

BIULETYN INFORMACYJNY

Nr 3/2006

Telekomunikacyjna usługa powszechna w Unii Europejskiej (3)



W numerze 3/2006 „Biuletynu Informacyjnego” po raz kolejny nawiązano (por. numery 1/2006 i 2/2006 „Biuletynu Informacyjnego”) do tematu telekomunikacyjnej usługi powszechnej w UE, przedstawiając opracowania pt. „Specyfika problematyki usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach członkowskich Unii Europejskiej” oraz „Aspekty prawne usługi powszechnej w Polsce”. Omówiono w nich pokrótce specyficzne aspekty usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach członkowskich Unii Europejskiej, zwracając szczególną uwagę na różnicę między poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego tych krajów a poziomem rozwoju członków UE-15. Podano także podstawowe informacje o funkcjonowaniu usługi powszechnej w Polsce. Opracowania powstały w ramach realizowanej w Instytucie Łączności pracy statutowej pt. „Perspektywiczne aspekty usługi powszechnej w warunkach rozwiniętego rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej”. Opracowania wykonał w Zakładzie Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych zespół w składzie: dr hab. inż. Franciszek Kamiński i mgr Magdalena Olender.

Opracowanie:

Zakład Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych Z-11

Kierownik Zakładu: mgr Mirosław Ferenc

tel.: (+48) 22 5128 626

faks: (+48) 22 5128 714

e-mail: M.Fereniec@itl.waw.pl

Autorzy:

dr hab. inż. Franciszek Kamiński

tel.: (+48) 22 5128 417

e-mail: F.Kaminski@itl.waw.pl

mgr Magdalena Olender

tel.: (+48) 22 5128 418

e-mail: M.Olender@itl.waw.pl



Spis treści

I. Specyfika problematyki usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach członkowskich Unii Europejskiej	3
Wykaz literatury	8
II. Aspekty prawne usługi powszechnej w Polsce	10
1. Prawne umocowanie usługi powszechnej w Polsce	10
2. Wyznaczenie dostawcy usługi powszechnej	13
3. Przyszłość usługi powszechnej w Polsce	14
Wykaz literatury	15



I. Specyfika problematyki usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach członkowskich Unii Europejskiej

W przyszłych regulacjach dotyczących usługi powszechnej powinno brać się pod uwagę zróżnicowanie regionalne występujące na obszarze Wspólnoty Europejskiej, a w szczególności uzyskane wskaźniki zamożności oraz pokrycia infrastrukturalnego w poszczególnych państwach członkowskich i regionach.

Tabl. 1. Wybrane wskaźniki ekonomiczne dla niektórych członków UE-10

Kraj	Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca UE-10 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. ^{a)}		Roczny względny przyrost telefonicznych łączy głównych ^{d)}	Gęstość telefoniczna	
	[€]	w odniesieniu do średniej wartości PKB na 1 mieszkańca dla UE-25 ^{e)} [%]	[%]	stacjonarna 1.01.2005 r. ^{b)}	komórkowa 06.2006 r. ^{c)}
Czechy	17200	73,8	-2,8	33,74	116,09
Estonia	12800	60,1	-4,0	33,95	111,42
Litwa	11900	52,1	-8,8	23,80	129,67
Łotwa	10900	47,2	-3,7	27,60	88,10
Polska	11600	49,8	3,9	31,85	84,80
Słowacja	12700	55,0	-7,4	23,13	84,32
Słowenia	18900	80,6	1,1	40,68	89,32
Węgry	14500	61,4	-1,5	36,39	91,90

a) [7], dane przewidywane; b) [4]; c) *Mobile Communications*, no. 431, 2006; d) roczny względny przyrost liczby łączy głównych w latach 2000 – 2004 w procentach składanych [4]; e) [3].
 Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca UE-25 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. (na podstawie [7], wartość przewidywana): 23400 €.

Gęstość telefoniczna stacjonarna: liczba łączy głównych na 100 mieszkańców.

Gęstość telefoniczna komórkowa: liczba użytkowników telefonii komórkowej na 100 mieszkańców.

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego nowo przyjętych państw członkowskich UE-10 (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowenia, Słowacja, Węgry) odbiega od poziomu rozwoju członków UE-15. Większość członków UE charakteryzuje znaczne zapóźnienie infrastrukturalne, szczególnie w telekomunikacji stacjonarnej, a także niski poziom zamożności społeczeństwa w porównaniu

z sytuacją w państwach UE-15. Wybrane dane porównawcze, przytoczone w tablicach 1 i 2, wykazują, że społeczeństwa nowo przyjętych członków UE są znacznie mniej zamożne niż społeczeństwa UE-15. Według danych Eurostatu [3], przyjmując średnią wartość produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca w UE-25 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. za 100, wskaźnik ten dla UE-15 wynosi 108,3, a dla UE-10 – 57,1. Oznacza to, że średnia wartość PKB na jednego mieszkańca w obszarze UE-10 jest prawie dwa razy mniejsza od analogicznej wartości dla członków UE-15 (ten stosunek wynosi 0,53).

