

**BIULETYN**  
**INFORMACYJNY**  
**INSTYTUTU**  
**ŁĄCZNOŚCI**

INSTYTUT ŁĄCZNOŚCI  
Kierownik: Andrzej  
Nr \_\_\_\_\_



**1996**  

---

**7**



INSTYTUT ŁĄCZNOŚCI  
BIBLIOTEKA NAĐRWA

Nr .....

**BIULETYN  
INFORMACYJNY  
INSTYTUTU  
ŁĄCZNOŚCI**

ROK 36

INSTYTUT ŁĄCZNOŚCI

NR 7(341)

---

WARSZAWA 1996

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 1996

ISSN 0209-1046

Redaktor: mgr Krystyna Juskiewicz

Skład komputerowy: Barbara Skwara

---

Instytut Łączności, Dział Ogólnotechniczny  
ul. Szachowa 1, 04-894 Warszawa

Justyna Gaczyńska

INSTYTUT ŁĄCZNOŚCI  
BIBLIOTEKA NAUKOWA

Nr .....

**WPLYW PAŃSTWA NA KSZTAŁTOWANIE TARYF  
ZA USŁUGI TELEKOMUNIKACYJNE  
(NA PODSTAWIE USTAWODAWSTWA ŚWIATOWEGO)**

**SPIS TREŚCI**

	Str.
1. Regulacje prawne telekomunikacji - zadania państwa	5
2. Powszechność usług telekomunikacyjnych	7
3. Regulatorzy taryf oraz ich ustawowe upoważnienie do nadzoru i ingerencji w politykę taryfową operatorów	9
4. Rodzaje rozwiązań dotyczących kompetencji do kształtowania poziomu taryf (lub ich zatwierdzania)	10
4.1. Modele kształtowania taryf za usługi telekomunikacyjne przez ustawodawcę	10
4.2. Modele kształtowania taryf za usługi telekomunikacyjne przez regulatora	12
5. Czynniki wpływające na poziom taryf w Polsce	18
6. Uprawnienia regulacyjne polskiego ministra łączności a funkcjonowanie rodzimego rynku telekomunikacyjnego	21
Wykaz literatury	24



## **WPŁYW PAŃSTWA NA KSZTAŁTOWANIE TARYF ZA USŁUGI TELEKOMUNIKACYJNE (NA PODSTAWIE USTAWODAWSTWA ŚWIATOWEGO)**

Poziom taryf za usługi telekomunikacyjne podlega obecnie regulacji. Niniejsze rozważania stanowią próbę przedstawienia instrumentów, w które jest wyposażone państwo, w celu wpływania na kształt taryf za te usługi, a które są uwidocznione w aktach prawnych wybranych państw i odnoszą się bezpośrednio do sfery telekomunikacji, a także - na przykładzie Polski - pośrednio na nią wpływają. Nieco miejsca poświęcono również sprawie powszechności usług telekomunikacyjnych. Szczególny nacisk położono jednak na ukazanie możliwości ingerencji regulatorów w politykę taryfową operatorów.

W artykule wykorzystano wyniki pracy statutowej pt. *Problemy taryfowe w ustawodawstwie telekomunikacyjnym wybranych państw*, wykonanej w Instytucie Łączności w 1995 roku.

### **1. REGULACJE PRAWNE TELEKOMUNIKACJI - ZADANIA PAŃSTWA**

Trudno przecenić rolę, jaką w organizowaniu i funkcjonowaniu współczesnych społeczeństw odgrywa szeroko rozumiana sfera łączności, a w szczególności telekomunikacja. Sposób uregulowania tej sfery i przyjęte rozwiązania systemowe są odzwierciedleniem poglądu ustawodawcy na kwestie ustroju państwa (z tym jednak zastrzeżeniem, że rola, jaką telekomunikacja odgrywa dla zachowania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, może powodować wprowadzenie bardziej restrykcyjnych przepisów, nawet przez ustawodawców państw nietotalitarnych). Zależność ta jest dwustronna - zmiana modelu funkcjonowania telekomunikacji może wymusić zmiany struk-

turalne państwa. Dowodzi tej tezy ogromny wpływ, jaki nieskrępowane pozyskiwanie informacji za pośrednictwem radia, telewizji i telefonii wywarło na proces jednoczenia się Niemiec oraz amerykańskie koncepcje demokracji bezpośredniej, realizowane przez głosowanie za pośrednictwem sieci komputerowej, w kwestiach zastrzeżonych dotąd dla ciał przedstawicielskich. Zmiany takie są skutkiem presji wywieranej przez społeczeństwo, domagające się dostępu do informacji, wspierane coraz to nowszymi środkami technicznymi. Przy intensywności współczesnego życia, wielości i różnorodności zdarzeń zachodzących jednocześnie, podstawowego znaczenia nabierają możliwości nie tylko pozyskiwania, przetwarzania czy odbioru informacji, ale i szybkość ich przekazywania; stąd realizacja prawa do informacji stała się obecnie także funkcją czasu.

W warunkach rozwijającej się gospodarki wolnorynkowej nie wszystkich stać na korzystanie z usług telekomunikacyjnych, nawet z tych podstawowych. Stąd rodzi się konieczność ingerencji państwa i stworzenia takich warunków prawnych, które umożliwią stosownym organom kształtowanie wysokości taryf za usługi telekomunikacyjne na poziomie uprzystępniającym osobom niezamożnym i znajdującym się pod opieką socjalną korzystanie z tych usług.

