

RENATA MARIA PAL

## REGULOWANIE RYNKU TELEKOMUNIKACYJNEGO – ISTOTA I ORGANY

W dobie ciągłego rozwoju technologii informacyjnych jednym z warunków prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie stał się dostęp do usług telekomunikacyjnych. Usługi te określić można w chwili obecnej mianem usług użyteczności publicznej. Rynki, na których takie usługi są świadczone, oraz przedsiębiorcy, którzy taką działalność wykonują, powinni podlegać szczególnej kontroli. Kontrola taka wykonywana jest za pomocą sektorowego cyklu regulacyjnego, jakiemu poddawane są rynki telekomunikacyjne we wszystkich państwach Unii Europejskiej, zatem również i w Polsce. Cykl ten składa się z trzech etapów. W pierwszym następuje wskazanie obszarów rynkowych, których charakter uzasadnia konieczność poddania ich szczególnej kontroli. Etap drugi dotyczy analizy zdefiniowanych w etapie pierwszym rynków oraz oceny siły rynkowej działających na nich przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W etapie trzecim natomiast następuje notyfikacja podmiotów, które mają znaczącą pozycję rynkową, oraz obciążenie ich stosownymi obowiązkami regulacyjnymi.

Celem regulowania rynków telekomunikacyjnych jest zapewnienie na nich skutecznej konkurencji. Szczególną cechą tak rozumianej regulacji jest jej wyprzedzający charakter. Rynki badane są bowiem *ex ante*, czyli jeszcze zanim dojdzie do naruszenia zasad konkurencji, co powoduje, iż sektorowy cykl regulacyjny stanowi przeciwwagę dla postępowań antymonopolowych oddziałujących na rynki *ex post*.

Nie ulega wątpliwości, iż konkurencja stanowi dobro o charakterze publicznym na tyle istotne, iż można przeciwstawić je zasadzie wolności gospodarczej, ograniczając zakres swobody przedsiębiorców telekomunikacyjnych po to, by zapewnić prawidłowe funkcjonowanie całego rynku. Oczywiście konkurencja nie jest wartością samą w sobie, lecz służy ochronie interesów użytkowników usług telekomunikacyjnych – i w tej perspektywie należy ją postrzegać.

Zasada wolności gospodarczej wyrażona została w art. 20 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., zgodnie z którym stanowi ona jeden z trzech filarów społecznej gospodarki rynkowej będącej podstawą ustroju gospodarczego RP<sup>1</sup>. Od chwili pojawienia się zasady wolności gospodarczej w XVII w., w programie szkoły klasycznej ekonomii politycznej miała ona stanowić przeciwwagę dla nadmiernego interwencjonizmu państwowego w sferę działalności gospodarczej podejmowanej i prowadzonej przez poszczególne podmioty<sup>2</sup>. Warto podkreślić, iż wolność gospodarcza wyrasta z wolności w ogóle, stanowiąc jej emanację w przestrzeni aktywności rynkowej. Rozważając problem wolności jako źródła swobody prowadzenia działalności gospodarczej, konieczne się wydaje odwołanie do filozofii. Patrząc na ów problem z tej perspektywy, należy wyjść od stwierdzenia, iż człowiek jest w swym działaniu wolny. Wolność zaś jest nie tylko jakąś władzą występującą obok wielu innych, ale konstytutywnym elementem samego człowieka. Dopiero przez wolne działanie osoba ludzka doświadcza, że posiada siebie samą i jednocześnie jest posiadana przez siebie samą, panuje nad sobą samą i z drugiej strony jest tą, nad którą panuje. Ta rzeczywistość autodeterminacji została w doskonały sposób wyrażona w pojęciu *persona est sui iuris*, co oznacza, że osoba jest panem i sędzią samej siebie. Owa autodeterminacja wpływa również na to, iż osoba jest *alteri incommunicabilis*, to znaczy że nie może utracić siebie samej, nikt nie może posiadać innej osoby tak, jak posiada siebie samego<sup>3</sup>. Inaczej mówiąc, nikt nie może zastąpić drugiego człowieka w decyzji jego wolności. Według Jana Pawła II jeszcze bardziej niż człowiek

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483, ze sprostowaniem z dnia 4 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2001 r., nr 28, poz. 319. Zgodnie z art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP.

<sup>2</sup> Por. A. C i e ś l i ń s k i, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 188-192.

<sup>3</sup> Zob. Z. G r o c h o l e w s k i, *Filozofia prawa w nauczaniu Jana Pawła II*, Poznań 1996, s. 9.

jest panem siebie pełnia jego osoby ukazuje się w podporządkowaniu działania prawdzie dotyczącej dobra<sup>4</sup>. Wolność jest zatem związana prawdą. Podporządkowanie wolnego działania prawdzie spełnia się zaś poprzez świadomość. Według Jana Pawła II świadomość jest konstytutywną własnością czynu, a nie jego autonomicznym podmiotem, gdyż tylko człowiek może go stanowić. Wolność gospodarcza wypływająca z tak rozumianej wolności nie może być poczytywana jako wartość bezwzględna. Oznacza to, iż wszelka absolutyzacja swobody prowadzenia działalności gospodarczej, polegająca na zupełnym braku ingerencji państwa, jest w istocie zaprzeczeniem wolności. Już Papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* wiele uwagi poświęcił krytyce tzw. liberalizmu gospodarczego, wykazując szereg zagrożeń wynikających z takiego właśnie absolutyzowania wolności gospodarczej poprzez oderwanie rynków od jakiegokolwiek oddziaływania państwa<sup>5</sup>. Taka wolna gra sił rynkowych może bowiem prowadzić do dyskryminacji podmiotów słabszych, z uwagi na to, iż jedyną wartością staje się zysk. Ten sam pogląd prezentowali również Jan XXIII i Jan Paweł II<sup>6</sup>.