Tabl. 2. Wybrane wskaźniki ekonomiczne dla niektórych członków UE-15

Kraj	Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca UE-15 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. ^{a)}		Roczny względny przyrost telefonicznych łączy głównych ^{d)}	Gęstość telefoniczna	
	[€]	w odniesieniu do średniej wartości PKB na 1 mieszkańca dla UE-25 ^{e)} [%]	[%]	stacjonarna 1.01.2005 r. ^{b)}	komórkowa 06.2005 r. ^{c)}
Austria	28600	122,5	-0,9	46,34	108,04
Dania	28900	124,2	-2,4	64,65	99,98
Francja	25500	108,8	-0,1	56,04	78,52
Hiszpania	22900	98,6	0,9	43,16	109,91
Niemcy	25300	109,3	2,1	66,10	94,46
Szwecja	27700	114,5	0,7	76,57	112,91
Wielka Brytania	27100	116,5	-1,1	58,4	111,02
Włochy	24200	102,6	-1,1	45,28	126,05

a) [7], dane przewidywane; b) [4]; c) *Mobile Communications Europe*, no. 430, 2006; d) roczny względny przyrost liczby łączy głównych w latach 2000 – 2004 w procentach składanych [4]; e) [3]. Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca UE-25 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. (na podstawie [7], wartość przewidywana): 23400 €. Gęstość telefoniczna stacjonarna i komórkowa: patrz tabl. 1.

W wielu nowo przyjętych państwach członkowskich Wspólnoty brak jest tak szeroko rozbudowanej, nowoczesnej infrastruktury dla telekomunikacji stacjonarnej jak w państwach UE-15. Na ten fakt zwraca się uwagę w opracowaniach, wykonanych na zamówienie Komisji Europejskiej, np. w [2, 8]. W dokumencie [2] z 2006 r. stwierdza się, że w Polsce i na Litwie mała, ale znacząca, część gospodarstw domowych jest pozbawiona dostępu do telefonu, a w państwach UE-10 wiejskie gospodarstwa domowe są gorzej wyposażone w środki telefoniczne niż

gospodarstwa w mieście¹. W 2004 r. liczba telefonicznych łączy głównych na 100 mieszkańców w UE-15 wynosiła 52,8, a w UE-10 – 32,7 (89,3% ogólnej liczby telefonicznych łączy głównych w UE-25 przypadało na państwa UE-15, a 10,7% – na państwa UE-10 [9]). Jednocześnie na uwagę zasługuje fakt użytkowania w UE-10 dobrych wskaźników rozwoju telefonii komórkowej.

Warto też wymienić doświadczenia związane z rozwojem telekomunikacji publicznej w państwach członkowskich EWG/UE, takie jak:

- przyznanie okresów dostosowawczych (po 1998 r.) niektórym państwom członkowskim² w procesie przygotowań do pełnego otwarcia rynku telekomunikacyjnego ze względu na konieczność kontynuacji inwestycji infrastrukturalnych oraz potrzebę dłuższego okresu na przygotowanie i realizację restrukturyzacji (równoważenia) taryf³;
- uwzględnianie w regulacjach, zwłaszcza dotyczących usługi powszechnej, masowej oferty usługowej na rynku telekomunikacyjnym;
- pozytywne przykłady wykorzystania monopolu państwa do przyspieszania tempa rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej (w drugiej połowie XX wieku).

Działania te świadczą o potrzebie dostosowywania roli państwa oraz jego instrumentów wpływania na funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego do aktualnego poziomu rozwoju krajowego rynku telekomunikacyjnego. Pojawia się jednak wątpliwość, czy – z uwagi na różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz nowe zjawiska na rynku telefonii stacjonarnej i komórkowej – postanowienia dyrektywy o usłudze powszechnej 2002 są właściwe do ustalania zasad świadczenia usługi powszechnej w państwach członkowskich UE-10. Dane porównawcze, zamieszczone w tablicach 1 i 2, ilustrują specyfikę państw UE-10 na tle UE-15.

Podstawowe zadania, które mają do rozwiązania nowo przyjęci członkowie UE, są odmienne od priorytetów członków UE-15, ukierunkowanych na realizację programu eEurope w ramach strategii kształtowania europejskiego społeczeństwa informacyjnego z gospodarką opartą na wiedzy. Mianowicie muszą oni nadrobić opóźnienie w podstawowych dziedzinach gospodarki, a w szczególności w sektorze komunikacji elektronicznej oraz przemysłach wysokiej technologii, tak aby stworzyć materialne warunki niezbędne do szybkiego wzrostu zamożności i zapobieżenia postępującemu procesowi rozwarstwienia społecznego. W okresie nadrobiania

¹ „Almost all EU households (97%) have access to voice telephony services, 61% have both fixed and mobile phones and 18% have only mobiles. However, a small but significant proportion of households in Poland, Lithuania and Portugal have no access to any form of telephone service. Regarding the urbanization level in the New Member States, households living in rural areas seem to be less well equipped than households living in big cities” [2].

² Były to: Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg oraz Portugalia.

³ Państwa korzystające z okresów dostosowawczych miały w tym czasie lepsze wskaźniki rozwoju telekomunikacji stacjonarnej niż niektórzy nowi członkowie w chwili przystąpienia do UE [8].

zaległości można jednocześnie poszukiwać własnego miejsca w produkcji technik społeczeństwa informacyjnego, z wykorzystaniem krajowych zasobów materiałowych oraz potencjału ludzkiego, co umożliwi udział w kształtowaniu podstaw społeczeństwa informacyjnego z gospodarką opartą na wiedzy we Wspólnocie Europejskiej [6].

