

Powszechna usługa telekomunikacyjna w Unii Europejskiej i Polsce

Franciszek Kamiński

Przedstawiono wybrane aspekty powszechnej usługi telekomunikacyjnej w polityce Unii Europejskiej, ze szczególnym podkreśleniem znaczenia tej usługi w programie kształtowania europejskiego społeczeństwa informacyjnego na obecnym etapie. Korzystając z dokumentów UE, omówiono podstawowe właściwości usługi powszechnej, zwracając uwagę na jej aspekty społeczne oraz umocowanie prawne w polityce organów państwowych. Przeanalizowano także wnioski wynikające z nowego pakietu regulacyjnego dla rynku komunikacji elektronicznej w kwestii usługi powszechnej w telekomunikacji. Ponadto scharakteryzowano stan prawny usługi powszechnej w Polsce na tle rozwiązań wspólnotowych, ukazując występujące rozbieżności dotyczące określenia usługi, obowiązku jej świadczenia oraz zasad finansowania. Zaproponowano sposób postępowania przy pracach nad dostosowaniem polskiego prawa telekomunikacyjnego do prawa wspólnotowego w kwestii usługi powszechnej.

polityka telekomunikacyjna, prawo telekomunikacyjne, regulacje, rynek telekomunikacyjny, społeczeństwo informacyjne, usługa powszechna

Wprowadzenie

W połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) przystąpiono do stopniowego przekształcania zasad funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego. W *Zielonej Księdze o rozwoju wspólnego rynku usług i urzędzeń telekomunikacyjnych na obszarze EWG z 1987 r.* [UE: 33] zawarto analizę sytuacji w telekomunikacji publicznej na tle ekonomicznych i społecznych potrzeb Wspólnoty^①, z uwzględnieniem ostrej konkurencji na rynkach międzynarodowych ze strony Stanów Zjednoczonych i Japonii. Stwierdzono, że telekomunikacja publiczna w państwach członkowskich, rozwijana w warunkach monopolu państwa, uzyskała dostateczny poziom rozwoju, aby zaspokoić zapotrzebowanie ludności i gospodarki na podstawowe usługi telekomunikacyjne. Umożliwia to odejście od monopolu w telekomunikacji na rzecz liberalizacji i demonopolizacji w celu stworzenia jednolitego, konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych w EWG, funkcjonującego zgodnie z zasadami gospodarki wolnorynkowej, obowiązującymi na obszarze Wspólnoty. W latach dziewięćdziesiątych polityka telekomunikacyjna EWG, a następnie Unii Europejskiej, konsekwentnie zmierzała do:

- liberalizacji zmonopolizowanych segmentów rynku telekomunikacyjnego w państwach członkowskich oraz pozyskania prywatnego kapitału na wzbogacenie rynku usług i infrastruktury;
- harmonizacji warunków prowadzenia działalności na telekomunikacyjnych rynkach państw członkowskich w celu stopniowej likwidacji barier międzypaństwowych dla rozwijania tej działalności na całym obszarze Wspólnoty;

^① *Wspólnota Europejska jest następczynią prawną EWG i w sensie prawnym nie jest tożsama z UE; ściśle rzecz biorąc, dyrektywy i inne dokumenty prawne należą do prawa wspólnotowego. Unię Europejską można uważać za polityczną nadbudowę istniejących przed nią Wspólnot Europejskich. W dalszym ciągu obok UE są i działają Wspólnota Europejska oraz EUROATOM.*

- wprowadzenia jednolitych reguł konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym państw członkowskich i całej Wspólnoty w celu:
 - podniesienia konkurencyjności gospodarki Wspólnoty na rynkach międzynarodowych,
 - wzrostu efektywności ekonomicznej w sektorze telekomunikacji publicznej,
 - polepszenia obsługi telekomunikacyjnej sfer biznesu,
 - przyspieszenia wdrażania innowacji,
 - wzbogacenia oferty i polepszenia jakości świadczonych usług.

Proces transformacji sektora telekomunikacji publicznej doprowadził do ostatecznego zlikwidowania monopolu państwa w UE i pełnego otwarcia rynku usług telekomunikacyjnych z dniem 1 stycznia 1998 r. Oznacza to, że obecnie o rozwoju telekomunikacji decyduje przede wszystkim kryterium rynkowe i kapitał prywatny, nastawiony na maksymalizację zysków. Zadania państwa polegają w pierwszym rzędzie na zapewnieniu prawnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na rynku telekomunikacyjnym (a właściwie na rynku komunikacji elektronicznej), zgodnie z zasadami gospodarki wolnorynkowej w otoczeniu konkurencyjnym.