Zasada wolności gospodarczej winna zatem z jednej strony chronić swobodę aktywności rynkowej jednostek prowadzących działalność gospodarczą, z drugiej zaś ustępować w wypadku, gdy zachodzi potrzeba ochrony dobra o charakterze publicznym<sup>7</sup>. Tak pojmowana zasada wolności gospodarczej

<sup>4</sup> Zob. tamże, s. 9-11; por. K. W o j t y ł a, *Osoba i czyn*, Lublin 1994, s. 229-230.

<sup>5</sup> Zob. Ł. C z u m a, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1993, s. 22-23.

<sup>6</sup> W Encyklice *Centesimus annus* Jan Paweł II pisze, że „Kościół uznaje pozytywną rolę zysku jako wskaźnika dobrego funkcjonowania przedsiębiorstwa: gdy przedsiębiorstwo wytwarza zysk, oznacza to, że czynniki produkcyjne zostały właściwie zastosowane, a odpowiadające im potrzeby ludzkie – zaspokojone. Jednakże zysk nie jest jedynym wskaźnikiem dobrego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Może się zdarzyć, że mimo poprawnego rachunku ekonomicznego, ludzie, którzy stanowią najcenniejszy majątek przedsiębiorstwa, są poniżani i obrażają się ich godność. Jest to nie tylko moralnie niedopuszczalne, lecz na dłuższą metę musi też negatywnie odbić się na gospodarczej skuteczności przedsiębiorstwa. Celem zaś przedsiębiorstwa nie jest po prostu wytwarzanie zysku, ale samo jego istnienie jako *wspólnoty ludzi*, którzy na różny sposób zdążają do zaspokojenia swych podstawowych potrzeb i stanowią szczególną grupę służącą całemu społeczeństwu. Zysk nie jest jedynym regulatorem życia przedsiębiorstwa; obok niego należy brać pod uwagę *czynniki ludzkie i moralne*, które z perspektywy dłuższego czasu okazują się przynajmniej równie istotne dla życia przedsiębiorstwa” – zob. w: *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, t. II, Kraków 1996, s. 502.

<sup>7</sup> Por. M. Z d y b, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków: Zakamycze 1998, s. 85-89.

nie stoi w sprzeczności z wyprzedzającą regulacją rynków telekomunikacyjnych<sup>8</sup>.

Pierwsze regulacje prawne dotyczące łączności pojawiły się na ziemiach polskich już w 1919 r., kiedy to uchwalona została ustawa z dnia 27 maja 1919 r. o państwowej wyłączności poczty, telegrafu i telefonu<sup>9</sup>. Akt ten wkrótce został jednak zastąpiony ustawą z dnia 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafii i telefonii<sup>10</sup>. Kolejne modyfikacje wprowadziło Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafii i telefonii<sup>11</sup>. W tym samym roku Prezydent RP powołał również do życia przedsiębiorstwo „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”<sup>12</sup>. Powojenny ład prawny w zakresie telekomunikacji ukształtowała Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o łączności<sup>13</sup>. Obowiązywała ona aż do roku 1984, kiedy to zastąpiona została ustawą o łączności z dnia 15 listopada. Kolejną ustawę o łączności przyjęto dnia 23 listopada 1990 r.<sup>14</sup> Akty te nie zawierały jednak przepisów regulacyjnych z uwagi na fakt, iż państwo miało monopol w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych; dlatego nie było konieczności tworzenia modeli, które służyłyby kontroli poziomu konkurencji na rynkach. Uprawnienia właścicielskie i regulacyjne skupione były bowiem w ręku państwa. Dopiero liberalizacja sek-

---

<sup>8</sup> Art. 22 Konstytucji RP stanowi, iż ograniczenie zasady wolności gospodarczej musi być uzasadnione ważnym interesem publicznym i wynikać z ustawy. Niezbędne jest również zachowanie zasady proporcjonalności oraz nieograniczanie prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej w sposób, który może doprowadzić do jego istotowej zmiany. Zob. A. W a l a s z e k - P y z i o ł, *Wolność gospodarcza w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 1992, nr 5-6, s. 107. Według A. Walszek-Pyziół z zasady proporcjonalności wynikają trzy podstawowe wymogi: a) wymóg przydatności ograniczenia danego prawa, co oznacza, iż ograniczenie takie musi być oparte na racjonalnych przesłankach; b) wymóg konieczności ograniczenia danego prawa, który zakłada, iż prawo może być ograniczone tylko w zakresie niezbędnym do realizacji zamierzonego celu; c) wymóg zachowania tzw. proporcjonalności w znaczeniu węższym, czyli utrzymanie należytej proporcji między stopniem uciążliwości środka zastosowanego przez prawodawcę a wynikającymi stąd korzyściami dla interesu publicznego. Por. M. S z y d ł o, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, Toruń 2005, s. 208-210.

<sup>9</sup> Dz.U. 1919 r., nr 44, poz. 310.

<sup>10</sup> Dz.U. 1924 r., nr 58, poz. 584.