Określenie roli państwa w sprawie regulacji sfery telekomunikacji wymaga oznaczenia podmiotów, ustalających warunki ekonomiczne świadczenia usług w tej dziedzinie oraz trybu ustalania, kontrolowania i innych możliwości wpływania na wysokość taryf za usługi telekomunikacyjne (podatki, dotacje, ustawodawstwo antymonopolowe i antytrustowe itp.).

Osobną kwestią, stanowiącą wyzwanie dla ustawodawcy, jest narastająca tendencja do zacierania granic między państwami i konieczność dostosowania się do tego procesu. Z jednej strony jest on związany z ogromnym, niezwykle dynamicznym rozwojem techniki i technologii, rozszerzającym dostęp do urządzeń, pozwalających omiąć bariery istniejące dotychczas przy przesyłaniu i odbiorze infor-



macji, a z drugiej strony - z tendencjami unifikacyjnymi w świecie, których wyrazem jest choćby rozprzestrzenianie się stref wolnego handlu i swobodnego przepływu wszelakich dóbr. Przykładami istnienia tych tendencji są: Unia Europejska, CEFTA - Środkowoeuropejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Słowenia), NAFTA - Północno-Amerykańskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (Stany Zjednoczone, Kanada, Meksyk), czy projektowana strefa wolnego handlu Północnego Pacyfiku (powstałby tam największy obszar wolności gospodarczej, obejmujący państwa o możliwościach gospodarczych znacznie przewyższających połowę potencjału światowego). Wspomniane tendencje wymuszają zmianę zasad rządzących również telekomunikacją i powodują stosowną liberalizację przepisów prawnych, dotyczących tej sfery.

## 2. POWSZECHNOŚĆ USŁUG TELEKOMUNIKACYJNYCH

Niektóre państwa, dbając o zapewnienie pełnego dostępu obywateli do informacji (i - co należy podkreślić - jest to niezależne od przyjętych przez państwo zasad funkcjonowania telekomunikacji), określają pewne usługi jako powszechne. Oznacza to nałożenie na operatorów, działających w tym obszarze usługowym, zobowiązania do stworzenia abonentom takich warunków formalnych, technicznych, a co najistotniejsze - ekonomicznych, które zapewnią im możliwość fizycznego dostępu do sieci oraz będą gwarantować ciągłość i jednakość jakość świadczenia tych usług (bardzo wyraźne zobowiązania w tej kwestii nakłada np. francuska ustawa telekomunikacyjna). Trzeba jednak wyjaśnić, iż powszechność nie jest pojęciem potocznym, lecz prawnym (stąd rodzi ona wspomniane wyżej skutki prawne) i wyłącznie w takim aspekcie będzie rozpatrywana poniżej. Powszechność jest czynnikiem, który często w systemie regulacji rynku telekomunikacyjnego zaciera jego przejrzystość ekonomiczną i wyrażistość funkcjonowania konkurencji. Dotyczy to zwłaszcza jej socjal-

nego aspektu, polegającego na zaspokajaniu potrzeb pewnych grup społeczeństwa.

Określenie właściwych zasad, które powinny obowiązywać w sektorze telekomunikacyjnym i nadzorowanie ich funkcjonowania, jest w większości państw uznawane za jeden z podstawowych obowiązków organów publicznych, wynikających z pełnienia przez państwo funkcji organizatorskich w społeczeństwie. Wiąże się z tym służebna rola państwa, której przejawem jest tworzenie prawnych możliwości jak najszerzego dostępu obywateli do sieci telekomunikacyjnej (szczególnie wobec faktu, iż kontakt z telekomunikacją jest nie tylko luksusem, lecz często koniecznością dla niektórych grup społecznych, wymagających dodatkowej opieki państwa - np. osób chorych, starych lub niepełnosprawnych). Wypełnianie zobowiązań organów państwowych znajduje swój wyraz w nadaniu niektórym kategoriom usług telekomunikacyjnych właśnie cechy powszechności.

Powszechność na gruncie prawa polskiego jest zobowiązaniem operatora do zapewnienia wszelkim podmiotom, w tym również osobom niepełnosprawnym, dostępności do świadczonych usług na obszarze całego kraju, polegającej na stworzeniu odpowiednich warunków technicznych, a także świadczenia tych usług w sposób ciągły, przy zachowaniu jednakowej ich jakości oraz jednakowych warunków ich świadczenia.

Dostępność ma też swój wymiar ekonomiczny. Należy przez to rozumieć, że do obowiązków podmiotu świadczącego usługi powszechne zalicza się także stworzenie takich warunków taryfowych, które pozwoliłyby każdemu potencjalnemu klientowi na korzystanie z oferowanych usług. Zadaniem operatora jest więc m.in. umożliwienie zainstalowania urządzeń abonenckich na warunkach dogodnych dla każdej rodziny, jak i ustalanie przystępnych taryf za wykonywane usługi. Ten aspekt powszechności określany bywa jako przystępność cenowa usług. Konsekwencją powyższego jest - uwidoczniiony w ustawodawstwie różnych państw - wpływ organów państwowych

na poziom cen oferowanych przez podmioty świadczące usługi telekomunikacyjne. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia niektórych kategorii klientów, takich jak np. osoby niezamożne czy niepełnosprawne. Decyzje wspomnianych organów państwa zawierają element socjalny i są niezależne od ustaleń podmiotu gospodarczego, ustanawiającego wysokość taryf na podstawie kryteriów ekonomicznych.

