socjalna jest słabo prezentowana w ustawie (właściwie sprowadza się do art. 6 o dostępie osób niepełnosprawnych do usług o charakterze powszechnym), a społeczne i cywilizacyjne aspekty telekomunikacji nie znajdują właściwych, należnych im ustaleń prawnych.
- W stopniu niedostatecznym wyposażono organy regulacyjne w stosowne instrumenty prawne do kontrolowania i ingerowania w procesy zachodzące na rynku telekomunikacyjnym w celu wspierania konkurencji oraz przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i nadużywaniu pozycji dominującej, a także dla promocji państwowych i społecznych interesów w dziedzinie szkolnictwa oraz badań naukowych w telekomunikacji. Dotychczas obowiązujące akty prawne nie są wystarczającym instrumentem do realizacji prokonkurencyjnej polityki na rynku telekomunikacyjnym,

a w szczególności na rynku usług połączeń międzysieciowych i w odniesieniu do usługi powszechnej, zgodnie z zaleceniami UE.

- Uprawnienia ministra łączności wobec podmiotów telekomunikacyjnych w sprawach nadzoru i kontroli finansowej i taryfowej są niedostateczne w świetle obowiązków nałożonych na krajowe organy regulacyjne w dokumentach UE. Regulator krajowy nie ma niezbędnych narzędzi prawnych, aby móc ustalać obowiązującą metodologię kalkulacji kosztów świadczenia usług połączeniowych, a także zasady prowadzenia wyodrębnionej rachunkowości na potrzeby kontroli prawidłowości deklarowanej wysokości kosztów świadczenia usług podstawowych z koszyka usługi powszechnej. Ustawa o łączności nie daje ministrowi niezbędnych uprawnień do kontrolowania sposobu finansowania i księgowania wydatków poniesionych na świadczenie usług podstawowych w sieci publicznej.
- Pozycja użytkowników i konsumentów na rynku telekomunikacyjnym jest słaba, co jest godne odnotowania w świetle zaleceń UE o potrzebie ochrony i wspierania interesów konsumentów i użytkowników na tym rynku.

Ustawodawca potraktował telekomunikację wyłącznie jako jedną z zarobkowych gałęzi gospodarki, której działalność oraz rozwój powinny być kształtowane wyłącznie przez prawa rynku i konkurencji przy zminimalizowanym wpływie państwa. Znalazło to odbicie w regulacjach o usługach podstawowych, które są traktowane jako towar do sprzedania po cenie komercyjnej. Nie skorzystano z modelu społecznej gospodarki wolnorynkowej, opartego na doświadczeniu krajów wysoko uprzemysłowionych, w tym krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej, który uwzględnił potrzeby realizacji społecznej i socjalnej polityki państwa za pomocą odpowiednich instrumentów prawnych, umożliwiających ingerencję organów państwowych w funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego.

Polskie regulacje w telekomunikacji nie uwzględniają roli telekomunikacji jako stymulatora rozwoju gospodarki krajowej i wzmocnienia jej konkurencyjności oraz nie precyzują jej zadań w zakresie zaspokajania edukacyjnych, kulturalnych i cywilizacyjnych potrzeb społeczeństwa. W tych warunkach rozwój sektora telekomunikacyjnego w Polsce koncentruje się na działalności zarobkowej bez uwzględnienia społecznych aspektów telekomunikacji, czego przykładem może być program telefonizacji, zakładający finansowanie rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej wyłącznie ze środków własnych operatorów publicznych i za pomocą kredytów krótko- i średnioterminowych, spłacanych z przychodów od aktualnych abonentów i użytkowników, co rzutuje na poziom opłat i taryf, który w tych warunkach jest zbliżony do poziomu opłat w krajach wysoko rozwiniętych (oznacza to, że rozbudowa jednej z najważniejszych gałęzi gospodarki, decydującej o przyszłym kształcie społeczeństwa i pozycji państwa na arenie międzynarodowej, odbywa się nie wysiłkiem całego społeczeństwa, a jedynie z udziałem środków części tego społeczeństwa). Należy jednocześnie zaznaczyć, że przyjęte w ustawie o łączności rozwiązania prawne wyprzedzały ówczesne zalecenia Komisji Wspólnoty Europejskiej zarówno pod względem tempa, jak i zakresu liberalizacji i demonopolizacji sektora telekomunikacyjnego.