<sup>11</sup> Dz.U. 1928 r., nr 38, poz. 378.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”, Dz.U. 1928 r., nr 38, poz. 379.

<sup>13</sup> Dz.U. 1961 r., nr 8, poz. 48.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności, Dz.U. 1990 r., nr 86, poz. 504.

tora łączności elektronicznej, skutkująca stopniowym wycofywaniem się jednostek państwowych z prowadzenia działalności telekomunikacyjnej, spowodowała konieczność wykreowania stosownych mechanizmów, które byłyby w stanie zabezpieczyć właściwy poziom konkurencji na rynkach, a co za tym idzie – skutecznie chronić interesy odbiorców usług telekomunikacyjnych<sup>15</sup>. Pierwsze takie unormowania zawarte zostały w ustawie Prawo telekomunikacyjne z dnia 21 lipca 2000 r. Powołała ona do życia Urząd Regulacji Telekomunikacji, który miał strzec prawidłowego funkcjonowania rozwijających się rynków telekomunikacyjnych<sup>16</sup>. Jednakże model regulacyjny, będący przedmiotem niniejszego artykułu, wprowadzony został dopiero w ustawie Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 r.<sup>17</sup> Akt ten implementował do polskiego porządku prawnego ramy regulacyjne zawarte w pakiecie dyrektyw wspólnotowych. Na pakiet ten składają się następujące dyrektywy:

- Dyrektywa 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej<sup>18</sup>;
- Dyrektywa 2002/20/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnianie sieci i usług łączności elektronicznej<sup>19</sup>;
- Dyrektywa 2002/19/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich łączenia<sup>20</sup>;
- Dyrektywa 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej<sup>21</sup>;
- Dyrektywa 2002/58/WE z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej<sup>22</sup>;
- Dyrektywa 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej<sup>23</sup>;

---

<sup>15</sup> Por. T. K u l i s i e w i c z, *Liberalizacja, demonopolizacja, modernizacja*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji”, 2003, nr 1, s. 52-59.

<sup>16</sup> Dz.U. 2000 r., nr 73, poz. 852 ze zm. – dalej cyt. UPT 2000.

<sup>17</sup> Dz.U. 2004 r., nr 171, poz. 1800 ze zm. – dalej cyt. UPT.

<sup>18</sup> Dz.Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 33 n.

<sup>19</sup> Tamże, s. 21 n.

<sup>20</sup> Tamże, s. 7 n.

<sup>21</sup> Tamże, s. 51 n.

<sup>22</sup> Dz.Urz. WE L 201 z 31.07.2002, s. 37 n.

<sup>23</sup> Dz.Urz. WE L 249 z 17.09.2002, s. 21 n.

– Dyrektywa 1999/5/WE z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie urządzeń radiokomunikacyjnych i telekomunikacyjnych urządzeń końcowych oraz wzajemnego uznawania ich zgodności, w zakresie nie objętym ustawą o systemie oceny zgodności<sup>24</sup>;

– Dyrektywa 89/336/EWG z dnia 3 maja 1989 r. o zbliżeniu praw państw członkowskich dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej<sup>25</sup>.

W toku wykonywania działalności regulacyjnej polski regulator rynku telekomunikacyjnego związany jest również zaleceniem KE z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante*, zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych dla sieci i usług łączności elektronicznej<sup>26</sup> oraz wytycznymi komisji w sprawie analizy rynku i oceny znaczącej pozycji rynkowej zgodnie z ramami regulacyjnymi Wspólnoty dotyczącymi sieci i usług łączności elektronicznej<sup>27</sup>.

Istotne zmiany modelu regulacji polskich rynków telekomunikacyjnych wprowadziła nowelizacja UPT zwana „aksamitną rewolucją prawa telekomunikacyjnego”. Dnia 29 grudnia 2005 r. Sejm RP uchwalił dwie ustawy, które zreformowały model regulacyjny w Polsce, a mianowicie ustawę o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji<sup>28</sup> oraz ustawę o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego<sup>29</sup>. Mocą tych unormowań polski system regulacyjny poddany został jednemu wyspecjalizowanemu organowi, którym jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Regulacja rynków telekomunikacyjnych stanowi część europejskiego prawa regulacji. Potrzeba stworzenia norm prawnych, które objęłyby swoją właściwością procesy zmierzające do ochrony konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych, powstała na skutek liberalizacji sektora łączności elektronicznej, która spowodowała stopniową rezygnację „ręki publicznej” z monopolizacji

<sup>24</sup> Dz.Urz. WE L 91 z 07.04.1999, s. 10 n.

<sup>25</sup> Dz.Urz. WE L 139 z 23.05.1989 s. 19 n. Więcej na temat stanowienia dyrektyw dotyczących sektora łączności elektronicznej zob. E. G a l e w s k a, *Traktatowe podstawy stanowienia dyrektyw*, „e-Biuletyn CBKE”, 2004, nr 4, s. 1-12.

<sup>26</sup> Dz.Urz. WE L 114, 08.05.2003, s. 45 – dalej cyt. Zalecenie.

<sup>27</sup> Dz.Urz. WE C 165, 11.07.2002, s. 6-31 – dalej cyt. Wytyczne.

<sup>28</sup> Dz.U. 2005 r., nr 267, poz. 2258.

<sup>29</sup> Dz.U. 2006 r., nr 12, poz. 66 – dalej cyt. Nowela Grudniowa UPT.