Polityka UE powoduje zmianę głównych kierunków działalności państwa w sektorze telekomunikacji publicznej. Organy państwowe sprawują strategiczną pieczę nad sytuacją ekonomiczno-społeczną kraju i jego obywateli, a w tym kontekście opracowują perspektywiczne plany rozwoju oraz przystosowane do nich polityki gospodarcze i społeczne. Na obecnym etapie celem strategicznym jest kształtowanie podstaw społeczeństwa informacyjnego o ludzkim obliczu i odpowiadającej mu gospodarki opartej na wiedzy (*knowledge-based economy*) [1, 10, 13, UE: 16–19]. Wypływają stąd zadania dla państwa w obszarze komunikacji elektronicznej: **należy określić priorytety społeczne i gospodarcze w polityce telekomunikacyjnej oraz uruchomić dostępne państwu środki ich realizacji**. Ma ono jednak ograniczone możliwości wpływania na zaspokojenie potrzeb infrastrukturalnych, na planowanie i realizację niezbędnych inwestycji sieciowych. Musi poprzestać na tworzeniu przewidywalnego i stabilnego otoczenia prawnego dla działalności na rynku komunikacji elektronicznej w warunkach konkurencji, a także może stosować określone zachęty podatkowe i kredytowe dla inwestorów infrastrukturalnych, sprzyjających realizacji strategicznego programu państwa. Obok tego państwo wspiera rozwój nowych technik i zastosowań w telekomunikacji, a także nadzoruje i sprzyja zaspokojeniu społecznych i socjalnych potrzeb w obszarze telekomunikacji publicznej. Jednym z instrumentów, które – zgodnie z telekomunikacyjnym prawem Wspólnoty – pozostają w dyspozycji państwa i służą do realizacji wymienionych zadań, jest **powszechna usługa telekomunikacyjna** (*universal service in telecommunications*).

Usługa powszechna w telekomunikacji publicznej jest podstawowym instrumentem prawnym, opartym na zasadach europejskiego społeczeństwa informacyjnego, przeznaczonym do realizacji jego celów społecznych i socjalnych w warunkach liberalizacji oraz rozwoju konkurencji na rynku komunikacji elektronicznej na obszarze Unii Europejskiej.

W niniejszym artykule przedstawiono niektóre wybrane aspekty powszechnej usługi telekomunikacyjnej w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem jej związku z programem kształtowania europejskiego społeczeństwa informacyjnego na obecnym etapie. Cytowane dokumenty UE zamieszczono w załączniku pt. *Wybrane dokumenty Unii Europejskiej*, a powołanie się na nie zaznaczono jako [UE: xx]. Obok tego omówiono stan prawny usług powszechnych w Polsce według ustawy *Prawo telekomunikacyjne* [22] na tle rozwiązań UE. W artykule wykorzystano wyniki pracy statutowej,

wykonanej w 2002 r. w Instytucie Łączności w Zakładzie Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych Telekomunikacji, zawarte w opracowaniu *Powszechna usługa telekomunikacyjna w systemie prawnym i polityce Unii Europejskiej na obecnym etapie*.

Powszechna usługa telekomunikacyjna – informacje podstawowe

Powszechna usługa telekomunikacyjna jest specyficznym narzędziem państwa, służącym do ingerencji na rynku komunikacji elektronicznej w celu zaspokojenia społecznych i socjalnych potrzeb w warunkach pełnej liberalizacji sektora telekomunikacyjnego w UE. Jej koncepcja zrodziła się na początku lat dziewięćdziesiątych na etapie przygotowań do pełnego urynkowania telekomunikacji publicznej we Wspólnocie Europejskiej [6, 7, 12, UE: 3, 4, 12–15, 22, 23, 30, 31] i dojrzała w miarę rozpoznawania problematyki powstawania i rozwoju społeczeństwa informacyjnego o ludzkim obliczu [3, 5, 13, 21, UE: 1, 2, 20, 24, 35].

Usługa powszechna w telekomunikacji nawiązuje do społecznych i socjalnych tradycji telekomunikacji publicznej z okresu monopolu państwa i jest rezultatem kompromisu członków Wspólnoty Europejskiej w ramach przygotowań do pełnego urynkowania telekomunikacji publicznej w 1998 r. [7, 13]. Stwierdzono, że największe trudności z realizacją prospołecznej polityki państwa w telekomunikacji wystąpią w przejściowym okresie kształtowania się rynku konkurencyjnego i dlatego w tym czasie należy wprowadzić regulacje upoważniające organy państwowe do ingerencji na rynku telekomunikacyjnym przez nakładanie szczególnych obowiązków na wybrane podmioty telekomunikacyjne, a przede wszystkim na operatora narodowego (zasiedziałego – *incumbent*). Pozostaje natomiast do rozważenia konieczność utrzymania tych uprawnień państwa po utrwaleniu w pełni konkurencyjnych warunków dla działalności usługowej na rynku komunikacji elektronicznej. Powszechna usługa telekomunikacyjna jest to zatem instrument prawny, służący państwu do:

- zapobiegania negatywnym skutkom utworzenia otwartego, konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego w wyniku realizacji polityki na rzecz liberalizacji i demonopolizacji telekomunikacji publicznej w UE;
- realizowania koncepcji europejskiego społeczeństwa informacyjnego w obszarze komunikacji elektronicznej.