### **3. REGULATORY TARYF ORAZ ICH USTAWOWE UPOWAŻNIENIE DO NADZORU I INGERENCJI W POLITYKĘ TARYFOWĄ OPERATORÓW**

Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, iż zasady określające wpływ regulatora na politykę taryfową operatorów nie są ujęte jedynie w ustawach, co więcej - istnieją państwa, które umieszczają te kwestie całkowicie poza materią ustawową, pozostawiając je do rozstrzygnięcia aktom prawnym niższego rzędu.

W artykule wykorzystano wnioski z analizy ustaw telekomunikacyjnych wybranych państw, takich jak: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Polska, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Meksyk, Argentyna, Brazylia, Australia oraz Japonia. Badania przeprowadzono jedynie pod kątem ustalania poziomu cen za korzystanie z usług telekomunikacyjnych, pominięto zaś całkowicie sprawy związane z ponoszeniem opłat za prawo dostępu do sieci publicznej już istniejącej i faktyczne przyłączenie do tej sieci.

Warto wyjaśnić, że regulatorem jest podmiot prawa publicznego nie będący operatorem, tzn. nie świadczący samodzielnie usług telekomunikacyjnych oraz nie organizujący infrastruktury sieciowej, mający natomiast kompetencje do ustalania lub modyfikowania poziomu opłat za te usługi. Regulatorem może być minister łączności lub inny członek rządu (ewentualnie konkretna komórka w strukturze ministerstwa, jak np. Dyrekcja Usług Publicznych w ministerstwie

odpowiedzialnym za sprawy telekomunikacji we Francji), ale także publiczny organ pozarządowy, niezależny i samodzielny (np. Krajowa Agencja Telekomunikacyjna w Danii, Centrum Administracji Telekomunikacyjnej w Finlandii, Państwowa Komisja Telekomunikacyjna CONTEL w Brazylii, czy Urząd do Spraw Telekomunikacji Australii AUSTEL).

Należy jeszcze raz podkreślić, że - mimo wyraźnych tendencji do liberalizacji rynku telekomunikacyjnego - w żadnym badanym kraju nie pozostawiono uprawnień do ustalania taryf telekomunikacyjnych wyłącznie operatorom oraz wolnej grze sił rynkowych.

#### **4. RODZAJE ROZWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH KOMPETENCJI DO KSZTAŁTOWANIA POZIOMU TARYF (LUB ICH ZATWIERDZANIA)**

Na ogół uprawnienia do kształtowania poziomu taryf (lub ich zatwierdzenia) mają poszczególni regulatorzy. Odrębnym podmiotem wpływającym na wysokość taryf może być ustawodawca.

##### **4.1. Modele kształtowania taryf za usługi telekomunikacyjne przez ustawodawcę**

###### **● Model I**

W tym przypadku ustawodawca ustala niektóre ceny w samej ustawie, regulującej sferę telekomunikacji. Pozostają one poza możliwością wpływu regulatora, natomiast bezwzględnie obowiązują operatora. Dotyczyć to może wszystkich lub jedynie niektórych kategorii usług albo określonej grupy podmiotów. Przykładem takiego rozwiązania jest ustalenie przez polską ustawę telekomunikacyjną stawki zerowej (bezpłatności) za :

- rozmowy telefoniczne i radiotelefoniczne, których treścią są wezwania o pomoc w razie klęski żywiołowej lub innego stanu wyższej konieczności;
- zawiadomienia o epidemii, masowych zatruciach pokarmowych, zaraźliwej chorobie zwierzęcej i pojawieniu się szkodników roślin, podlegających prawnemu obowiązkowi zgłoszenia;
- połączenia telefoniczne inicjowane przez osoby fizyczne, a skierowane do organów powołanych ustawowo do niesienia pomocy.

W telekomunikacyjnej ustawie w Wielkiej Brytanii nadano specjalny charakter usługom świadczonym na rzecz rządu i królowej brytyjskiej oraz określono wynikającą z tej ustawy możliwość (realizowaną jednak przez regulatora - organ koncesyjny) zamieszczenia w koncesji obowiązku nieodpłatnego świadczenia usług osobom niepełnosprawnym (zwłaszcza niewidomym) [13].

## ● Model II

Polega on na ustawowym określeniu nie tyle poziomu cen, co sposobu ich ustalania, przez wyliczenie składników ceny, czego realizacją i weryfikacją zajmuje się regulator. Kompetencje regulatora są w tym przypadku niewielkie i sprowadzają się jedynie do wypełniania upoważnienia ustawowego.

Sytuacja taka istnieje w Danii, gdzie minister łączności ma obowiązek badać relacje między kosztami ponoszonymi przez operatora a pobieranymi opłatami [15, 16]. Podobnie w Niemczech ustawa docelowo wiąże ceny z kosztami świadczenia usług, co kontroluje federalny minister poczty i telekomunikacji. Federalna ustawa o telekomunikacji w USA przewiduje z kolei, że cena oferowanej usługi musi być sprawiedliwa i racjonalna. Te z natury rzeczy niewymierne kategorie ocenia Federalna Komisja Łączności FCC, opiniująca wnioski o zmianę ustawowych stawek za usługi.