świadczenia usług telekomunikacyjnych<sup>30</sup>. Wycofywanie się państwa z działalności telekomunikacyjnej oraz coraz szersze otwieranie rynków spowodowały lukę regulacyjną, ponieważ nie było podmiotu, który mógłby kontrolować dokonujące się na nich przemiany<sup>31</sup>. Luka ta powodować mogła dwa rodzaje zagrożeń. Po pierwsze, podmioty mające silną pozycję rynkową mogły hamować rozwój konkurencji na kształtujących się rynkach. Po drugie zaś, oparcie świadczenia usług telekomunikacyjnych na zasadach wolnej gry rynkowej mogło prowadzić do tego, iż w wypadku usług nieopłacalnych ekonomicznie żaden przedsiębiorca nie podjąłby się ich świadczenia, co godziłoby z kolei w prawa użytkowników. Lukę tę zapełniło stworzenie stosownych unormowań prawnych oraz powołanie niezależnych od państwa organów regulacyjnych, które na ich podstawie miały czuwać nad prawidłowym rozwojem rynków telekomunikacyjnych<sup>32</sup>.

Wspólnotowe prawo regulacji jest dziedziną stosunkowo młodą, ponieważ nowa jest problematyka, której ono dotyczy<sup>33</sup>. Jego przedmiotem jest specyficzne, wyprzedzające oddziaływanie publiczne na gospodarkę. Prawo regulacji obejmuje swą właściwością nie tylko sektor telekomunikacyjny, ale także inne sektory sieciowe, takie jak choćby sektor energetyczny, który wymaga analogicznych unormowań. Do najistotniejszych cech wspólnotowego prawa regulacji zaliczamy: sektorowy charakter, szczególną rolę urzędzeń kluczowych, ścisły związek z prawem konkurencji, wyprzedzający charakter<sup>34</sup>.

Rozważana wyżej dwoistość zagrożeń, na jaką narażone są rynki, pozwala wyróżnić dwa rodzaje prawa regulacji: regulację na rzecz konkurencji

---

<sup>30</sup> Por. J. S t r z a ł k o w s k i, *Analiza procesu liberalizacji rynku telefonii stacjonarnej w Polsce*, „Biuletyn URTiP” (luty), 2004, s. 10-19; *Wykorzystanie doświadczeń Unii Europejskiej w procesie liberalizacji sektora telekomunikacyjnego w Polsce*, red. S. U m i Ń s k i, Gdańsk 1998, s. 9-21; por. też: R. C z a p l e w s k i, *Rynek usług pocztowych i telekomunikacyjnych jako obszar oddziaływania polityki gospodarczej*, Szczecin 1997, s. 79-96.

<sup>31</sup> M. S z y d ł o, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, „Studia Prawnicze”, 2004, z. 2, s. 55-97; t e n ż e, *Dostęp do sieci infrastrukturalnych na liberalizowanych rynkach Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” (styczeń), 2005, z. 1, s. 78-89.

<sup>32</sup> W. H o f f, *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” (sierpień), 2005, z. 8, s. 37-54.

<sup>33</sup> Por. S. K r u k, *Podstawy teorii regulacji rynku telekomunikacyjnego*, „Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji”, 2004, nr 1, s. 20-29.

<sup>34</sup> T. S k o c z n y, *Wspólnotowe prawo regulacji „in statu nascendi”*, [w:] *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, red. C. Mika, Toruń 2002, s. 245.

(*regulation for competition*) oraz regulację gospodarczą (*economic regulation*)<sup>35</sup>.

Główny cel regulacji na rzecz konkurencji stanowi zapewnienie rozwoju skutecznej i trwałej konkurencji. Regulacja gospodarcza natomiast koncentruje się na zapewnianiu realizacji określonych celów publicznych, w szczególności poprzez przeciwdziałanie zaniechaniu świadczenia niektórych usług lub świadczenia ich w ograniczonym zakresie lub na warunkach powodujących, iż stają się one niedostępne dla odbiorców.

Regulacja gospodarcza realizowana jest w sektorze telekomunikacyjnym poprzez tzw. usługę powszechną, polegającą na zapewnieniu wszystkim użytkownikom dostępu do określonego katalogu usług telekomunikacyjnych.

Wyprzedzająca regulacja rynków telekomunikacyjnych stanowi regulację na rzecz konkurencji, która realizowana jest w formie cyklicznego poddawania rynków telekomunikacyjnych badaniu ich struktury pod kątem występującego na nich poziomu konkurencji. Jest to zatem zintegrowany w jednym cyklu regulacyjnym pakiet czynności wykonywanych przez niezależny, wyspecjalizowany organ, podejmowanych w celu stwierdzenia, czy na danym rynku telekomunikacyjnym występuje skuteczna konkurencja. W wypadku braku takiej konkurencji organ może zastosować odpowiednie instrumenty w celu jej przywrócenia.

Podstawową zasadą wspólnotowego ładu telekomunikacyjnego jest zasada jednolitości<sup>36</sup>. Zgodnie z nią wewnętrzne unormowania państw członkowskich w zakresie łączności elektronicznej powinny być ukształtowane w miarę możliwości jednolicie. Realizacji tego celu służy wypracowany przez prawo wspólnotowe wzorzec regulacyjny, który poszczególne państwa członkowskie zobowiązane są wcielić w życie. Działania w tym zakresie WE wykonuje za pośrednictwem swoich organów. Większość kompetencji w obszarze sektora telekomunikacyjnego spoczywa na KE<sup>37</sup>. Zadania te KE wykonuje przy po-

<sup>35</sup> Zob. S k o c z n y, art. cyt., s. 231-249.