Problematyka usługi powszechnej w telekomunikacji obejmuje kilka wzajemnie powiązanych zagadnień. Należą do nich:

- przeznaczenie usługi powszechnej i jej zawartość,
- uprawnienia państwa w omawianym obszarze usługowym,
- podmioty zobowiązane do świadczenia usługi powszechnej bądź jej składników,
- ochrona interesu użytkowników usługi powszechnej, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii taryfowych,
- zasady finansowania kosztów działalności operatorów, związanej ze świadczeniem usługi powszechnej na warunkach ekonomicznie niekorzystnych.

Obowiązek świadczenia usługi powszechnej (bądź niektórych jej elementów usługowych), nakładany przez państwo na wybranych operatorów, jest środkiem prawnym, służącym do realizacji zasad

społecznej solidarności, a w szczególności – zasad społecznych społeczeństwa informacyjnego, w obszarze telekomunikacji w sytuacji, gdy same bodźce rynkowe nie są wystarczające do zainteresowania operatorów obsługą określonych grup ludności (np. grup specjalnej troski) bądź regionów (np. obszarów trudno dostępnych, słabo zaludnionych itp.) [3, 5, 13, 14, 19]. Dla przykładu, operator telekomunikacyjny, będący własnością grup kapitałowych i akcjonariuszy, nie jest ekonomicznie zainteresowany działalnością inwestycyjną na słabo zaludnionych obszarach wiejskich (co wymaga poniesienia ponadnormatywnych wydatków inwestycyjnych) bądź świadczeniem usług telefonicznych osobom niezamożnym, niepełnosprawnym na warunkach niekomercyjnych (socjalnych); w tym kontekście można przytoczyć zmianę polityki inwestycyjnej TP SA od 2000 r., polegającą na znacznym ograniczeniu nakładów na rozwój sieci na terenach wiejskich.

Podstawowe cechy powszechnej usługi telekomunikacyjnej są następujące [7, 12]:

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

Z przytoczonego zestawienia cech usługi powszechnej w telekomunikacji wynika, że państwo jest głównym podmiotem, który odpowiada za kształt i realizację koncepcji tej usługi. Od woli ustawodawcy i organów państwowych, odpowiedzialnych za funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego, zależy konkretna treść pojęcia powszechnej usługi telekomunikacyjnej, gdyż nie jest ona uniwersalna, a zależy od tradycji kraju, uzyskanego poziomu rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego [7].

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż pojęcie usługi powszechnej nie jest tożsame z pojęciem usługi telekomunikacyjnej jako świadczenia czynności, zapewniających przekaz informacji za pomocą sieci telekomunikacyjnych z ewentualnymi udogodnieniami^①. **Usługa powszechna jest koszykiem usługowym, zawierającym podstawowe usługi telekomunikacyjne, zaspokajające istotne potrzeby społeczne i zawodowe; zawartość tego koszyka zależy od decyzji organów państwowych i jest uwarunkowana poziomem rozwoju telekomunikacji.** Określenie usługi telekomunikacyjnej jako elementu usługi powszechnej nie dotyczy zakresu czynności usługowych, realizowanych na potrzeby przekazu informacji, zmienia natomiast warunki prawne, ekonomiczne i społeczne prowadzenia działalności gospodarczej, związanej z realizacją tej usługi przez zobligowanego operatora.

^① Na tym m.in. polega różnica między usługą powszechną według dokumentów UE a usługami powszechnymi w polskim prawie telekomunikacyjnym [22].

Usługa powszechna jest koncepcją otwartą na zmiany rynkowe, technologiczne i społeczne. Jej zawartość jest systematycznie poddawana analizie i ulega modyfikacji z uwzględnieniem zmian w infrastrukturze, pojawienia się nowych technologii i usług oraz osiągniętego poziomu życia obywateli [3, 5, 10, 11, 16, 21, UE: 3, 14, 15, 21, 35].