Najbardziej precyzyjnie określa tę zależność ustawa japońska [10], która stanowi, że minister poczty i telekomunikacji musi zatwierdzić taryfy, gdy:

- opłaty są uczciwe i właściwe w świetle uzasadnionych kosztów własnych;
- metoda kalkulacji sumy opłat jest określona racjonalnie i precyzyjnie;
- kwestie dotyczące odpowiedzialności operatora typu I oraz użytkowników jego usług (tj. osób, które zawarły umowę z operatorem na otrzymywanie usług telekomunikacyjnych) i metody ustalania wydatków, związanych z instalacją sprzętu telekomunikacyjnego, są określone racjonalnie i wyraźnie (precyzyjnie).

Należy wyjaśnić, iż telekomunikacyjna ustawa japońska zalicza do typu I tych operatorów, którzy świadczą usługi telekomunikacyjne z wykorzystaniem własnych linii i urządzeń transmisyjnych.

#### **4.2. Modele kształtowania taryf za usługi telekomunikacyjne przez regulatora**

##### **● Model I**

Regulator jest uprawniony do wywierania samodzielnego (nie związanego zakresem ustawy) wpływu na wysokość taryf i mechanizm ich ustalania.

Model ten zapewnia regulatorowi najsilniejszą pozycję. Najszersze kompetencje w zakresie kształtowania poziomu taryf za usługi telekomunikacyjne ma regulator: w Meksyku, w którym regulator zatwierdza, dokonuje rewizji i zmian stawek za usługi łączności oraz transportu (ustawa [2] zastrzega dla biura sekretarza łączności i transportu prawo dokonywania zmiany stawek, jeśli wymaga tego interes publiczny), w Argentynie, gdzie regulator - minister prac publicznych i usług ustala stawki oraz opłaty telekomunikacyjne [6], a także w Brazylii, w której regulator - Państwowa Komisja Telekomunika-

cyjna CONTEL ustala kryteria dla wysokości opłat uiszczanych przez użytkowników usług telekomunikacyjnych, z wyłączeniem usług radiowych, dla pokrycia wszystkich kosztów usług, odpowiedniego funduszu wynagrodzeń oraz ulepszania rozwoju usług. Na tych samych zasadach są również ustalane w Brazylii telekomunikacyjne taryfy międzynarodowe. Żadne jednak stawki nie mogą być narzucone przez operatorów, bez uprzedniego zatwierdzenia przez CONTEL wysokości tych stawek.

Na marginesie można dodać, iż zgodnie z art. 105 brazylijskiej ustawy telekomunikacyjnej [12], wraz z rozwojem nowych rodzajów usług telekomunikacyjnych, rząd może uchwalić nowe, przejściowe taryfy telekomunikacyjne, określone przez opłaty obciążające analogiczne usługi, lub jakie ustalono dla podobnych usług w przepisach międzynarodowych. Taryfy te obowiązywałyby do chwili ustalenia opłat na zasadach ustawy.

W Niemczech taryfy za telekomunikacyjne usługi obowiązkowe ustala de facto rząd federalny (§ 25 (2) in fine, niemieckiej ustawy o poczcie) [1]. W stosownym rozporządzeniu, mającym moc prawną, określa on zestaw usług obowiązkowych, tj. takich, które muszą być świadczone przez operatora Deutsche Telekom AG (dawniej DBT) w interesie publicznym, w szczególności ze względu na jego zobowiązanie dostarczania usług dostępnych dla ogółu społeczeństwa. Należy podkreślić, iż nie są to jednak usługi zastrzeżone wyłącznie dla wybranego przedsiębiorstwa. Mają być one świadczone niezależnie od analogicznych usług innych operatorów. Obarczenie usługami obowiązkowymi konkretnego podmiotu, z uwagi na ich szczególną społeczno-gospodarczą rangę, ma na celu jedynie zagwarantowanie społeczeństwu możliwości ciągłego ich odbioru. W miarę rozwoju rynku tych usług, obowiązek ich świadczenia może zostać zniesiony.

Procedura ustalania wysokości taryf za usługi obowiązkowe jest dość złożona. Projekt uchwał dotyczący tych taryf opracowuje operator świadczący usługi obowiązkowe, za pośrednictwem swego zarzą-

du. Zarząd przedstawia go radzie nadzorczej operatora, w celu zasięgnięcia jej opinii przed powzięciem końcowej decyzji. Następnie projekt jest przekazywany federalnemu ministrowi poczty i telekomunikacji, zgodnie z ustawowym wymogiem zatwierdzania uchwał rady nadzorczej przez tego ministra. Projekt zarządu może stać się przedmiotem prawa sprzeciwu federalnego ministra poczty i telekomunikacji, które to prawo może być realizowane w ciągu trzech miesięcy od otrzymania projektu uchwały. W kwestii taryf istotnych dla sytuacji finansowej i rozwoju gospodarczego operatora, świadczącego usługi obowiązkowe, federalny minister poczty i telekomunikacji ma obowiązek konsultować się z federalnym ministrem gospodarki, który może zaakceptować lub odrzucić propozycje tych taryf. Należy zaznaczyć, że w decyzjach federalnego ministra poczty i telekomunikacji, dotyczących sprzeciwu w sprawie omawianego projektu uchwały rady nadzorczej, jest obowiązana uczestniczyć również Rada do spraw Infrastruktury (organ pomocniczy dla federalnego ministra poczty i telekomunikacji, składający się z przedstawicieli Bundestagu i Bundesratu). Ostatnim etapem jest przedstawienie projektu do decyzji rządowi federalnemu.