Koncepcje regulacyjne Komisji EWG/UE w sektorze telekomunikacyjnym stały się wzorcem rozwiązań prawnych dla wielu krajów europejskich, (np. dla Norwegii, Szwajcarii i innych), wprowadzających zmiany demonopolizacyjne i liberalizacyjne w telekomunikacji publicznej. Polska podjęła również prace nad opracowaniem nowego prawa telekomunikacyjnego, zharmonizowanego z prawem Wspólnoty, co jest konieczne ze względu na jej zamierzenia integracyjne z Unią Europejską.

Przewidywane wejście Polski do Unii Europejskiej wymaga starannego przygotowania porządku prawnego w obszarze telekomunikacji krajowej. Instytut Łączności aktywnie uczestniczył w pracach

ekspersckich dla Ministerstwa Łączności, przygotowując materiały studialne i projekty robocze na potrzeby nowego prawa telekomunikacyjnego:

- w latach 1993 - 1994 wykonano pracę nr 244013 pt. *"Problemy funkcjonowania poczty i telekomunikacji w świetle prawa wybranych państw i Wspólnoty Europejskiej - Analiza dla potrzeb nowelizacji ustawy o łączności"* [40]; w realizacji tej pracy brało udział liczne grono pracowników naukowych z Instytutu Łączności, Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Szczecińskiego;
- w latach 1996 - 1997 wykonano pracę nr 244016 pt. *"Projekt nowego prawa w dziedzinie łączności, z uwzględnieniem jego harmonizacji z prawem Unii Europejskiej"*; praca była wykonana przy udziale specjalistów w dziedzinie prawa o łączności.

W wyniku tych prac opracowano autorskie projekty nowego prawa telekomunikacyjnego, zgodnego z prawem Unii Europejskiej.

Prace nad nowym prawem telekomunikacyjnym są w toku. Wszystko wskazuje na to, że zaproponowane regulacje będą zgodne z dyrektywami Unii Europejskiej w kwestii liberalizacji, demonopolizacji i rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Zachodzi potrzeba nowego spojrzenia na rolę i miejsce regulatora na krajowym rynku usług telekomunikacyjnych. Wnioski z analizy porównawczej dotychczasowego prawa o łączności z dokumentami UE wskazują na konieczność powołania nowego organu regulacyjnego w telekomunikacji o znacznie szerszych uprawnieniach od obecnych uprawnień ministra łączności.

Polskie prawo o łączności nie zawiera pojęcia usługi powszechnej według określenia przyjętego w UE. Aby móc poprawnie i perspektywicznie sformułować odpowiednie zapisy w nowym prawie telekomunikacyjnym, należy uwzględnić powiązania telekomunikacji z przemianami cywilizacyjnymi w społeczeństwie oraz z jego potrzebami socjalnymi.

Należy oczekiwać zmiany statusu prawnego TP S.A. na rynku telekomunikacyjnym przez wprowadzenie obowiązku uzyskania zezwolenia na zakładanie sieci i koncesji na świadczenie usług telekomunikacyjnych. W efekcie może to spowodować nałożenie dodatkowych obowiązków na operatora narodowego, w szczególności w kwestii współpracy z operatorami niezależnymi; pojawią się też nowe możliwości prawne do rozwijania działalności przez operatorów alternatywnych.

Regulacje prawne, które obowiązują w sektorze telekomunikacyjnym na całym obszarze Unii Europejskiej od 1.01.1998 r., wskazują na zakres obowiązków i ograniczeń, które w niedalekiej przyszłości, ze względu na zamierzone członkostwo Polski w UE, mogą być nałożone na operatora dominującego (o silnej pozycji rynkowej) na polskim rynku telekomunikacyjnym. Dotyczy to w szczególności:

- obowiązku opracowania i publikacji katalogu oferowanych połączeń międzysieciowych wraz z taryfami (po uprzednim uzgodnieniu i zatwierdzeniu przez regulatora);
- obowiązku świadczenia usługi powszechnej z uwzględnieniem elementów socjalnych;
- prowadzenia kalkulacji kosztów świadczenia usługi powszechnej o określonej zawartości merytorycznej, z wyodrębnioną dokumentacją tych kosztów;
- obowiązku wprowadzenia zasady równego dostępu, w tym wyboru operatora usług międzymiastowych i międzynarodowych;
- obowiązku zawierania umów z klientami z uwzględnieniem warunków odszkodowania za brak usługi lub jej niedostateczną jakość;
- respektowanie prawa do zachowania numeru przez abonenta w przypadku zmiany przez niego operatora w sieci dostępowej;
- elastycznego podejścia do abonentów zalegających z opłatami za abonament i rozmowy;

- obowiązku świadczenia usług informacyjnych na rzecz szkół i uczelni oraz zakładów opieki zdrowotnej;
- prowadzenia polityki taryfowej w obszarze usług podstawowych pod kontrolą krajowego organu regulacyjnego.