<sup>36</sup> Zasadę jednolitości można wyinterpretować z pakietu regulacyjnego z 2002 r. oraz aktów wydanych na jego podstawie. Wszystkie te dokumenty zmierzają do wypracowania jednolitego, opartego na wspólnych ramach regulacyjnych porządku prawnego w obszarze sektora telekomunikacyjnego. Jednolitość nie oznacza jednak całkowitego braku różnic, wynikających choćby ze specyfiki warunków występujących w poszczególnych państwach członkowskich.

<sup>37</sup> Więcej na temat KE zob. F. E m m e r t, M. M o r a w i e c k i, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2000, s. 80-89; A. W r ó b e l, *Wprowadzenie do prawa wspólnot europejskich*, Kraków: Zakamycze 2004, s. 213-228; C. M i k, *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. 1, Warszawa 2000, s. 184-194; W. C z a p l i ń s k i, *System instytucjonalny UE*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa: Wydawnictwo Prawo



mocy Komisarzy ds. Przedsiębiorstw i Społeczeństwa Informacyjnego, których wspiera w tym Gabinet oraz Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego oraz Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstwa<sup>38</sup>. Aktywność Rady UE i Parlamentu Europejskiego sprowadza się do sfery prawodawczej, której efektem jest w chwili obecnej pakiet regulacyjny z 2002 r. Zadania wykonywane przez KE w przestrzeni łączności elektronicznej zdeterminowane są trzema zasadniczymi rodzajami działalności.

Po pierwsze, KE czuwa nad właściwą implementacją norm wspólnotowych do porządków prawnych państw członkowskich oraz stoi na straży realizacji tychże unormowań. W tym celu prowadzi ona stały nadzór nad procesem dostosowawczym i wcielaniem w życie wspólnotowych regulacji. Jeżeli uzna, iż państwo członkowskie nie wypełnia tychże zobowiązań, inicjuje tryb określony w art. 226 TWE<sup>39</sup>. W pierwszym etapie KE wzywa państwo członkowskie do złożenia stanowiska w kwestii naruszenia, następnie wydaje uмотywowaną opinię. W wypadku, gdy naruszenie nie zostanie usunięte w terminie wskazanym przez KE, jest ona władna złożyć skargę do ETS, który od chwili jej wpłynięcia jest organem właściwym do stwierdzenia, czy doszło do naruszenia zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie<sup>40</sup>.

Po drugie, prowadzi działalność legislacyjną – bądź samodzielnie, na podstawie stosownych upoważnień, kreując wspólnotowy porządek prawny, bądź współdziałając z Radą UE i Parlamentem Europejskim. Aktami KE, które mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia wyprzedzającej regulacji rynku telekomunikacyjnego, są: Zalecenie określające katalog rynków, Wytyczne określające metody definiowania i analizy rynków, Decyzje określające rynki transgraniczne. KE przysługuje również prawo inicjatywy legislacyjnej oraz spoczywają na niej obowiązki w płaszczyźnie przygotowywania projektów unormowań wspólnotowych dotyczących sektora łączności elektronicznej.

---

i Praktyka Gospodarcza 2002; M. A l t, M. S z p u n a r, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 20-22.

<sup>38</sup> Zob. A. R o g o z i ń s k a, *Komisja Europejska i jej działalność w obszarze rynku telekomunikacyjnego*, „Biuletyn URTiP” (sierpień), 2004, s. 24-34. Drugi Komisarz został powołany na skutek przystąpienia dnia 1 maja 2004 r. do UE dziesięciu nowych państw.

<sup>39</sup> Zob. J. K a n c l e r, *Postępowanie z art. 226 TWE (tzw. postępowanie nadzorcze)*, „Biuletyn URTiP” (czerwiec), 2005, s. 29-31.

<sup>40</sup> Zob. Sprawa Komisja przeciwko Grecji C 396/99 i 399/99, ECR 2001 I-7577; Komisja przeciwko Holandii C 254/00, ECR 2001, I-7576.

Po trzecie, KE kreuje politykę telekomunikacyjną WE, wspiera i realizuje liczne inicjatywy i programy pomocowe w tym zakresie oraz pilotuje szereg programów badawczo-rozwojowych mających na celu wspieranie skutecznej konkurencji na rynkach łączności elektronicznej oraz rozwój nowych technologii.

KE odegrała decydującą rolę w kształtowaniu ram regulacyjnych sektora telekomunikacyjnego. Warto wskazać kilka dokumentów, które miały na to zasadniczy wpływ. Przede wszystkim należy zauważyć, iż WE zainteresowała się sektorem telekomunikacyjnym niejako z przymusu. Był to jednak przymus szczególnego rodzaju, ponieważ jego źródło stanowił rozwój technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, którego już dłużej nie dało się ignorować. Dlatego też niezbędne było przedsięwzięcie działań mających na celu wypracowanie wspólnej polityki telekomunikacyjnej. Pierwsze próby w tej płaszczyźnie miały miejsce w latach 80. Powstały wtedy programy promujące i wspierające rozwój technologii, tj. RACE, który dotyczył technologii telekomunikacyjnych, i ESPRITE, który odnosił się do technologii informacyjnych. Jednak dopiero rok 1983 przyniósł w tej płaszczyźnie konstruktywne rozwiązania. Utworzono bowiem wiele grup, zespołów i komitetów, które miały wspierać KE, Radę i Parlament w tworzeniu podstaw tejże polityki. Pierwszy Program Działania w obszarze telekomunikacji wypracowany został przez KE w 1984 r. Zakładał on rozwój sektora łączności elektronicznej WE w oparciu o sześć głównych założeń: współpracę między operatorami sieci w celu wprowadzania na wspólny rynek usług i sieci nowej generacji, utworzenie wspólnotowego rynku urządzeń końcowych, współpracę w zakresie rozwoju i badań, wdrażanie szerokopasmowych zintegrowanych sieci, równość szans w sferze budowy infrastruktury, wprowadzanie nowoczesnych usług.