Trzeba dodać, że taryfy za usługi obowiązkowe nie mogą być deficytowe. Muszą być ustalane na poziomie gwarantującym choćby minimalny zysk.

### ● Model II

Regulator ma możliwość ustalania maksymalnego poziomu taryf.

W Polsce ustawowe upoważnienie do wprowadzania opłat maksymalnych za usługi telekomunikacyjne o charakterze powszechnym ma minister łączności [20].

### ● Model III

Regulator jest wyposażony w prawo do zatwierdzania wysokości taryf. Takie rozwiązanie przyjęto w następujących krajach:



- w Belgii - minister łączności zatwierdza opłaty maksymalne za usługi inne niż publiczne [5];
- w Finlandii - rząd zatwierdza zmiany taryf za podstawowe usługi telekomunikacyjne, zgłoszone przez operatora narodowego [17]; warto zaznaczyć, że taryfy prywatnych operatorów telekomunikacyjnych są ustalane przez nich samych;
- w Australii - AUSTEL zatwierdza projekty taryf za podstawowe usługi telekomunikacyjne, przedstawione przez operatorów [11];
- w Japonii - minister poczty i telekomunikacji zatwierdza taryfy ustalone przez operatora dominującego NTT [10];
- w Polsce - minister łączności udziela zgody na wysokość opłat w ruchu międzynarodowym w stosunku do usług o charakterze powszechnym [20].

#### ● Model IV

Regulator sprawuje jedynie ogólny nadzór nad przestrzeganiem przez operatorów zasad tworzenia taryf oraz ich stosowaniem w praktyce. Tak jest np. w Danii (Krajowa Agencja Telekomunikacyjna zajmuje się wyłącznie tą sferą), Finlandii (Centrum Administracji Telekomunikacji), Francji (Dyrekcja Usług Publicznych), Stanach Zjednoczonych (gdzie Federalna Komisja Łączności ma dodatkowo prawo kontroli dochodów operatora dominującego; istnieją tu także regulatory na poziomie stanowym - tzw. komisje stanowe) oraz Japonii (minister poczty i telekomunikacji sprawuje również nadzór nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji).

Należy również wspomnieć o istnieniu możliwości wprowadzania obowiązków i warunków świadczenia usług, w tym taryf, do jednostkowego aktu skierowanego do konkretnego podmiotu w obrębie procesu koncesyjnego, wszędzie tam, gdzie możliwość działania na danym rynku jest obwarowana obowiązkiem uzyskania koncesji (Polska, Wielka Brytania, Austria, Finlandia, Dania, Francja).

W tablicach 1 i 2 przedstawiono kompetencje regulatora dotyczące wpływania na wysokość taryf za usługi telekomunikacyjne, w ujęciu podmiotowym. Obie tablice opracowano na podstawie ustaw telekomunikacyjnych wybranych państw [1, 2, 5, 6, 9 ÷ 18, 20].

Tablica 1

Wpływ regulatora na politykę taryfową operatorów  
- szczebel ministerialny

Regulator	Zakres uprawnień	Państwa
Minister łączności lub inny członek - rządu w randze ministra odpowiedzialny za sferę telekomunikacji	Ustalanie taryf	Meksyk Argentyna de facto Niemcy
	Ustalanie cen maksymalnych za usługi o charakterze powszechnym	Polska
	Zatwierdzenie taryf	Belgia (dotyczy cen maksymalnych) Finlandia (dotyczy podstawowych usług telekomunikacyjnych) Japonia (dotyczy taryf operatora dominującego) Polska (dotyczy taryf w ruchu międzynarodowym w stosunku do usług o charakterze powszechnym)
	Weryfikacja stosowania ustawowo określonych składników ceny za usługi telekomunikacyjne	Dania Niemcy Japonia
	Udzielanie koncesji (z możliwością wpływania na taryfy)	Polska Wielka Brytania (możliwość narzucenia obowiązku stosowania stawki zerowej wobec osób niepełnosprawnych) Austria Finlandia Dania Francja

## Wpływ regulatora niższego rzędu na politykę taryfową operatorów

Regulator	Zakres uprawnień	Państwa
Organ rządowy niższego rzędu (Dyrekcja Usług Publicznych w Ministerstwie Poczty, Telekomunikacji i Przestrzeni Kosmicznej)	Nadzór nad przestrzeganiem zasad tworzenia taryf i ich stosowania w praktyce	Francja
Organ rządowy niższego rzędu (Centrum Administracji)		Finlandia
Organ pozarządowy (Państwowa Komisja Telekomunikacyjna CONTEL - związana jednak wytycznymi ustawy dotyczącymi składników ceny)	Ustalanie taryf	Brazylia
Organ pozarządowy (Urząd ds. Telekomunikacji Australii AUSTEL)	Zatwierdzanie taryf	Australia
Organ pozarządowy (Federalna Komisja Łączności FCC - w zakresie zmiany taryf ustawowych)	Weryfikacja stosowania ustawowo określonych składników ceny za usługi telekomunikacyjne	Stany Zjednoczone
Organ pozarządowy (Krajowa Rada Telekomunikacyjna)	Nadzór nad przestrzeganiem zasad tworzenia taryf i ich stosowania w praktyce	Dania
Organ pozarządowy (Federalna Komisja Łączności FCC - w zakresie zmiany taryf ustawowych)		Stany Zjednoczone