Rozwój rynku telekomunikacyjnego wymaga stworzenia systemu prawnego ochrony użytkowników i konsumentów na tym rynku. Prokonsumenckie regulacje stanowią ważny element dyrektyw UE i wywierają istotny wpływ na funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego w warunkach konkurencji. Znajduje to odzwierciedlenie zarówno w trakcie przygotowywania odpowiednich aktów prawnych, które są szczegółowo konsultowane ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami, jak i w zapisach o wymaganiach jakościowych wobec podstawowych usług telekomunikacyjnych oraz o ochronie tajemnicy korespondencji telekomunikacyjnej wraz z danymi o połączeniach abonenta. Obok tego zwiększa się uprawnienia konsumentów m.in. przez powoływanie specjalnych ciał doradczych przy regulatorze z udziałem przedstawicieli konsumentów, użytkowników, operatorów, producentów i świata nauki. O powadze tej sprawy świadczy m.in. to, iż w RFN w procesie przygotowywania nowych regulacji o zasadach funkcjonowania liberalnego sektora telekomunikacyjnego po 1 stycznia 1998 r. przygotowano i przyjęto nowe prawo o ochronie użytkowników i konsumentów na rynku telekomunikacyjnym. Należy spodziewać się, że w procesie harmonizacji polskiego prawa telekomunikacyjnego z prawem Wspólnoty zostaną udoskonalone przepisy o ochronie praw i interesu abonentów i użytkowników na rynku telekomunikacyjnym.

Opinia publiczna różnie ocenia sytuację na rynku telekomunikacyjnym, w szczególności stan infrastruktury sieciowej, jakość świadczonych usług telefonicznych, strukturę i wysokość opłat taryfowych oraz stan współpracy operatorskiej. W środkach masowego przekazu ocenia się działalność TP S.A. bardzo krytycznie. Główna uwaga jest

skoncentrowana na cenniku i jakości usług TP S.A., a także na krytycznej ocenie podejścia TP S.A. do współpracy z operatorami niezależnymi w sieciach stacjonarnych i ruchomych. Praktycznie nie spotyka się materiałów prasowych o znaczeniu inwestycji operatorów publicznych, w tym operatora narodowego, w rozbudowę sieci telekomunikacyjnej dla przyspieszenia rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego Polski, a szczególnie jej obszarów wiejskich (w okresie minionych 4 lat podwojono liczbę abonentów na wsi, która wynosi obecnie ok. 1 mln). Prezentowane opinie z reguły poprzestają na powierzchownych analogiach z rozwojem innych dziedzin gospodarki lub powołują się na przykłady z krajów wysoko rozwiniętych i zaможnych, bez głębszej analizy przyczynowo-skutkowego związku między zasobnością państwa, biznesu i obywateli, a skalą inwestycji i tempem rozwoju telekomunikacji.

WYKAZ DOKUMENTÓW UNII EUROPEJSKIEJ

1. Commission Directive of 16 May 1988 on competition in the markets in telecommunications terminal equipment, 88/301/EEC.
2. Commission Directive of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services, 90/388/EEC.
3. Commission Directive of 13 October 1994 with regard to satellite communications, 94/46/EC.
4. Commission Directive of 18 October 1995 with regard to the abolition of restrictions on the use of cable television networks for the provision of already liberalised telecommunications services, 95/51/EC.
5. Commission Directive of 16 January 1996 with regard to mobile and personal communications, 96/2/EC.
6. Commission Directive of 13 March 1996 amending Commission Directive 90/388/EEC with regard to the implementation of full competition in telecommunications markets, 96/19/EC.
7. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Europe's way to the information society: an action plan, Brussels, 19.07.1994, COM(94)347 final.
8. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implications of the information society for European Union policies – Preparing next steps, Brussels, 24.07.1996, COM(96)395 final.
9. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the telecommunications regulatory package, Brussels, 22 May 1997.
10. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the

Committee of the Regions on the implementation of the telecommunications regulatory package: first update, Brussels, 8 October 1997.

11. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on EU Action Plan: Satellite communications in the Information Society, Brussels 5.03.1997, COM(97) 91 final.
12. Council Directive of 28 June 1990 on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision, 90/387/EEC.
13. Council Directive of 5 June 1992 on the application of open network provision to leased lines, 92/44/EEC.
14. Council Resolution of 30 June 1988 on the development of the common market for telecommunications services and equipment up to 1992, 88/C 257/01.
15. Council Resolution of 22 July 1993 on the review of the situation in the telecommunications sector and the need for further development in that market, 93/C 213/01.
16. Council Resolution of 7 February 1994 on universal service principles in the telecommunications sector, 94/C 48/01.
17. Council Resolution of 22 December 1994 on the principles and timetable for the liberalization of telecommunication infrastructures, 94/C 379/03.
18. Council Resolution of 18 September 1995 on the implementation of the future regulatory framework for telecommunications, 95/C 258/01.
19. Directive 95/62/EC of the European Parliament and the Council of 13 December 1995 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony.
20. Directive 97/13/EC of the European Parliament and of the Council of 10 April 1997 on a common framework for general authoriza-

tions and individual licences in the field of telecommunications services.

21. Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP).
22. Directive 97/ /EC of the European Parliament and of the Council on the application of open network provision (ONP) to voice telephony and an universal service for telecommunications in a competitive environment, Draft, Brussels, June 1997.
23. European Parliament Resolution of 20 April 1992 on the Commission Communication "*Towards costs orientation and the adjustment of pricing structures – telecommunications tariffs in the Community*", A3-0117/93.
24. Empfehlung der Kommission zur Zusammenschaltung in einem liberalisierten Telekommunikationsmarkt, Teil I - Zusammenschaltungsentgelte, C(97) 3148, Brüssel, den 15 Oktober 1997.
25. *Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks*, Pt. I, *Principle and timetable*, Commission of the European Communities, COM(94) 440 final, Brussels, 25.10.1994.
26. *Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks*, Pt. II, *A common approach to the provision of infrastructure for telecommunications in the European Union*, Commission of the European Communities, COM(94) 682 final, Brussels, 25.01.1995.
27. Guidelines on the application of EEC competition rules in the telecommunications sector, 91/C 233/02.
28. Proposal for a the European Parliament and of the Council Directive amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose adaptation to a competitive environment in telecommunications, Draft, Brussels, June 1996.

29. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/33/EC with regard to operator number portability and carrier pre-selection, COM(97) 480, Brussels, 1.10.1997.
30. Services Directive – Composite text of articles (Directives: 90/388/EEC, 94/46/EC, 95/51/EC, 96/2/EC, 96/19/EC; Judgement: 92/C 326/08), in: *European telecommunications – Regulations and policy documents*, Horrocks Technology, Pirbright 1996-1997.
31. *Status report on European Union telecommunications policy*, European Commission, Directorate General XIII, DGXIII/A/1, Brussels, 7 May 1997.
32. *Towards a dynamic European economy – Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment*, COM(87)290, Brussels, 30 June 1987.
33. *Universal service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment. An essential element of the Information Society*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels 12.03.1996, COM(96) 73 final.

WYKAZ LITERATURY

1. Borucki W., Klama M.: *Wybrane alianse operatorów telekomunikacyjnych*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'97, Bydgoszcz, 10-12 września 1997, Mat. konf., t. D, s. 113-122.
2. Borucki W., Tobiasz G.: *Wybrane problemy rozliczeń między operatorami telekomunikacyjnymi*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'97, Bydgoszcz, 10-12 września 1997, Mat. konf., t. D, s. 101-112.
3. Cranston R.: *Liberalising telecommunicatons in Western Europe*. FT Management Reports, London 1995.
4. *European telecommunications law*. The Fourth Annual Conference, Brussels, 22nd - 23rd April 1996, IBC Conferences Ltd., Papers.
5. Higham N., Gordon L. (ed.): *EC telecommunications law*. Denton Hall, J. Wiley & Sons Ltd., Chichester 1993-1995.
6. Hill R.: *Dispute resolution in telecommunications*, in: *European telecommunications law*. The International Conference, Brussels, 22-23 April 1997, IBC Technical Services Ltd., Papers.
7. Horrocks J.: *European guide to telecommunications liberalisation*. Horrocks Technology, Pirbright 1995.
8. *Interconnection: regulatory issues*. Report of the Fourth Regulatory Colloquium held at the ITU Headquarters 19-21 April 1995, Geneva. The changing role of government in an era of telecommunications deregulation, ITU, Geneva 1995.
9. *Interconnection: regulatory issues*. Tyler M., Letwin W., Burstin S.: Briefing Report of the Fourth Regulatory Colloquium held at the ITU Headquarters 19-21 April 1995, Geneva. The changing role of government in an era of telecommunications deregulation, ITU, Geneva 1995.
10. Jasiński P., Skoczny T. (red.): *Telekomunikacja* (Studia nad integracją europejską). Centrum Europejskie UW, Dom Wydawniczy "Elipsa", Warszawa 1997.