Kolejnym istotnym wydarzeniem było utworzenie w 1986 r. przez KE Dyrekcji Generalnej ds. Telekomunikacji, Przemysłu Informacyjnego oraz Innowacji (obecnie Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego – DGXIII). Została ona wyodrębniona poprzez zintegrowanie działających zespołów i grup doradczych i przejęła aktywność w zakresie wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej. Pierwszym aktem wydanym przez KE, a wypracowanym przez DGXIII była Zielona Księga na temat rozwoju wspólnego rynku dla telekomunikacji oraz urządzeń telekomunikacyjnych<sup>41</sup>. Cele w niej

---

<sup>41</sup> Green Paper on Telecommunications, COM (87) 290.

określone stały się fundamentem dla liberalizacji sektora telekomunikacyjnego, która dokonana się za sprawą ram regulacyjnych z 1998 r. Podstawowymi założeniami Zielonej Księgi były: pełna liberalizacja rynku telekomunikacyjnego; wypracowanie odrębnych regulacji dla sektora telekomunikacyjnego; wypracowanie polityki w zakresie harmonizacji i zasad otwartej sieci (ONP – Open Network Provision); wprowadzenie do sektora telekomunikacyjnego zasad konkurencji.

Warto wyróżnić również Białą Księgę na temat poprawy wzrostu i konkurencji UE, w której wskazano zasadnicze cele, jakie powinna realizować w tej przestrzeni WE. Zgodnie z opinią KE były to: promowanie technologii telekomunikacyjnych i informacyjnych; transeuropejskie usługi telekomunikacyjne; usunięcie za pomocą ram regulacyjnych barier konkurencji w przestrzeni usługi powszechnej; zwiększenie wydajności przemysłu UE poprzez stosowanie nowoczesnych technologii.

Kolejnym organem uczestniczącym w regulacji rynków telekomunikacyjnych jest Europejska Grupa Regulatorów (European Regulators Group) – gremium doradcze działające przy KE<sup>42</sup>. Stanowi ona forum dyskusyjne, którego kompetencje rozciągają się na wszystkie sprawy mieszczące się w zakresie sieci i usług łączności elektronicznej. Głównym zadaniem EGR jest promowanie rozwoju rynku wewnętrznego oraz jednolitego stosowania unormowań pakietu regulacyjnego z 2002 r.<sup>43</sup>; EGR utworzona została decyzją KE z dnia 28 lipca 2002 r.<sup>44</sup> Jednakże już w roku 2004 KE wydała kolejną decyzję, na mocy której zmieniła decyzję wydaną w 2002 r., reformując pewne kwestie związane z ustrojem EGR<sup>45</sup>.

Europejska Grupa Regulatorów składa się z szefów krajowych władz regulacyjnych poszczególnych państw wchodzących w skład UE. Oznacza to, iż w chwili obecnej członkiem EGR jest prezes Urzędu Komunikacji Elektro-

---

<sup>42</sup> Zob. Dokument ERG (06) 03 Independent Regulators Group / European Regulators Group. A guide to who we are and what we do; [http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg\\_06\\_03\\_manual.pdf](http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_06_03_manual.pdf), z dnia 07.05.2006 r. (dalej cyt. EGR).

<sup>43</sup> Spotkania w ramach EGR nie stanowią jedynej możliwości wymiany poglądów między organami regulacyjnymi. Szczególnie istotna wydaje się współpraca z regulatorami spoza UE. Więcej na ten temat zob. J. C z a j k o w s k i, *III Ogólnoswiatowe Sympozjum dla Urzędów Regulacyjnych – Hong-Kong – grudzień 2002*, „Biuletyn URTiP” (luty), 2003, s. 19-20.

<sup>44</sup> Decyzja KE 2002/627 z dnia 29 lipca 2002 r. o utworzeniu Europejskiej Grupy Regulatorów, Dz.Urz WE L 200/38 z 30.07.2002 r.

<sup>45</sup> Decyzja KE 2004/641 z dnia 14 września 2004 r. o zmianie decyzji 2002/627 ustanawiającej Europejską Grupę Regulatorów, Dz.Urz WE L 293/3 z 16.09.2004 r.

nicznej<sup>46</sup>. Polski organ regulacyjny uczestniczy w pracach EGR od stycznia 2003 r., zaś jako pełnoprawny członek – od akcesji Polski do UE, czyli od 1 maja 2004 r.<sup>47</sup> Status obserwatora w EGR mają Norwegia, Szwajcaria, Lichtenstein, Islandia, Bułgaria i Rumunia. Pierwsze uroczyste spotkanie EGR miało miejsce 22 października 2002 r. w Brukseli.