## 5. CZYNNIKI WPLYWAJĄCE NA POZIOM TARYF W POLSCE

Warto zaznaczyć, iż w tym artykule wskazano jedynie możliwości prawne, mogące stanowić podstawę działania polskiego regulatora oraz innych organów państwa. Natomiast kwestia rzeczywistego wykorzystania posiadanych uprawnień i określenie stopnia ich wpływu na poziom taryf pozostała poza zasięgiem niniejszych rozważań.

Poza wpływem, jaki na wysokość taryf telekomunikacyjnych może wywierać polski regulator - minister łączności, poziom opłat mogą ponadto kształtować czynniki, leżące poza sferą telekomunikacji, które ze względu na sposób oddziaływania, można podzielić na:

- ograniczające wysokość opłat,
- obniżające koszty, a przez to powodujące obniżkę opłat.

Do pierwszej kategorii czynników należy ustawodawstwo antymonopolowe. Obowiązująca w Polsce ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym [25] powołała do życia Urząd Antymonopolowy, do którego kompetencji należy między innymi kontrola przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Za praktyki tego rodzaju uznano nadużywanie pozycji dominującej na rynku, przez nieuczciwe oddziaływanie na kształtowanie cen. Wprowadzono także zakaz pobierania nadmiernie wygórowanych cen. O tym, że przepisy te odnoszą się do sytuacji na polskim rynku telekomunikacyjnym, świadczy definicja pozycji dominującej podmiotu gospodarczego, polegającej na tym, że podmiot ten nie spotyka się z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym, tym bardziej jeśli jego udział w rynku przekracza 40%. W razie stwierdzenia nie uzasadnionego podwyższenia ceny, Urząd Antymonopolowy może ustalić poziom ceny przez jej odpowiednie obniżenie oraz może określić warunki, na jakich cena może być w przyszłości zmieniona.

Do drugiej kategorii czynników wpływających na kształtowanie się poziomu taryf, można zaliczyć:

- dotacje budżetowe,
- preferencje podatkowe.

Możliwość subwencjonowania podmiotów działających w sferze telekomunikacji, przewiduje ustawa - prawo budżetowe [28]. Dotacje mogą być podmiotowe lub przedmiotowe (dotyczące konkretnej sfery lub inwestycji, w tym także dopłaty do kredytów oraz koszty wynikające z poręczeń i gwarancji). Artykuł 19 wspomnianej ustawy stwierdza wprost, że z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla przedsiębiorstw i innych jednostek wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług. Ponadto rozdział trzeci (art. 26 ÷ 29) tej ustawy opisuje zasady finansowania inwestycji, ustalając między innymi, że dotowane z budżetu mogą być inwestycje podmiotów gospodarczych.

Potencjalną możliwość uzyskania preferencji podatkowych dla podmiotów realizujących usługi telekomunikacyjne stwarza art. 8 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych [27], przyznający ministrowi finansów prawo zaniechania w całości lub w części ustalania zobowiązań podatkowych i poboru podatków, w przypadkach gospodarczo lub społecznie uzasadnionych (dotyczy zwolnień przedmiotowych), a organy podatkowe mogą zaniechać w całości lub w części ustalania zobowiązań podatkowych i poboru podatków w stosunku do poszczególnych podatników (zwolnienie podmiotowe). Preferencje dla podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne na zasadzie minimalizacji zysku oraz działających w obszarach istotnych z punktu widzenia interesów państwa i jego funkcji, ustala art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych [23], zwalniający od podatku dochody podatników, których statutowym celem jest wspieranie inicjatyw społecznych na rzecz budowy sieci telekomunikacyjnej na wsi. Postanowieniom tym sekundują jedno-brzmiające artykuły: art. 18 ust. 1 pkt 1 ppkt a) wspomnianej ustawy

oraz art. 26 ust. 1 pkt 1 ppkt a) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych [22], zezwalające na odliczenie od podstawy opodatkowania darowizn (a więc powodujące obniżenie podatku u darczyńcy), między innymi na wspieranie inicjatyw społecznych, w zakresie budowy sieci telekomunikacyjnej na wsi, w wysokości nie przekraczającej 15% dochodu podatnika (co jest - w porównaniu ze stawką 10% stosowaną przy darowiznach na inne cele - wyraźną zachętą do wspierania takiego celu). Klasycznym przykładem podmiotu realizującego wyżej wymienione cele są fundacje, które zgodnie z art. 1 ustawy o fundacjach [21], mogą być ustanawiane do realizacji celów społecznych lub gospodarczo użytecznych, zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej.