Uniwersalizm telekomunikacji – gospodarka elektroniczna – usługa powszechna

W okresie ostatnich kilkunastu lat obserwuje się wzmożone tempo przemian w gospodarce światowej, przy czym szczególnie znaczące zmiany następują na rynku komunikacji elektronicznej. Gospodarka światowa znajduje się na etapie globalizacji: w wyniku przekształceń następuje stopniowe zacieranie granic między państwami dla działalności gospodarczej i handlu; rozwija się gospodarka elektroniczna (*e-business*) – czynniki miejsca i czasu tracą na znaczeniu. Analiza tendencji w gospodarce światowej – postępującej globalizacji procesów gospodarczych, rosnącego znaczenia gospodarki elektronicznej oraz kształtowania się podstaw społeczeństwa informacyjnego – wskazuje na kluczową pozycję telekomunikacji (w jej szerszym ujęciu) wśród czynników sprawczych obserwowanych procesów. Telekomunikację charakteryzuje swoisty **uniwersalizm**, który przejawia się w istnieniu wpływu szeroko pojętej działalności telekomunikacyjnej na kształtowanie i zaspokajanie potrzeb społeczno-gospodarczych w bliższej i dalszej perspektywie, a w szczególności potrzeb społeczeństwa informacyjnego oraz transformacji cywilizacyjnej. Uniwersalizm telekomunikacji oznacza m.in., że telekomunikacja (a szerzej ujmując – komunikacja elektroniczna):

- jest istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego i społecznego zarówno w społeczeństwach przemysłowych, jak i postindustrialnych;
- wywiera znaczący wpływ na rozwój ekonomiczny, przy czym efekty jej oddziaływania na gospodarkę narodową są niemniej ważne (jeżeli nie ważniejsze) od efektów wewnątrzgałęziowych, ocenianych na podstawie ekonomicznych wskaźników telekomunikacji jako odrębnej gałęzi gospodarki narodowej;
- wywiera wpływ na struktury zarządzania oraz formy świadczenia pracy;
- wywiera wpływ na powstanie oraz rozwój nowych metod produkcji i usług;
- tworzy nowe możliwości zaspokajania potrzeb ludzkich w aspekcie ochrony zdrowia, kultury oraz kształcenia.

Ogólnie można powiedzieć, że telekomunikacja jako dziedzina działalności ludzkiej zajmuje szczególną pozycję wśród innych dziedzin, co skłania do bardzo rozważnego i ostrożnego stanowienia zasad jej funkcjonowania, szczególnie na etapie powstawania zrębów społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy.

Problematyka społeczeństwa informacyjnego stanowi jeden z głównych obszarów zainteresowania kręgów przywódczych Unii Europejskiej [UE: 1, 2, 16–20, 24, 32, 34, 35]. Podstawowe zasady społeczeństwa informacyjnego w EU przewidują z jednej strony wspieranie gospodarki wolnorynkowej w warunkach silnej, efektywnej konkurencji, a z drugiej – podkreślanie znaczenia solidarności społecznej w ujęciu jednostkowym i regionalnym, sprawiedliwości społecznej oraz potrzeby wykorzystania potencjału gospodarki informacyjnej do zaspokajania podstawowych materialnych i pozamaterialnych potrzeb ogółu mieszkańców. Organy Wspólnoty usiłują uformować i ukierunkować żywiołowe

procesy w gospodarce wolnorynkowej, aby osiągnąć optymalne efekty ekonomiczne, społeczne i cywilizacyjne w ramach ogólnej perspektywy rozwojowej. W tym kontekście funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego (komunikacji elektronicznej) stanowi istotny fragment ogólnego programu działań na rzecz transformacji cywilizacyjnej i podnoszenia jakości życia wszystkich mieszkańców Wspólnoty. Koncepcja UE w sprawie kształtowania przyjaznego, bez zjawiska wykluczenia, społeczeństwa informacyjnego, będącego odpowiedzią Europy na wyzwania związane z globalizacją i rozwojem gospodarki elektronicznej, decyduje o istocie polityki regulacyjnej w obszarze komunikacji elektronicznej na obecnym etapie, a w szczególności – w odniesieniu do usługi powszechnej w telekomunikacji.