W zakresie wyprzedzającego cyklu regulacyjnego, jakiemu poddawane są rynki telekomunikacyjny, EGR konsultuje Zalecenie KE w sprawie właściwych rynków produktów i usług telekomunikacyjnych, w którym Komisja definiuje rynki telekomunikacyjne podlegające regulacji *ex ante* oraz wyraża swoją opinię w toku opracowywania przez KE decyzji w sprawie rynków transgranicznych. Spotkania EGR stanowią zatem doskonałą okazję do wymiany poglądów i dyskusji między organami regulacyjnymi państw wchodzących w skład Wspólnoty. Grupa współpracuje również z Komitetem ds. Łączności, powołanym na mocy art. 22 dyrektywy ramowej, a także koordynuje swe działania z innymi gremiami, tj. Komitetem ds. Widma Radiowego, Grupą ds. Polityki Widma Radiowego oraz Komitetem ds. Telewizji bez Granic. W spotkaniach EGR oprócz szefów krajowych organów regulacyjnych bierze udział przedstawiciel Komisji, który może również uczestniczyć w spotkaniach podgrup oraz roboczych grup eksperckich, o ile takie istnieją. Obsługą EGR zajmuje się sekretariat zapewniany przez KE. Spośród swych członków wybiera przewodniczącego na okres roku. EGR opracowuje następujące dokumenty:

– Wspólne stanowisko (*Common position*) – dokument wyrażający stanowisko Grupy na wybrany temat wchodzący w zakres jej właściwości. Ma ono charakter aktu ogólnego, w którym EGR nie podejmuje żadnych szczegółowych kwestii. Wspólne stanowisko jest publikowane z urzędu z inicjatywy samej EGR.

– Opinia (*Opinion*) – dokument wyrażający opinię EGR na określony temat, który mieści się w granicach jej kompetencji. Opinia jest przygotowywana na wniosek KE. Jej zakres determinuje treść wniosku. Zwykle odnosi się do dokumentu zewnętrznego Komisji lub innego podmiotu.

---

<sup>46</sup> Katalog organów regulacyjnych reprezentowanych w EGR znajduje się w Aneksie do decyzji 2004/641.

<sup>47</sup> Od stycznia 2003 r. jako obserwator, natomiast od kwietnia 2003 do kwietnia 2004 r. – jako aktywny obserwator; 01.05.2004 r. Do noweli grudniowej UPT Polskę reprezentował w EGR URTiP.

– Raport (*Report*) – dokument, którego celem jest obiektywne opisanie stanu sprawy dotyczącego określonego obszaru tematycznego należącego do kompetencji grupy. Raport może być publikowany z urzędu lub na wniosek Komisji. Jego cel stanowi przede wszystkim stworzenie podstaw do dalszych prac, które mogą zaowocować wspólnym stanowiskiem lub opinią.

Dotychczasowa działalność EGR skupiała się na zagadnieniach związanych przede wszystkim z wyznaczaniem znaczącej pozycji rynkowej oraz stosowaniem regulacyjnych środków zaradczych. Ponadto ERG wspierała KE w przygotowaniu zalecenia na podstawie art. 7 dyrektywy ramowej. W pierwszej połowie 2003 r. ERG opracowywała i zatwierdziła dokument roboczy na temat pojęcia znaczącej pozycji rynkowej w nowym pakiecie regulacyjnym<sup>48</sup>. Dokument ten miał na celu skonkretyzowanie pojęcia znaczącej pozycji rynkowej – SMP (Significant Market Power), wyjaśnienie kryteriów zawartych w wytycznych na temat SMP, zapewnienie harmonijnej interpretacji i zastosowanie tych kryteriów wśród KWR. Jego celem było również stworzenie podstaw do wykorzystania powyższych kryteriów w praktyce oraz dostarczenie dodatkowych wskaźników, którymi można by się posługiwać przy dokonywaniu analizy rynków<sup>49</sup>. EGR zajmowała się również opracowaniem i konkretyzacją kwestii związanych z aplikowaniem określonych środków regulacyjnych w przypadkach wystąpienia konkretnych zaburzeń konkurencji. Zasadniczym celem tych działań była harmonizacja sposobu zastosowania tych środków przez organy regulacyjne państw członkowskich<sup>50</sup>. Wynikiem tych wysiłków jest dokument ERG (03) 30, który reprezentuje stanowisko zarówno ERG, jak i Komisji Europejskiej na temat zastosowania środków regulacyjnych przewidzianych w nowym pakiecie regulacyjnym.

Kompetencje w zakresie regulowania rynku telekomunikacyjnego w polskim porządku prawnym powierzone zostały prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Jest on centralnym organem administracji państwowej. Do zakresu jego obowiązków – poza regulowaniem rynków telekomunikacyjnych – należą: dysponowanie częstotliwościami, dysponowanie numeracją oraz egzekwowanie zgodności urządzeń radiowych i końcowych z zasadniczymi

---

<sup>48</sup> Zob. Document ERG working paper on the SMP concept for the new regulatory framework. Ref: ERG (03) 09 – May 2003, [http://www.erg.eu.int/documents/docs/index\\_en.htm](http://www.erg.eu.int/documents/docs/index_en.htm) (07.05.2006).

<sup>49</sup> Zob. też Raport ERG (05) 51 Report on Experiences with Market Definition, Market Analysis and Applied Remedies; [http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg\\_05\\_51\\_report\\_mkt\\_experiences.pdf](http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_05_51_report_mkt_experiences.pdf) (07.05.2006).