Poruszone aspekty mogą wystąpić także w działalności operatora narodowego Telekomunikacji Polskiej SA z racji ścisłej więzi między TP SA a ministrem łączności. Polega ona na tym, że po pierwsze TP SA jest własnością Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra łączności, a po drugie TP SA z racji pełnienia funkcji operatora narodowego jest obowiązana wykonywać określone zadania gospodarcze i społeczne (np. telefonizacja wsi, zapewnienie dostępu do usług telekomunikacyjnych osobom niepełnosprawnym). Powoduje to zrozumiałe zainteresowanie ministra łączności stanem finansowym TP SA. Minister łączności ma możliwość wywierania wpływu na niektóre spośród stosowanych przez TP SA opłaty i tym samym pośrednio kształtowania ich wysokości. W tej sytuacji, w razie zaistnienia potrzeby podniesienia poziomu opłat (np. z powodu znacznych nakładów inwestycyjnych), operator może wystąpić z odpowiednim wnioskiem do regulatora w celu uzyskania stosownej zgody i liczyć na przychylne jego rozpatrzenie. Jeśli z jakichkolwiek powodów regulator nie wyrazi zgody na sugerowaną podwyżkę, to może on, wykorzystując swoje uprawnienia, wpłynąć na utrzymanie wysokości tariff bez strat u operatora przez wystąpienie do odpowiednich orga-

nów państwa z inicjatywą uruchomienia mechanizmów udzielania wspomnianych wyżej dotacji i preferencji na rzecz TP SA.

Wpływ na opłaty ponoszone przez abonentów ma również obciążenie usług świadczonych przez podmioty w sferze telekomunikacji podatkiem od wartości dodanej (VAT), co reguluje ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym [24]. Warto w tym kontekście stwierdzić, że minister finansów odstąpił między innymi w stosunku do usług telekomunikacyjnych od podstawowej stawki w wysokości 22%, wprowadzając stawkę preferencyjną w wysokości 7% (art. 18 ust. 2 i załącznik nr 3 do obwieszczenia ministra finansów [29]).

## **6. UPRAWNIENIA REGULACYJNE POLSKIEGO MINISTRA ŁĄCZNOŚCI A FUNKCJONOWANIE RODZIMEGO RYNKU TELEKOMUNIKACYJNEGO**

Taryfy stanowią tylko jeden z elementów rynku telekomunikacyjnego. W przyszłości mają być one ustalane na podstawie kosztów rzeczywistych działalności gospodarczej w warunkach konkurencji, warto zatem przyjrzeć się nieco sytuacji na polskim rynku telekomunikacyjnym.

Przedstawione powyżej sposoby regulowania taryf, uwidocznione w ustawodawstwie telekomunikacyjnym omówionych krajów, mają pomóc w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy zawarte w polskiej ustawie o łączności mechanizmy wpływu organów państwa odpowiedzialnych za politykę w tej sferze na rodzimy rynek telekomunikacyjny są właściwe i wystarczające do realizacji celów, wynikających z pełnienia służebnej roli państwa, to jest do zapewnienia powszechnego dostępu instytucji i przedsiębiorstw oraz obywateli do usług telekomunikacyjnych. Jest to kwestia tym bardziej istotna, iż w perspektywie kilkuletniej przewiduje się pełne przystąpienie Polski

do Unii Europejskiej, gdzie od 1998 r. ma nastąpić znacząca liberalizacja zasad rządzących interesującą nas sferą gospodarki, głównie przez znoszenie ograniczeń w świadczeniu wszelkich usług telekomunikacyjnych, w tym i telefonicznych.

W konsekwencji, w miarę wchodzenia do struktur UE, można oczekiwać pojawienia się w naszym kraju podmiotów, które ze względu na swój potencjał organizacyjny, technologiczny i finansowy, będą zdolne do opanowania znaczącej części polskiego rynku usług telekomunikacyjnych i ustalania ekonomicznych warunków ich świadczenia.

Rolą ministra łączności, jako organu ustawowo zobowiązanego do wytyczania polityki państwa w tej dziedzinie oraz podmiotu wyposażonego w odpowiednie instrumenty działania, będzie zatem takie kształtowanie reguł, które mają obowiązywać na rynku, aby nie tylko zapewnić odpowiednie warunki dostępu abonentów do sieci, lecz także - co często umyka, a nie musi być sprzeczne z celem poprzednim - stworzyć możliwość utrzymania się na rynku rodzimych podmiotów, poddanych konkurencji ze strony silniejszych operatorów zagranicznych.

Instrumenty ingerowania w kształt rynku, w które został ustawowo wyposażony polski regulator - minister łączności, są następujące:

- system zezwoleń i koncesji oraz wynikająca z niego możliwość określania zakresu i warunków działania podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne;
- możliwość określania różnych usług telekomunikacyjnych jako usług powszechnych i wynikające z tego wymuszanie określonego standardu usług podstawowych;
- bezpośredni wpływ na poziom niektórych opłat.

Wydaje się, iż wspomniane instrumenty nie są jednak wystarczające, mimo ich wzmocnienia wcześniej opisanymi mechanizmami, które choć leżące w gestii innych organów państwa, nie są wyłączone spod wpływu ministra łączności jako organu ustalającego politykę państwa



w tej mierze (art. 2 oraz art. 4 ustawy o utworzeniu urzędu ministra łączności [26]).