Rozwój gospodarki elektronicznej stanowi podstawę transformacji społeczeństwa przemysłowego w informacyjne. Gospodarka elektroniczna opiera się na nowoczesnych sieciach i usługach elektronicznych, tj. na komunikacji elektronicznej. Dlatego komunikacja elektroniczna ma podstawowe znaczenie dla realizacji programu społeczno-gospodarczego Wspólnoty. Polityka UE w obszarze komunikacji elektronicznej preferuje model rynku konkurencyjnego, na którym organy Wspólnoty oraz państwa członkowskie mają za zadanie z jednej strony wspierać konkurencję i pobudzać bodźce zysku jako czynniki rozwoju telekomunikacji i dziedzin pokrewnych, a z drugiej – promować oraz osłaniać społeczne i socjalne cele w procesie dokonujących się przekształceń gospodarczych i społecznych. Organy UE i jej państw członkowskich tworzą sprzyjające otoczenie prawne do realizacji prywatnych inwestycji w sektorze komunikacji elektronicznej oraz prowadzenia swobodnej, nieskrępowanej działalności telekomunikacyjnej [UE: 5, 7, 19, 34]. Udział państwa jest przewidziany w inicjowaniu perspektywicznych programów badawczych, finansowanych z mieszanych źródeł kapitałowych, a także w realizowaniu projektów doświadczalnych na wstępnym etapie wprowadzania nowych technik oraz technologii w dziedzinie telekomunikacji i informatyki.

Działalność regulacyjna Komisji Europejskiej wobec rynku komunikacji elektronicznej służy nie tylko maksymalizacji pozytywnego wpływu konkurencji na stan gospodarki, lecz również – zaspokojeniu potrzeb społecznych, „neglizowanych” przez prawa gospodarki wolnorynkowej. Cele tej działalności są następujące [9]:

- realizacja programu kształtowania podstaw europejskiego społeczeństwa informacyjnego; szczególną uwagę zwraca się przy tym na utworzenie dogodnych warunków do rozwoju handlu elektronicznego oraz wprowadzenia Internetu do systemu opieki zdrowotnej, systemu edukacyjnego oraz instytucji kultury w państwach członkowskich Wspólnoty;
- wspieranie, pobudzanie i ochrona konkurencji we wszystkich segmentach rynku komunikacji elektronicznej, a szczególnie na rynku połączeń miejscowych, międzysieciowych oraz szerokopasmowych usług informacyjnych;
- dokonanie konwergencji regulacyjnej w obszarze telekomunikacji i dziedzin pokrewnych w odpowiedzi na występującą konwergencję techniczną i związaną z nią konwergencję rynkową w obszarze komunikacji elektronicznej oraz szybkie tempo zmian na rynku – w celu usunięcia barier dla rozwiązań innowacyjnych i działalności inwestycyjnej;
- harmonizacja i łagodzenie otoczenia prawnego dla działalności na rynku komunikacji elektronicznej w państwach członkowskich, tak aby zapewnić jednakowe warunki podejmowania i prowadzenia działalności na całym obszarze Wspólnoty, a tym samym ułatwić procesy integracyjne oraz przyspieszyć rozwój gospodarki elektronicznej w Europie;
- ograniczenie możliwości ingerowania państwa w działalność gospodarczą w obszarze sieci i usług cyfrowych przy jednoczesnym zobowiązaniu organów państw członkowskich do podejmowania

kroków zaradczych w celu ochrony konkurencji oraz istotnego interesu społecznego (np. w sprawach udostępnienia pełnego pakietu usług komunikacji elektronicznej osobom niepełnosprawnym oraz udzielenia pomocy grupom specjalnej troski, w tym osobom niezamożnym, w dostępie do usług z koszyka usługi powszechnej);

- pobudzanie działalności inwestycyjnej oraz innowacyjnej w obszarze infrastruktury i usług cyfrowych.

W okresie przejściowym, do czasu pełnego ukształtowania się konkurencyjnego rynku komunikacji elektronicznej i spadku opłat za podstawowe usługi telekomunikacyjne do poziomu dostępnego dla każdej rodziny [2], organy Wspólnoty i państw członkowskich podejmują starania w celu utrzymania powszechnej usługi telekomunikacyjnej jako podstawowego instrumentu, gwarantującego dostęp do elektronicznej gospodarki i administracji, a także do jakościowo nowych form opieki zdrowotnej, do dóbr edukacyjnych i kulturowych. Jednocześnie czyni się starania, aby obok tej usługi była dostępna powszechna **publiczna** usługa w telekomunikacji do obsługi edukacyjnego, zdrowotnego i kulturowego obszaru społecznego na korzystnych warunkach finansowych [UE: 21].

Urynkowienie telekomunikacji pociąga za sobą konieczność równoważenia taryf na poszczególnych rynkach usługowych. Oznacza to konieczność likwidacji wszelkich dopłat i subsydiów do usług telefonicznych o taryfach socjalnych, tj. nie pokrywających kosztu ich świadczenia. Do tej grupy usług należały rozmowy telefoniczne w ruchu miejscowym, subsydiowane z opłat za rozmowy w ruchu międzymiastowym i międzynarodowym. Należało zatem liczyć się z możliwością podniesienia taryf na usługi lokalne (co faktycznie miało miejsce), co z kolei mogło spowodować odcięcie znacznych grup ludności od dostępu do telefonu, a więc skutek sprzeczny z zasadami społeczeństwa informacyjnego. Jak więc widać, w przejściowym okresie kształtowania efektywnego, konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego można było oczekiwać wystąpienia trudności z realizacją społecznych celów Wspólnoty. Z tego względu uznano za wskazane, aby wyposażyć organy państwowe w narzędzia prawne, umożliwiające celowe, prospołeczne sterowanie zachowaniem się podmiotów telekomunikacyjnych. Takim narzędziem prawnym jest powszechna usługa telekomunikacyjna.