11. Jasiński P., Yarrow G. (red.): *Konkurencja a regulacja w telekomunikacji*. Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995.
12. Kamall S.: *Telecommunications policy*. Spicers European Union Policy Briefings, Cartermill Publishing, London 1996.
13. Kamiński F.: *Makroekonomiczne kryteria w prognozowaniu rozwoju telekomunikacji (na przykładzie Zielonej Księgi o rozwoju telekomunikacji)*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, nr 6-7(321-322), 1994.
14. Kamiński F.: *Nadzór państwa nad funkcjonowaniem rynku telekomunikacyjnego*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'95, Bydgoszcz, 6-8 września 1995, Mat. konf., t. D, s. 21-30.
15. Kamiński F.: *Podstawowe zasady wspólnego rynku telekomunikacyjnego w Unii Europejskiej*. Przegl. Telekom. + Wiad. Telekom., nr 4, 1995, s. 171-178.
16. Kamiński F.: *Polska w Unii Europejskiej - aspekty telekomunikacyjne*. Przegl. Telekom. + Wiad. Telekom., nr 9, 1996, s. 540-547.
17. Kamiński F.: *Polskie regulacje telekomunikacyjne - spojrzenie w przyszłość*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'96, Bydgoszcz, 11-13 września 1996, Mat. konf., t. B, s. 19-28.
18. Kamiński F.: *Połączenia międzysieciowe – aspekty regulacyjne (na podstawie dokumentów Unii Europejskiej)*. Przegl. Telekom. + Wiad. Telekom., nr 10, 1997, s. 615-621.
19. Kamiński F.: *Powszechna usługa telekomunikacyjna a przekształcenia strukturalne w sektorze telekomunikacyjnym*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, nr 4(338), 1996.
20. Kamiński F.: *Powszechna usługa telekomunikacyjna w regulacjach Unii Europejskiej*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'96, Bydgoszcz, 11 - 13 września 1996, Mat. konf., t. B, s. 9-18.
21. Kamiński F.: *Prawo o telekomunikacji w Polsce na tle regulacji prawnych w krajach wysoko uprzemysłowionych*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'93, Bydgoszcz, 8-10 września 1993, Mat konf. t. B, s. 218-227.

22. Kamiński F.: *Regulacje prawne w telekomunikacji publicznej na przykładzie wybranych krajów europejskich*. Przegl. Telekom. + Wiadom. Telekom., nr 6, 1993, s. 271-278.
23. Kamiński F.: *Regulacje prawne w telekomunikacji publicznej - podstawowe kierunki zmian*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, nr 1-2 (306-307), 1993.
24. Kamiński F.: *Regulacje w telekomunikacji a liberalizm gospodarczy*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'97, Bydgoszcz, 10-12 września 1997, Mat. konf., t. D, s. 28-37.
25. Kamiński F.: *Rynek - usługi - sieci inteligentne*. Konf. naukowa KNSŁ-92, Zegrze, 29-30 września 1992 r., Mat. konf., cz. II, s. 138-147.
26. Kamiński F.: *Wpływ regulatora na realizację usług powszechnych w telekomunikacji*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'95, Bydgoszcz, 6-8 września 1995, Mat. konf., t. D, s. 11-20.
27. Kamiński F.: *Zmiany w regulacji prawnej telekomunikacji publicznej na świecie*. Przegl. Telekom. + Wiad. Telekom., nr 11, 1992, s. 537-542.
28. Kamiński F., Uklańska B.: *Państwo a funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego*. Instytut Łączności, Warszawa 1995.
29. Michna J.: *Ekonomiczne uzasadnienie połączeń międzysieciowych w telekomunikacji*. Przegląd Telekom. + Wiad. Telekom., nr 3, 1997, s. 149-156.
30. Michna J.: *Konkurencja i jej aspekty techniczno-ekonomiczne*. Przegląd Telekom. + Wiad. Telekom., nr 12, 1996, s. 781-788.
31. OFTEL: *A framework for effective competition*. A consultative document on the future of interconnection and related issues, December 1994.
32. OFTEL: *Interconnection and accounting separation*. Consultative document, June 1993.
33. OFTEL: *Interconnection and accounting separation: the next steps*. Statement, March 1994.