Pozycję ministra wzmocniłoby bardziej umożliwienie mu wywierania większego wpływu na rozwój usług telekomunikacyjnych o podstawowym znaczeniu społecznym, gospodarczym i administracyjnym, które Unia Europejska zalicza do usług powszechnych oraz przyznanie mu prawa wglądu w kwestie finansowe, związane z tymi usługami wobec TP SA. Operator ten zachował pozycję dominującą w odniesieniu do usług miejscowych i międzymiastowych, a w zakresie usług międzynarodowych - pozycję monopolistyczną (co wynika z ustawy, na podstawie której TP SA prowadzi swą działalność).

Można by jeszcze postulować bardziej elastyczne korzystanie z obecnie posiadanych uprawnień, w szczególności - na podstawie upoważnienia zawartego w art. 39 ust. 2 ustawy o łączności - zróżnicowanie taryf dla różnych kategorii abonentów, np. przez wprowadzenie znanej w innych krajach taryfy biznesowej dla podmiotów gospodarczych.

W kwestii zmian ustawowych, należałoby też rozważyć możliwość zamieszczenia w ustawie jednoznacznie określonych cech, które zbliżyłyby koncepcję usług o charakterze powszechnym (będących obecnie usługami komercyjnymi) do kryteriów wypracowanych przez Unię Europejską (uwzględniających aspekt socjalny usług powszechnych), wraz ze sprecyzowaniem konsekwencji prawnych w przypadku stwierdzenia odstępstw od realizacji zobowiązań operatora, wynikających z tych cech.

Podkreślić trzeba, iż powyższe uwagi odnoszą się jedynie do aktualnego stanu prawnego oraz określają zasady działania ministra łączności w okresie dostosowywania polskiego prawa (także polskiej gospodarki i społeczeństwa) do standardów Unii Europejskiej. Jako punkt docelowy postrzegać należy model bardziej liberalny, z mniejszą ingerencją organów państwa.

## WYKAZ LITERATURY

1. Deutsche Bundespost Constitution Act, of 08.06.1989; BTL Vol. I.
2. General Law on Communications Routes of Mexico, of 1939; BTL Vol. II.
3. Gospodarek J.: Komentarz do ustawy o łączności i ordynacji pocztowej. Centralny Zarząd Poczty Polskiej, Warszawa 1994.
4. Kamiński F., Uklańska B.: Państwo a funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego. Instytut Łączności, Warszawa 1995.
5. Law No 91 - 765 on the Reform of Certain Public Companies of Belgium, of 21.03.1991; BTL Vol. I.
6. National Law on Telecommunications of Argentina, Law No 19,798, of 1972; BTL Vol. II.
7. 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. Analiza porównawcza regulacji prawnych w ujęciu syntetycznym. Instytut Łączności, Warszawa 1994.
8. 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 2. Analiza porównawcza regulacji prawnych w ujęciu problemowym. Instytut Łączności, Warszawa 1994.
9. The Communications Act of United States of America, of 1934; Basic Telecommunications Laws of the World, Vol. II, The Americas and The Asia - Pacific Region, first edition, 1993 CLC Consulting, Inc. (dalej jako BTL Vol. II).
10. The Telecommunications Industry Act (Law 86) of Japan, of 25.03.1984; BTL Vol. II.
11. Telecommunications Act of Australia, of 27.06.1991; BTL Vol. II.
12. Telecommunications Act of Brasil, Law No 4.117, of 27.09.1962, ostatnia zmiana w czerwcu 1984; BTL Vol. II.
13. Telecommunications Act of the United Kingdom, of 12.04.1984; BTL Vol. I.

14. Telecommunications Law of Austria, of 19.09.1949; Basic Telecommunications Laws of the World, Vol. I Europe, first edition, 1993 CLC Consulting, Inc. (dalej jako BTL Vol.I).
15. Telecommunications Law of Denmark, Law No 398, of 13.05.1992; BTL Vol. I.
16. Telecommunications Law of Denmark, Law No 744, of 14.11.1990; BTL Vol. I.
17. Telecommunications Law of Finland (183/87), of 03.09.1992; BTL Vol. I.
18. Telecommunications Law of France, Law No 90 - 117, of 29.12.1990; BTL Vol. I.
19. Ukłańska B.: Wstępne rozpoznanie prawnych warunków współpracy operatorów sieci w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Instytut Łączności, Warszawa 1993.
20. Ustawa o łączności. Dz. U. nr 117 z 1995 r., poz. 564.
21. Ustawa o fundacjach. Dz. U. nr 46 z 1991 r., poz. 203.
22. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dz. U. nr 90 z 1993 r., poz. 416 z późn. zm.
23. Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Dz. U. nr 106 z 1993 r., poz. 482 z późn. zm.
24. Ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Dz. U. nr 11 z 1993 r., poz. 50 z późn. zm.
25. Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Dz. U. nr 89 z 1991 r., poz. 403 z późn. zm.
26. Ustawa o utworzeniu urzędu ministra łączności. Dz. U. nr 67 z 1989 r., poz. 408 z późn. zm.
27. Ustawa o zobowiązaniach podatkowych. Dz. U. nr 108 z 1993 r., poz. 486 z późn. zm.
28. Ustawa - prawo budżetowe. Dz. U. nr 72 z 1993 r., poz. 344 z późn. zm.
29. Załącznik do obwieszczenia ministra finansów z dnia 31 marca 1995 r. Dz. U. nr 44 z 1995 r., poz. 74.