Z przytoczonych rozważań wynika, że istnieje znacząca luka infrastrukturalna w telekomunikacji stacjonarnej oraz luka w poziomie zamożności między obszarem UE-15 a Europą Środkową, co rzutuje na metody i tempo tworzenia podstaw społeczeństwa informacyjnego w państwach środkowoeuropejskich. Przedstawioną sytuację należałoby uwzględnić przy ustalaniu wymagań oraz sposobu realizacji usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach członkowskich UE⁴. Trzeba zwrócić uwagę na następujące kwestie: finansowanie rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej z udziałem środków publicznych, pozyskiwanie środków na pokrywanie kosztu netto świadczenia usługi powszechnej, zawartość koszyka usługi powszechnej oraz obligatoryjność, zakres i źródła finansowania aspektów społecznych usługi powszechnej.

Obowiązujące prawo wspólnotowe zakłada, że telekomunikacja publiczna ma rozwijać się zgodnie z zasadami gospodarki wolnorynkowej, poddana prawom podaży i popytu oraz działaniu sił konkurencji. Rola państwa jest ograniczona. Inwestycje infrastrukturalne powinny być finansowane z kapitałów prywatnych, bez udziału środków budżetowych. Prowadzona polityka regulacyjna wspiera konkurencję na rynku usług komunikacji elektronicznej, z wykorzystaniem infrastruktury operatora zasiedziałego (*incumbent*) [1]⁵. Nowi operatorzy w państwach członkowskich UE-15 mogą rozwijać działalność telekomunikacyjną ze stosunkowo skromnym wkładem własnego kapitału, bez konieczności podejmowania inwestycji kapitałochłonnych o długim okresie zwrotu poniesionych nakładów. W tych warunkach koszty działalności inwestycyjnej operatorów alternatywnych są stosunkowo niskie, co rzutuje na kalkulacje cenowe usług.

⁴ Podobne stanowisko zajęto w raporcie dla KE [8]: „*Universal service requirements which have been set out in order to address the telecommunications environment in affluent Western societies may not be the correct recipe for middle and lower income countries. Indeed, they could lead to the setting of virtually unobtainable targets that it would not be in the country's interest to meet*” [8, p. 1], a także: „*Bearing in mind that some EU Member States were granted transition periods of several years before having to fully meet all current telecommunications requirements, it is both appropriate and timely to consider whether similar arrangements could be justified for the accession countries*” [8, p. 2].

⁵ Taka polityka jest możliwa dzięki zbudowaniu na obszarze UE-15 nowoczesnej infrastruktury sieciowej ze środków publicznych w okresie monopolu państwa. Należy zauważyć, że obecna polityka UE w sprawie tworzenia potencjału telekomunikacyjnego opartego na kapitale prywatnym i środkach pochodzących od użytkowników usług jest odmienna od polityki powszechnej telefonizacji, realizowanej w latach sześćdziesiątych – osiemdziesiątych (ub.w.) przez państwowe administracje łączności w warunkach ścisłego monopolu państwa w sektorze telekomunikacyjnym, z wykorzystaniem funduszy z budżetu państwa na rzecz rozbudowy krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej jako jednolitego systemu techniczno-ekonomicznego. Oznacza to, że wszyscy podatnicy współuczestniczyli w tworzeniu podstaw nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej [1].



Sytuacja na rynku komunikacji elektronicznej w UE-10 jest odmienna, przede wszystkim z powodu niedorozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej oraz trudnej sytuacji finansowej operatorów alternatywnych. Praktyka pobudzania rozwoju rynku usług na gruncie konkurencji regulacyjnej⁶, znajdująca zastosowanie w UE-15, jest słabo realizowalna w realiach rynku telekomunikacyjnego w państwach UE-10. Wszyscy operatorzy stacjonarni muszą inwestować w tworzenie infrastruktury sieciowej, co wymaga znacznych nakładów i pewnych źródeł finansowania [1, 10]. Środki na rozwój telekomunikacji uzyskują oni od użytkowników usług, a przede wszystkim abonentów, co powoduje względnie wysokie obciążenie dochodów przeciętnej rodziny wydatkami na usługi telefoniczne w sieci stacjonarnej [1, 5]⁷. W tych warunkach następuje ograniczenie popytu na usługi telekomunikacyjne na odpowiednio niższym, w porównaniu z krajami rozwiniętymi, pułapie, a w konsekwencji przychód z sieci telefonicznej na jednego abonenta w krajach środkowo-europejskich jest kilkakrotnie mniejszy od analogicznego przychodu w UE-15, co rzutuje na możliwości inwestycyjne operatorów telekomunikacyjnych i innych podmiotów kapitałowych w rozwój infrastruktury sieciowej w Europie Środkowej⁸.