34. OFTEL: *Pricing of telecommunications services from 1997*. Consultative document on BT price controls and interconnection charging, December 1995.
35. OFTEL: *Pricing of telecommunications services from 1997*. Second consultative document on BT price controls and interconnection charging, March 1996.
36. OFTEL: *Telecommunications companies: comparable performance indicators, October-December 1995, Business customers*. April 1996.
37. OFTEL: *Telecommunications companies: comparable performance indicators, October-December 1995, Residential customers*. April 1996.
38. Piątek S.: *Prawo telekomunikacyjne. Przepisy, umowy międzynarodowe, orzecznictwo*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997.
39. Piątek S., Stępnik L.: *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz do ustawy o łączności*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1995.
40. Praca zbiorowa: *Problemy funkcjonowania poczty i telekomunikacji w świetle prawa wybranych państw i Wspólnoty Europejskiej - Analiza dla potrzeb nowelizacji ustawy o łączności w zakresie problematyki telekomunikacyjnej i pokrewnej*. Tom 1 i 2, Instytut Łączności, Warszawa 1994.
41. Sandler P.: *Background note on recent developments in telecommunications policy in the European Union*, in: *European telecommunications law*. The International Conference, Brussels, 22-23 April 1997, IBC Technical Services Ltd., Papers.
42. Seeman B.: *Technology and the future of telecommunications regulation*, in: *European telecommunications law*. The International Conference, Brussels, 22-23 April 1997, IBC Technical Services Ltd., Papers.
43. Strivens P.: *Interconnection – the key to competition*, in: *European telecommunications law*. The International Conference, Brussels, 22-23 April 1996, IBC Conferences Ltd., Papers.

44. *The changing role of government in an era of telecom deregulation*. Briefing Report: *Options for regulatory processes and procedures in telecommunications*. ITU Regulatory Colloquium, No. 1, Geneva, 17-19 February, 1993.
45. Unger H., Costello N.: *Telekomunikacja w Europie. Wolny wybór dla użytkownika na rynku europejskim w 1992 r.* Tłum. z ang., Ministerstwo Łączności, Warszawa 1991.
46. *Universal service and innovation: Fostering linked goals through regulatory policy*. Report of the Second Regulatory Colloquium held at the ITU Headquarters 1-3 December 1993, Geneva. The changing role of government in an era of telecommunications deregulation, ITU, Geneva 1993.
47. *Universal service and innovation: Fostering linked goals through regulatory policy*. Tyler M.: Briefing Report of the Second Regulatory Colloquium held at the ITU Headquarters 1-3 December 1993, Geneva, The changing role of government in an era of telecommunications deregulation, ITU, Geneva 1993.
48. *Universal service obligations in a competitive telecommunications environment*. ICCP Series, No. 38, OECD, Paris 1995.
49. Wierzbicki A.P.: *Strategia badawcza telekomunikacji polskiej na progu cywilizacji informacyjnej*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'97, Bydgoszcz, 10-12 września 1997, Mat. konf., t. D, s. 11-19.
50. Wierzbicki A.P.: *Wpływ informacji jako zasobu produkcyjnego na stosunki społeczne i gospodarcze w krajach rozwiniętych*. Przegląd Telekom. + Wiad. Telekom., nr 3, 1997, s. 127-133.
51. Wierzbicki A., Wydro K., Zieliński A.: *Era cywilizacji informacyjnej*. Świat Telekom., nr 12, 1996, s. 15-27.
52. Wolfke E., Karasek J.: *Usługa telekomunikacyjna – towar czy dobro społeczne?* Krajowe Sympozjum Telekomunikacji KST'97, Bydgoszcz, 10-12 września 1997, Mat. konf., t. D, s. 123-131.

53. Wydro K.: *Polska perspektywa społeczeństwa informacyjnego*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacji, KST'97, Bydgoszcz, 10-12 września 1997, Mat. konf., t. D, s. 20-27.