Komunikacja elektroniczna w Unii Europejskiej – nowe wyzwania

Polityka na rzecz tworzenia podstaw społeczeństwa informacyjnego nabrała przyspieszenia w wyniku postanowień szczytu UE w Lizbonie (23–24 marca 2000 r.), który wysunął ambitny plan uczynienia ze Wspólnoty Europejskiej przodującego gospodarczo i cywilizacyjnie regionu w świecie [10, UE: 16–19]. Inicjatywa nosi nazwę *eEurope – an Information Society for all*, którą należy rozumieć jako postulat, aby europejskie społeczeństwo informacyjne było nie tylko niewykluczające, ale wręcz przyciągające, przyjazne wobec wszystkich jego członków: każdy obywatel powinien mieć możliwość uczestniczenia w życiu i pracy społeczeństwa informacyjnego. Społeczeństwo powinno zapewnić każdemu mieszkańcowi nabycie umiejętności posługiwania się i korzystania z narzędzi informacyjnych, które stanowią podstawę uczestnictwa w gospodarce elektronicznej. W związku z tym za kluczowy czynnik powodzenia zamierzeń uznano upowszechnienie umiejętności posługiwania się nowoczesnymi narzędziami informatycznymi oraz usługami internetowymi wśród ogółu mieszkańców Wspólnoty [10, UE: 18, 19, 26, 34], co z kolei wywarło wpływ na zawartość koszyka usługi powszechnej.

Wysiłki Unii Europejskiej zmierzają z jednej strony do maksymalnego przyspieszenia rozwoju rynku komunikacji elektronicznej, a szczególnie jego segmentu internetowego z bogatą ofertą

usług cyfrowych jako podstawy *e-commerce*, w celu zdynamizowania rozwoju gospodarczego i spowodowania pozytywnych zmian na rynku pracy, a z drugiej – do udostępnienia nowoczesnych środków komunikacji i biznesu elektronicznego (*e-business*) wszystkim mieszkańcom Wspólnoty na przystępnych, dogodnych warunkach. Plan działania zakłada utworzenie *Europy online* opartej na tańszym i szybszym Internecie oraz powszechnym dostępie szerokopasmowym, co powinno wesprzeć rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Istotnym elementem tej Europy będzie *government online* (stały, bezpośredni dostęp elektroniczny do administracji państwowej i samorządowej) oraz *health online* (nowe formy opieki zdrowotnej z wykorzystaniem technik komunikacji elektronicznej). Dużą uwagę zwraca się na rozwój rynku publicznych podstawowych usług szerokopasmowych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb szkolnictwa, służby zdrowia oraz bibliotek i muzeum.

Realizacja wytyczonych celów wymaga zmiany polityki taryfowej na rynku usług internetowych (przez upowszechnienie opłat ryczałtowych) oraz zwiększenie konkurencji w sieci dostępowej, w której do tej chwili dominującą pozycję – ok. 90% rynku – zajmują operatorzy zasiedzali (narodowi). Dlatego zalecono wprowadzenie obowiązku *unbundlingu* w sieci dostępowej operatorów narodowych, tj. stworzenie operatorom alternatywnym możliwości swobodnego dostępu do tej sieci [UE: 25].

W celu sprostania nowym wyzwaniom dokonano przeglądu otoczenia prawnego rynku komunikacji elektronicznej w UE, pod kątem zgodności z obowiązującym modelem rynku konkurencyjnego, uzyskany rozwój techniki oraz spójności regulacyjnej [8–10, UE: 32, 34]. Na podstawie dokonanej analizy, w 2000 r. uruchomiono procedurę przyjmowania nowych dyrektyw dotyczących regulacji rynku komunikacji elektronicznej w warunkach gospodarki elektronicznej, z uwzględnieniem niezbędnych zmian w usłudze powszechnej. W chwili obecnej wszystkie propozycje przeszły procedurę uzgodnień i stanowią część prawa wspólnotowego [UE: 5–9, 25]. Rozporządzenie o swobodnym dostępie do sieci abonenckiej [UE:25] obowiązuje od 2.01.2001 r.; dyrektywy [UE: 5–8] mają być przetransponowane do prawa krajowego do 24.07.2003 r. i zaczną obowiązywać od 25.07.2003 r.; dyrektywa [UE: 9] ma być przetransponowana do prawa krajowego przed 31.10.2003 r.