Skutki polityki równoważenia taryf w postaci wzrostu opłat za przyłączenie, abonament i rozmowy miejscowe przy jednoczesnym spadku taryf na usługi międzymiastowe i międzynarodowe są bardziej dotkliwe dla mieszkańców UE-10 niż UE-15, gdyż usługi miejscowe mają podstawowe znaczenie dla licznej grupy użytkowników. Wpływ konkurencji na opłaty za usługi na rynku miejscowym nie jest znaczący, m.in. z powodu korzystania z nowych inwestycji i konieczności zwrotu poniesionych nakładów. W państwach UE-10 obniżanie taryf z wykorzystaniem mechanizmu konkurencji regulacyjnej, z przyczyn uprzednio wymienionych (takich, jak niedorozwój infrastruktury, trudna sytuacja ekonomiczna operatorów alternatywnych), ma dużo mniejsze znaczenie i dlatego opłaty za usługi podstawowe, a szczególnie za usługi miejscowe, pozostają stosunkowo znaczne. W raporcie z badań gospodarstw domowych [2] stwierdzono, że w nowo przyjętych państwach członkowskich więcej gospodarstw domowych niż w krajach UE-15 nie ma dostępu do stacjonarnej sieci telekomunikacyjnej z przyczyn czysto finansowych.

Wymagania dotyczące dostępności usługi powszechnej, a w szczególności maksymalnego okresu realizacji wniosku o przyłączenie do sieci stacjonarnej, muszą być skorelowane z możliwościami inwestycyjnymi firm telekomunikacyjnych

⁶ Polityka telekomunikacyjna UE wspiera konkurencję regulacyjną, która powstaje na gruncie asymetrycznego traktowania podmiotów na rynku przez organy państwowe (asymetria praw i obowiązków), a w szczególności w wyniku skrepowania swobody działalności operatora zasiedziałego (dominującego). W tym przypadku istotną rolę odgrywają regulacje *ex ante* (wyprzedzające regulacje zaradcze), które umożliwiają przejęcie przez operatorów alternatywnych użytkowników obsługiwanych dotychczas przez *incumbenta*.

⁷ Dla przykładu, ceny na usługi telekomunikacyjne w Polsce są porównywalne z cenami w krajach UE-15, płace natomiast są na poziomie kilkakrotnie niższym. Korzystanie z usług telefonicznych jest dla budżetu domowego abonentów polskich znacznie bardziej uciążliwe niż dla budżetu abonentów krajów zamożnych UE-15. Skala uciążliwości jest trzy – pięć razy większa dla mieszkańców Polski [1, 5].

⁸ Koszt instalacji telefonicznej w obu obszarach jest zbliżony, a zatem warunki prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych w Europie Środkowej są znacznie mniej korzystne niż w krajach UE-15.

oraz zdolnością finansową sektora telekomunikacyjnego do udźwignięcia składek na Fundusz Usługi Powszechnej (FUP), a także z priorytetami inwestycyjnymi w innych ważnych działach gospodarki narodowej. W przypadku zbyt krótkich terminów realizacji wniosków może nastąpić nadmierne spiętrzenie nakładów na rozwój sieci dostępowej, co w konsekwencji podniesie koszt netto świadczenia usługi powszechnej w skali roku, a tym samym spowoduje wzrost rocznej daniny na rzecz FUP oraz utrudni prowadzenie działalności telekomunikacyjnej operatorom alternatywnym i dostawcom usług.

Osobną kwestią do rozważenia jest wymóg przystępności usług podstawowych z koszyka usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach UE-10. Nie są dyskusyjne te aspekty przystępności, które dotyczą technicznych aspektów kontrolowania przez abonenta ponoszonych wydatków oraz ich ograniczania, a także zasad postępowania w przypadku zaległości w regulowaniu rachunków. Należy jednak zastanowić się nad systemem finansowania wydatków socjalnych w telekomunikacji, w tym finansowania kosztów obsługi osób niepełnosprawnych. Kwestią dyskusyjną jest obciążanie tym obowiązkiem operatorów telekomunikacyjnych, którzy, jak każde inne przedsiębiorstwo, muszą starać się o wzmocnienie pozycji rynkowej oraz maksymalizację zysku, a w pierwszej kolejności – inwestować w rozbudowę i modernizację sieci. Jeżeli zaś brać pod uwagę środki publiczne, to trzeba tę kwestię rozpatrywać razem z innymi ważnymi potrzebami socjalnymi i społecznymi, które wymagają zaspokojenia w pierwszej kolejności, np. usługi służby zdrowia oraz system kształcenia podstawowego. Z uwagi na niski poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych w wielu dziedzinach życia w państwach UE-10, nie można z góry, w sposób arbitralny decydować o konieczności subsydiowania socjalnego usług telefonicznych, bez uprzedniego ustalenia priorytetów socjalnych w skali kraju oraz możliwości budżetowych państwa.

Wykaz literatury

- [1] Barjasz W., Kamiński F.: *Telekomunikacja w Polsce – rzeczywistość i oczekiwania*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2003, nr 1–2, s. 49–66
- [2] *E-Communications household survey*. Special Eurobarometer 249, TNS Opinion & Social, July 2006, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommtomorrow
- [3] *GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS), (EU-25 = 100)*. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>
- [4] Grejcz B: *Telekomunikacja w statystyce (Stan na dzień 1 stycznia 2005 roku)*. Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne, 2006, nr 1, s. 31–37

- 
- 
- [5] Kamiński F.: *Aspekty społeczne w polityce telekomunikacyjnej Unii Europejskiej*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1999, nr 1-3(362-364), s. 3-94
- [6] Kamiński F.: *Polska droga do społeczeństwa informacyjnego? Refleksje na poboczu drogi*. Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne, 2004, nr 5, s. 204-210
- [7] *Key figures on Europe. Statistical Pocketbook 2006 (Data 1995-2005)*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006
- [8] *Study on universal service in the accession countries*. Report for the European Commission, Cullen Int. SA, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH, June 2001
- [9] *Telecommunications in Europe*. Statistics in focus – industry, trade and services, 2006, no. 9, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>
- [10] Zieliński A.: *Rozwój rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2005, nr 1-2, s. 23-40