<sup>50</sup> Zob. A. S t e p n o w s k a, *Działalność ERG/IRG w roku 2004 oraz plany na rok 2005*, „Biuletyn URTiP” (marzec), 2005, s. 21-23.

wymaganiami<sup>51</sup>. Jednostką pomocniczą prezesa jest Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE). Prezes UKE jest organem kadencyjnym, powoływanym na okres pięciu lat przez Prezesa Rady Ministrów. Procedura jego powoływania oparta została na współpracy Prezesa Rady Ministrów i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT). KRRiT przedstawia Prezesowi Rady Ministrów trzech kandydatów, spośród których wybiera on prezesa UKE<sup>52</sup>. Odwołanie prezesa UKE również należy do Prezesa Rady Ministrów.

Warto podkreślić, iż prezes UKE odgrywa kluczową rolę w wyprzedzającym regulowaniu rynków telekomunikacyjnych. Jest to bowiem organ, na którym spoczywa obowiązek przeprowadzenia całego cyklu regulacyjnego, poczynając od analizy rynków, a kończąc na nałożeniu stosownych obowiązków regulacyjnych. Organ ten utworzony został na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, zastępując Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP). Zmiana ta nie polegała tylko i wyłącznie na wprowadzeniu nowej nazwy, ale przede wszystkim na przesunięciu kompetencji. Do tego czasu bowiem w procesie regulacji rynków uczestniczył również Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT), w zakresie dostarczania systemów dostępu warunkowego, elektronicznych przewodników po programach i multipleksowania sygnałów cyfrowych. Grudniowa nowelizacja zintegrowała system regulacyjny, koncentrując uprawnienia dotyczące regulowania wszystkich rynków telekomunikacyjnych w jednym organie; KRRiT pozostała zaś właściwa w kwestiach treści przekazów i koncesjonowania działalności radiowo-telewizyjnej.

Dokonana nowelą grudniową integracja w przestrzeni organów regulacyjnych stanowi pierwszy krok na drodze do stworzenia jednego wyspecjalizowanego organu, który będzie zajmował się regulacją sektora telekomunikacyjnego kompleksowo. Wzorcem, do którego zmierza polski system w tym zakresie, jest angielski regulator Office of Communications (OFCOM), którego właściwość rozciąga się na wszelkie sprawy związane z łącznością elektroniczną. Organ ten powstał z połączenia pięciu niezależnych organów, tj. The Broadcasting Standards Commission (BSC), Independent Television Commission (ITC), The Radio Authority, Radiocommunications Agency (RAu), The Office of Telecommunications (OFTEL).

---

<sup>51</sup> Por. J. G o ł a c z y ń s k i, *Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2003, s. 201-202.

<sup>52</sup> Zob. *Razem czy osobno*, „Computer World”, 27 września 2005, s. 4-8.

Za wprowadzeniem takiego zintegrowanego regulatora również w Polsce przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, szybkie tempo konwergencji technologicznej niejako wymusza powołanie do życia organu konwergentnego regulacyjnie, który byłby w stanie prawidłowo kontrolować takie zintegrowane technologicznie i usługowo rynki. Po drugie, duże znaczenie ma także wygoda użytkowników usług telekomunikacyjnych, którzy w wypadku istnienia regulatora zintegrowanego mogliby wszelkie problemy rozwiązywać w jednym miejscu. Po trzecie, skupienie wszystkich funkcji w jednym podmiocie pozwoli uniknąć dublowania działań regulacyjnych, co jest naturalną konsekwencją funkcjonowania w jednym sektorze kilku regulatorów. Niebagatelne znaczenie ma również oszczędność kosztów, jaka powinna z takiej integracji wynikać, oraz wyższa efektywność działań związana ze spójnym podejściem do problemów występujących na rynku.

Zmiany te powinny jednak następować powoli, dlatego w wypadku Polski bardziej zasadna wydaje się w tym zakresie ewolucja niż rewolucja.

#### REGULATION OF TELECOMMUNICATIONS MARKET – ITS NATURE AND REGULATING BODIES

##### S u m m a r y

The regulation of telecommunications market is a sequence of administrative procedures aimed at maintaining the competitive edge on the market. This procedure comprises three stages. The first is a relevant definition of the market, the second is a market analysis, and the third is the assessment of the significant market power and imposition or lifting of appropriate duties. The regulation of the telecommunications market is based on the European model of regulation, which should be implemented in all member states. Telecommunications policy in the EU is governed by European Commission and the European Regulators Group.

In Poland, the regulation body is the Office of Electronic Communications (UKE). This institution was established on 14 January 2005 and replaced the centrally governed administrative body – the Office of Telecommunications and Post Regulation (URTIP), which was dissolved on 13 January 2005.

A new Polish regulating body was created, similarly to the UK's Ofcom, which started its operation in January 2004, combining the duties previously fulfilled by five independent bodies: The Broadcasting Standards Commission (BSC), Independent Television Commission (ITC), The Radio Authority, Radiocommunications Agency (RAu), The Office of Telecommunications (OFTEL).

**Słowa kluczowe:** regulowanie rynku telekomunikacyjnego, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Europejska Grupa Regulatorów, europejskie prawo regulacji.

**Key words:** regulation of telecommunications market, President of The Office of Electronic Communications, European Regulators Group, European regulation law.