Charakterystyka usługi powszechnej w Unii Europejskiej

Dotychczas obowiązujące podstawy prawne, regulujące zasady świadczenia usługi powszechnej w telekomunikacji na obszarze UE, zawierają dwa dokumenty: *Dyrektywa 97/33/EC o połączeniach międzysieciowych* [UE: 10] oraz *Dyrektywa 98/10/EC o świadczeniu usług telefonicznych i usłudze powszechnej w otoczeniu konkurencyjnym* [UE: 11]. Nowa dyrektywa o usłudze powszechnej – *Dyrektywa 2002/22/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. o usłudze powszechnej i prawach użytkowników dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej* [UE: 6], opracowana z uwzględnieniem zadań wynikających z programu *eEurope*, nieco zmodyfikowała zawartość zbioru usługi powszechnej, do którego **wprowadzono dostęp do sieci i usług Internetu na przystępnych warunkach, z możliwością kontroli wydatków przez abonenta** (ten wymóg będzie obowiązywał od 25 lipca 2003 r.). Zgodnie z treścią tej dyrektywy, można w następujący sposób sformułować określenie usługi powszechnej w Unii Europejskiej.

Usługa powszechna to zdefiniowany minimalny zbiór usług w publicznej, stacjonarnej komutowanej sieci telefonicznej o ustalonej jakości, który jest dostępny dla wszystkich użytkowników (włącznie z konsumentami) w stałym miejscu pobytu, niezależnie od ich geograficznego położenia,

i – w świetle specyficznych warunków krajowych – po przystępnej cenie. Podstawowe usługi w koszyku usługi powszechnej to:

- dostęp abonencki do sieci;
- minimalny zbiór usług telefonicznych o odpowiedniej jakości z możliwością korzystania z telefaksu, obsługi połączeń krajowych i międzynarodowych oraz dostępu do sieci i usług Internetu^①, z kontrolą wydatków przez abonenta;
- dostateczna liczba ogólnodostępnych aparatów telefonicznych za opłatą;
- usługi nagłej pomocy;
- usługi informacyjne o numerach abonentów;
- usługa zasięgania informacji i pomocy telefonistki.

Zgodnie ze stanowiskiem Wspólnoty Europejskiej zawartość zbioru usługi powszechnej będzie co kilka lat rewidowana pod kątem przydatności do realizacji celów polityki gospodarczej i społecznej, wynikającej z programu eEurope.

Usługa powszechna służy przede wszystkim do zaspokojenia telekomunikacyjnych potrzeb szerokich rzesz mieszkańców w ich życiu codziennym, bez związku z prowadzoną działalnością zawodową, na obszarze całego kraju. Podstawowym wymaganiam związanym z usługą powszechną jest obowiązek dostarczenia użytkownikowi końcowemu, na jego wniosek, połączenia z publiczną siecią telefoniczną w ustalonym miejscu pobytu, po przystępnej cenie, umożliwiającego wąskopasmowy przekaz usług głosowych oraz danych o parametrach gwarantujących dostęp do usług *online* w publicznej sieci Internet. W dokumentach UE stwierdza się, że należy zapewnić zaspokojenie każdego rozsądnego wniosku o przyłączenie do publicznej sieci telefonicznej przez przynajmniej jednego operatora. Szczególnym adresatem są grupy specjalnej troski, a więc osoby niezdolne, bezrobotne, starsze bądź niepełnosprawne. W dokumentach UE podkreśla się odpowiedzialność państwa za **umożliwienie osobom niepełnosprawnym dostępu i korzystania z całej oferty usług podstawowych, z których korzystają pozostali użytkownicy**. Do praktycznych form realizacji socjalnych aspektów usługi powszechnej należy:

- jednolita opłata za przyłączenie abonenta do sieci na obszarze całego kraju, niezależnie od rzeczywistych kosztów jego realizacji (np. w przypadku mieszkańców obszarów oddalonych i słabo zaludnionych), a także jednolity abonament miesięczny;
- zróżnicowanie abonamentu miesięcznego oraz opłat za przyłączenie w zależności od kategorii końcowego użytkownika: wyższe opłaty dla podmiotów gospodarczych, a niższe – dla użytkowników mieszkaniowych;
- stosowanie obniżonej stawki podatkowej VAT dla abonentów mieszkaniowych;
- ulgowe taryfy na usługi związane z utrzymaniem więzi rodzinnych i międzyludzkich;
- ulgowe taryfy dla osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem podwyższonych kosztów świadczenia usługi i aparatów końcowych, przystosowanych do potrzeb abonenta niepełnosprawnego;
- ulgowe taryfy dla osób niezdolnych i w podeszłym wieku, a niekiedy również dla abonentów w młodym wieku i studentów.