II. Aspekty prawne usługi powszechnej w Polsce

1. Prawne umocowanie usługi powszechnej w Polsce

Podstawą prawną przepisów regulujących usługę powszechną w Polsce jest dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej [1]. Implementacją jej jest rozdział II (art. 81–103) ustawy „Prawo telekomunikacyjne” z 16 lipca 2004 r. [2], całkowicie poświęcony wspomnianym zagadnieniom. W ustawie tej w definicji usługi powszechnej określono, że jest ona „zestawem usług telekomunikacyjnych, jakie powinny być dostępne dla wszystkich użytkowników końcowych stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z zachowaniem wymaganej jakości i po przystępnej cenie” [2]. Do zestawu tego zalicza się:

- przyłączenie pojedynczego zakończenia sieci w głównej lokalizacji abonenta (bez ISDN);
- utrzymanie łącza abonenckiego w gotowości do świadczenia usług;
- połączenia telefoniczne krajowe i międzynarodowe, w tym do sieci ruchomych, z zapewnieniem transmisji faksu oraz danych (w tym połączenia do sieci internet);
- informacje o numerach oraz spis abonentów;
- udogodnienia dla osób niepełnosprawnych;
- świadczenie usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych.

Dodatkowo, polskie ustawodawstwo umożliwia wyznaczenie operatora do świadczenia tylko poszczególnych usług wchodzących w skład usługi powszechnej.

Poza usługą powszechną, w rozumieniu przytoczonej definicji, pewnym jednostkom, tzw. jednostkom uprawnionym (czyli przede wszystkim szkołom, bibliotekom publicznym, zakładom kształcenia) jest świadczona usługa szerokopasmowego dostępu do internetu.

W ustawie pominięto szczegóły dotyczące świadczenia usługi powszechnej, pozostawiając ich uregulowanie rozporządzeniom ministra właściwego ds. łączności, co ułatwia dopasowanie usługi powszechnej do potrzeb i stopnia rozwoju rynku. Do tych szczegółowych wymagań usługi powszechnej należą m.in.: dostępność i jakość usług, udogodnienia dla osób niepełnosprawnych, przepływność łącza.

Po zdefiniowaniu przedmiotu usługi powszechnej w ustawie podano sposób wyznaczenia dostawcy wspomnianej usługi. Wybór dostawcy odbywa się w wyniku konkursu ogłaszanego przez prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE).

Dokładny opis przebiegu konkursu, sposób postępowania w przypadku braku chętnych operatorów oraz uprawnienia regulatora w zakresie ustalania szczegółów usługi powszechnej zawarto w kolejnych artykułach ustawy.

Konkurs na przedsiębiorcę wyznaczonego na obszarze wskazanym przez prezesa UKE ma być ogłoszony w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym. Prawo do wzięcia udziału w konkursie mają wszyscy przedsiębiorcy telekomunikacyjni, spośród których prezes UKE wyznacza (na mocy decyzji) przedsiębiorcę do świadczenia usługi powszechnej (lub poszczególnych usług wchodzących w jej skład). Podstawą tego wyznaczenia jest najniższy koszt świadczenia publicznie dostępnych usług telefonicznych i dane o jakości zawarte w ofercie danego operatora, z uwzględnieniem jego zdolności do świadczenia usługi powszechnej.

W przypadku braku podmiotów, które chciałyby wziąć udział w konkursie, prezes UKE wyznacza operatora o znaczącej pozycji rynkowej na dostawcę usługi powszechnej. W ustawie wzięto pod uwagę także sytuację, w której żaden podmiot nie ma znaczącej pozycji rynkowej na danym obszarze. Obowiązek świadczenia usługi powszechnej zostaje nałożony wówczas na przedsiębiorcę, który ma największą liczbę stacjonarnych telefonicznych łączy abonenckich (na tym obszarze). Szczegóły przeprowadzenia konkursu, dotyczące jego zakresu, oferty i wymaganej dokumentacji, są wydawane przez ministra właściwego w odpowiednim rozporządzeniu.

Po zakończeniu konkursu prezes UKE ogłasza jego wyniki w *Biuletynie UKE* i na stronach internetowych UKE, a w decyzji określa termin rozpoczęcia świadczenia, okres świadczenia oraz wartości wskaźników dostępności i jakości usługi powszechnej.

Szczegóły dotyczące konkursu na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej albo poszczególnych usług wchodzących w jej skład zawarto w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 1 czerwca 2005 r. [3]. Rozporządzenie to zawiera informacje na temat: zakresu ogłoszenia oraz oferty, wymaganej dokumentacji, trybu postępowania konkursowego, terminów złożenia oferty, specyfikacji warunków konkursu i przebiegu dwuetapowego postępowania konkursowego (rozpoczynającego się od powołania komisji konkursowej).

Polskie prawo chroni interesy osób niepełnosprawnych, nakładając na wyznaczonego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązek zapewnienia tym osobom odpowiednich urządzeń końcowych i udogodnień, ułatwiających im korzystanie z usługi powszechnej.

Charakterystyczną cechą usługi powszechnej jest nie tylko jej dostępność, ale i przystępność cenowa. W związku z tym ustawodawca reguluje również wyznaczanie ceny przez dostawcę usługi powszechnej, nakazując przedkładanie cennika usług organowi regulacyjnemu do zatwierdzenia.

Usługa powszechna z założenia nie jest usługą mającą przynosić zysk operatorowi, ale nie może też prowadzić do obciążania wybranego podmiotu nierentownością tej usługi. Biorąc to pod uwagę, regulator polski umożliwił przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu otrzymywanie dopłat na finansowanie nierentowności usługi powszechnej. Wysokością tych dopłat jest koszt netto świadczenia usługi wchodzącej w skład usługi powszechnej, uwzględniający koszty bezpośrednio związane z daną usługą, przychody z jej świadczenia oraz związane z nią korzyści pośrednie. Wniosek o dopłatę można składać w terminie 6 miesięcy od zakończenia roku kalendarzowego, w którym przedsiębiorca poniósł ten koszt. Następnie 60 dni trwa rozpatrywanie wniosku o przyznanie dotacji, po czym zostają ustaleni przedsiębiorcy telekomunikacyjni zobowiązani do pokrycia ustalonej dotacji.

Usługę dostępu do ogólnokrajowego spisu abonentów i ogólnokrajowej informacji o numerach telefonicznych ma świadczyć wyznaczony przedsiębiorca, który obsługuje największą liczbę łączy abonenckich na terytorium Polski. Podobnie sytuacja wygląda z publicznymi aparatami telefonicznymi. Szczegółowe warunki świadczenia usług dostępu do informacji ustala prezes UKE (wydając decyzję).

Na mocy ustawy „Prawo telekomunikacyjne” [2] wprowadzono rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usługi powszechnej oraz wymagań dotyczących świadczenia usługi szerokopasmowego dostępu do internetu dla jednostek uprawnionych [4]; tym samym straciły moc dotychczas obowiązujące przepisy: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 22 stycznia 2004 r. w sprawie katalogu usług powszechnych oraz szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usług powszechnych [5] oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu realizacji obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług powszechnych [6]. We wprowadzonym rozporządzeniu [4] określono wskaźniki dostępności i jakości usługi powszechnej, przydzielono je do poszczególnych usług wchodzących w skład usługi powszechnej, podano standardy liczenia tych wskaźników, uregulowano usługi udzielania informacji, ustalono wymagania dotyczące udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz wskazano minimalne przepływności łączy dla szerokopasmowego dostępu do internetu. Dodatkowo, w załącznikach 4 i 5 przedstawiono zakres przystosowań urządzeń końcowych i aparatów publicznych do używania przez osoby niepełnosprawne.

Dyrektywa UE o usłudze powszechnej [1] zawiera także pewne zapisy dotyczące zapewnienia minimalnego zestawu łączy dzierżawionych. Implementacją tych regulacji unijnych w ustawodawstwie polskim jest art. 47 ust. 9 ustawy „Prawo telekomunikacyjne” [2] oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 11 sierpnia 2005 r. w sprawie zakresu usługi zapewnienia minimalnego zestawu łączy dzierżawionych [7]. W rozporządzeniu tym określono zakres wspomnianej usługi dotyczący zapewnienia minimalnego zestawu łączy dzierżawionych oraz specyfikację techniczną tych łączy. Jednocześnie rozporządzenie to znosi wcześniejsze rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie usługi dzierżawy łączy telekomunikacyjnych [8].

2. Wyznaczenie dostawcy usługi powszechnej

Wprawdzie obowiązująca ustawa „Prawo telekomunikacyjne” [2] weszła w życie ponad dwa lata temu, jednak konkurs na przedsiębiorcę świadczącego usługę powszechną w Polsce zakończył się dopiero niedawno.

Pierwszy raz na temat konkursu prezes URTiP (obecnie UKE) wypowiedział się 31 sierpnia 2005 r. Wtedy, na podstawie przepisów ustawy „Prawo telekomunikacyjne” [2] i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 1 czerwca 2005 r. [3], zostało ogłoszone rozpoczęcie postępowania konkursowego na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej bądź usług wchodzących w jej skład⁹. Dokumentem, określającym warunki uczestnictwa, wymagania i kryteria oceny ofert, była specyfikacja warunków konkursów udostępniana do 23 września 2005 r. Termin składania ofert wyznaczono na 30 listopada 2005 r.

Specyfikację pobrało siedem podmiotów, ale jedyną firmą, która złożyła ofertę świadczenia usługi powszechnej, była Telekomunikacja Polska SA. Po zakończeniu przyjmowania zgłoszeń rozpoczęto pierwszy etap postępowania konkursowego, tzn. sprawdzenie (przez komisję konkursową) ofert (w tym przypadku jedynej oferty TP SA) pod względem jej zgodności ze specyfikacją konkursową.

15 grudnia 2005 r. zakończono postępowanie konkursowe podjęte przez prezesa URTiP. Niestety, oferta złożona przez TP SA już w pierwszym etapie weryfikacji została odrzucona przez komisję, jako nie spełniająca wymagań specyfikacji.

W związku z tym prezes URTiP powinien przystąpić do trybu wyznaczania przedsiębiorcy posiadającego znaczącą pozycję rynkową, aby następnie obciążyć go obowiązkami świadczenia usługi powszechnej. 19 grudnia 2005 r. do URTiP wpłynął jednak wniosek TP SA o przeprowadzenie konkursu na usługę powszechną. Wynikiem tego było ogłoszenie 22 grudnia 2005 r. drugiego postępowania konkursowego. Termin składania ofert w drugim konkursie wyznaczono na 23 stycznia 2006 r.

Specyfikację konkursową pobrały dwa podmioty, ale także i tym razem TP SA była jedyną firmą, która złożyła ofertę urzędowi. Ponownie rozpoczęto proces weryfikacji zgodności złożonej oferty z wymaganiami specyfikacji. Pierwszy etap zakończył się pomyślnie – oferta spełniała wymogi formalne. Przystąpiono więc do drugiego etapu, czyli do sprawdzania oferty pod względem merytorycznym. W drugim etapie, zakończonym 1 marca 2006 r., pozytywnie oceniono zgodność oferty TP SA w stosunku do specyfikacji. 5 maja 2006 r. prezes UKE wydał decyzję (pod rygorem natychmiastowej wykonalności) o wyznaczeniu TP SA do świadczenia usługi powszechnej na obszarze całego kraju. W decyzji tej podano szczegóły wymagań dotyczących świadczenia wymienionej usługi – m.in. termin rozpoczęcia

⁹ Ogłoszenia na temat konkursu można znaleźć na stronach UKE, <http://www.uke.gov.pl>

świadczenia usługi oraz 6-miesięczny okres jej świadczenia. Wyznaczenie nieprzekraczalnego okresu świadczenia usługi powszechnej było związane z brakiem przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego. Zgodnie z art. 17 ustawy „Prawo telekomunikacyjne” [2], kolejna decyzja wydana w tej samej sprawie musi zostać poprzedzona postępowaniem konsultacyjnym. 10 maja prezes UKE rozpoczął więc takie postępowanie i wyznaczył jego zakończenie na 19 czerwca 2006 r. W trakcie postępowania konsultacyjnego zostało zgłoszone jedno stanowisko – Telekomunikacji Polskiej S.A.. W październiku 2006 r. TP SA zapoznała się z zebraniem materiałem dowodowym i rozpoczęła wymianę korespondencji z UKE w sprawie terminu oraz okresu świadczenia usługi powszechnej, a także zgłaszania przez nią problemów, wynikających z obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Drugą decyzję w sprawie wyznaczenia TP SA na przedsiębiorcę wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej prezes UKE wydał 7 listopada 2006 r. Według tej decyzji, okres świadczenia usługi powszechnej przez TP SA upływa 8 maja 2011 r.

15 listopada 2006 r., w celu zapewnienia dostępności usług realizowanych za pomocą publicznych aparatów telefonicznych, prezes UKE wydał decyzję w sprawie minimalnej liczby aparatów publicznych, ustalając też minimalną liczbę aparatów przystosowanych dla osób niepełnosprawnych. W dwa lata po otrzymaniu decyzji, uwzględniając stopień telefonizacji i zapotrzebowanie na jej usługi, TP SA może wnioskować o zmianę minimalnej liczby aparatów telefonicznych.

3. Przyszłość usługi powszechnej w Polsce

Usługa powszechna ma zapewniać obywatelom dostęp do informacji, zapobiegając ich społecznemu wykluczeniu, realizując tym samym zasadę solidarności i równego traktowania w warunkach gospodarki rynkowej. Jednocześnie obowiązek jej świadczenia stanowi obciążenie dla wyznaczonego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, gdyż wiążą się z tym różnego rodzaju koszty. Możliwość uzyskania za te koszty dopłat nie rekompensuje w pełni poniesionych nakładów – odzyskanie środków finansowych jest poprzedzone pewną procedurą, przesuającą w czasie faktyczną wypłatę gotówki, co realnie obniża wysokość dopłaty¹⁰. W tym kontekście pojawiają się też pewne nieścisłości (niejasności) związane z zapewnieniem udogodnień osobom niepełnosprawnym: w jakim stopniu koszt tych udogodnień może być pokryty z opłat pobieranych od osób niepełnosprawnych, a w jakim stopniu usługodawca sam finansuje tego typu usługi. Nic więc dziwnego, że w przypadku usługi powszechnej w relacjach regulator-operator dochodzi do nieporozumień, a w konkursach na świadczenie usługi powszechnej bierze udział tylko przedsiębiorca o znaczącej pozycji rynkowej.

¹⁰ Wiąże się to z wartością pieniądza w czasie.

Obecnie trudno wypowiadać się na temat przyszłości usługi powszechnej w Polsce, chociażby dlatego, że polskiemu regulatorowi właściwie dopiero niedawno udało się wyznaczyć podmiot do jej świadczenia. Wszystko wskazuje na to, że przez najbliższe 5 lat (a właściwie już 4,5 roku) TP SA pozostanie dostawcą usługi powszechnej, a polski regulator będzie jednocześnie dostosowywał prawo krajowe do zmieniających się przepisów wspólnotowych.

W świetle prac podejmowanych przez organy regulacyjne na wyższych szczeblach unijnych oraz działań innych regulatorów krajowych może ulec zmianie zakres usługi powszechnej. Rozwój rynku komunikacji elektronicznej postępuje tak szybko, że coraz trudniej jest przewidzieć, jakiego rodzaju usługi mogą doprowadzić do faktycznego wykluczenia społecznego jednostek z nich nie korzystających.



W celu zapewnienia użytkownikom końcowym „maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług” [9] zakres usługi powszechnej powinien być rozszerzany. Niektórzy regulatorzy postulują włączenie usług telefonii mobilnej do zestawu usługi powszechnej, inni sugerują włączenie do tego zestawu usług dostępu do szerokopasmowego internetu, a jeszcze inni proponują wyłączenie z usługi powszechnej usług spisu numerów i biura numerów oraz obowiązek identyfikacji kosztów związanych z przekazywaniem wywołań w swojej sieci.

W rozwoju zakresu usługi powszechnej obserwuje się tendencję odchodzenia od regulacji telefonii wąskopasmowej do szerokopasmowej. Trend ten ma być naturalną konsekwencją rozwoju rynku telekomunikacyjnego, na którym telefonia stacjonarna zaczyna ustępować bardziej zaawansowanym technologiom. Można więc zastanowić się nad sensem utrzymywania regulacji schyłkowego sektora telefonii wąskopasmowej.

Coraz częściej pojawiają się też głosy o wykreśleniu z dyrektywy o usłudze powszechnej [1] minimalnego zestawu łączy dzierżawionych, jako przepisu nie odpowiadającego obecnej sytuacji na rynku. Komisja Europejska już przyjęła ten postulat do realizacji.

Wykaz literatury

- 
- [1] *Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o usłudze powszechnej)*, Dz.U. L/08 z 24.04.2002, s. 51
- [2] *Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. „Prawo telekomunikacyjne”*. Dz.U., 2004, nr 171, poz. 1800

- 
- 
- [3] *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 czerwca 2005 r. w sprawie konkursu na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej albo poszczególnych usług wchodzących w jej skład.* Dz.U., 2005, nr 103, poz. 867
- [4] *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usługi powszechnej oraz wymagań dotyczących świadczenia usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu dla jednostek uprawnionych.* Dz.U., 2005, nr 68, poz. 592
- [5] *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie katalogu usług powszechnych oraz szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usług powszechnych.* Dz.U., 2004, nr 16, poz. 158
- [6] *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług powszechnych.* Dz.U., 2002, nr 237, poz. 2010
- [7] *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2005 r. w sprawie zakresu usługi zapewnienia minimalnego zestawu łączy dzierżawionych.* Dz.U., 2005, nr 160, poz. 1351
- [8] *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie usługi dzierżawy łączy telekomunikacyjnych.* Dz.U., 2004, nr 118, poz. 1234
- [9] Piątek S.: *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz.* Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2005

Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy jest placówką badawczo-rozwojową, zatrudniającą zespół naukowców i specjalistów o wysokich kompetencjach w dziedzinie telekomunikacji i technik informacyjnych.

Prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych jest jednym z najważniejszych obszarów działalności Instytutu Łączności. Tematyka prac dotyczy m.in.: sieci inteligencji otoczenia, optoelektroniki, inżynierii oprogramowania, wspomagania decyzji, aspektów strukturalnych, funkcjonalnych i rozwojowych infrastruktury telekomunikacyjnej.

Wykonywane są również prace o charakterze interdyscyplinarnym, uwzględniające zagadnienia, np. **prawa telekomunikacyjnego** czy **ekonomiki telekomunikacji**. Podejmowane są także tematy dotyczące **społeczno-ekonomicznych, prawnych i technicznych aspektów społeczeństwa informacyjnego**.

Od 2000 r. Instytut Łączności wydaje dwa czasopisma: [Telekomunikacja i Techniki Informacyjne](#) oraz [Journal of Telecommunications and Information Technology](#). Czasopismo *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne* (TITI) ma charakter naukowo-techniczny. Szczegółowe informacje o najnowszym numerze TITI zaprezentowano na stronie: <http://www.itl.waw.pl/publ/titi/>

Journal of Telecommunications and Information Technology (JTIT) jest anglojęzycznym czasopismem naukowym. Informacje o JTIT znajdują się na stronie: <http://www.itl.waw.pl/publ/jtit/>. *Journal* został umieszczony w bazach EBSCO: <http://www.epnet.com/> i Ulrichsweb.com.

Instytut Łączności

ul. Szachowa 1
04-894 Warszawa
tel.: (+48) 22 51 28 100
faks: (+48) 22 51 28 625
e-mail: info@itl.waw.pl

Oddział IŁ w Gdańsku

ul. Jaśkowa Dolina 15
80-252 Gdańsk
tel.: (+48) 58 341 71 21
tel.: (+48) 58 341 80 91
faks: (+48) 58 341 71 12
e-mail: R.Niski@itl.waw.pl

Oddział IŁ we Wrocławiu

ul. Swojczycka 38
51-501 Wrocław
tel.: (+48) 71 36 99 800 (803)
tel.: (+48) 71 372 88 68
faks: (+48) 71 372 88 78
e-mail: sekretariat@il.wroc.pl

Redaktor naczelna: Ewa Kapuściarek; e-mail: redakcja@itl.waw.pl

Edycja: Ośrodek Informacji Naukowej, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy

Prenumerata: wyłącznie elektroniczna na stronie: <http://www.itl.waw.pl/publ/biuletyn/form.html>

© Copyright by Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy 2006