^① Transmisja danych o szybkości wystarczającej do uzyskania dostępu do Internetu, biorąc pod uwagę środki techniczne, będące w wyposażeniu większości użytkowników.

Sprawa przystępności usług podstawowych dla wszystkich mieszkańców zajmuje dużo miejsca w dokumentach Wspólnoty Europejskiej. Zwraca się uwagę na fakt, iż kwestia przystępności nie sprowadza się wyłącznie do wysokości opłat za usługi, aczkolwiek niewątpliwie jest to czynnik dominujący, lecz obejmuje także **możliwość kontrolowania ponoszonych wydatków i ich ograniczania**. Dlatego przyznaje się abonentom prawo do wyboru operatorów i dostawców usług, do ograniczania kwoty rachunku, za którą on ponosi odpowiedzialność, do blokowania dostępu do usług o zwiększonych opłatach (np. usługi międzynarodowe, rozrywkowe itp.). Obok tego przyznaje się prawo stosowania taryf specjalnych dla różnych grup użytkowników, nieprzystosowanych do komercyjnego poziomu cen. Należą do nich abonenci o małych dochodach, osoby starsze oraz niepełnosprawne. Abonentem niepełnosprawnym zaleca się udostępniać niezbędne aparaty pomocnicze (np. tekstofony dla osób z wadą mowy i słuchu) w celu nawiązania łączności telefonicznej.

Prawidłowe funkcjonowanie usługi powszechnej w otoczeniu wolnorynkowym mają zapewnić wyraźnie sprecyzowane zasady jej finansowania. Z uwagi na społeczny aspekt usługi powszechnej przewiduje się utrzymanie możliwości pokrywania jej deficytu, z tym że – zgodnie z nową dyrektywą o usłudze powszechnej [UE: 6] – wszelkie dofinansowanie może pochodzić albo z budżetu państwa, albo z Funduszu Usługi Powszechnej (FUP), zasilanego wpłatami od wszystkich podmiotów rynku telekomunikacyjnego (w stopniu proporcjonalnym do ich pozycji rynkowej). Inne sposoby zdobywania środków na pokrycie deficytu dostępu nie są przewidziane; dotyczy to w szczególności pokrywania tego deficytu z narzutu na opłaty za *interconnection*, co było dopuszczalne na podstawie dotychczas obowiązujących dyrektyw. W celu obniżenia poziomu dofinansowania można przeprowadzać przetargi na świadczenie usług podstawowych ze zbioru usługi powszechnej według kryterium minimalnego dofinansowania (minimalnego deficytu usługi powszechnej). Państwa członkowskie mają prawo wzbogacać zbiór usługi powszechnej innymi usługami, które nie zostały wymienione w dyrektywie o usłudze powszechnej. Nie mogą jednak pokrywać zwiększonych z tego powodu kosztów świadczenia usługi powszechnej ani z FUP, ani przez nakładanie dodatkowych ciężarów finansowych na podmioty gospodarcze; wszelkie z tym związane dodatkowe wydatki muszą być sfinansowane z budżetu państwa.

Wytyczne UE stanowią, że wszelkie rozwiązania dotyczące finansowania usługi powszechnej muszą być przejrzyste, niedyskryminujące i nie zakłócające konkurencji na rynku komunikacji elektronicznej. W miarę rozwoju rynku i wzrostu liczby operatorów, należy umożliwić podział obowiązku świadczenia usługi powszechnej między różnych operatorów (np. w drodze przetargu), z których każdy będzie mógł wybrać zestaw usług podstawowych ze zbioru usługi powszechnej według swoich możliwości i uznania. Dzięki takiemu podejściu można będzie wybrać oferenta usługi o możliwie nieznacznych wymaganiach finansowych i dobrych wskaźnikach jakościowych, co wpłynie korzystnie na jakość obsługi ludności i przyniesie obniżenie kosztów.

Zawartość koszyka usługi powszechnej może ulegać zmianie w wyniku zmian w technice, poziomie zamożności społeczeństwa oraz zapotrzebowania na konkretne usługi komunikacji elektronicznej (dla przykładu, prawodawca może wprowadzić do tego koszyka dostęp do Internetu z opłatą zryczałtowaną, świadczenie usług telefonii komórkowej na przystępnych warunkach itp.). Dzięki takiemu rozwiązaniu można stosunkowo łatwo zmieniać zawartość składników w koszyku „usługa powszechna”, nie ingerując przy tym w treść zapisów prawa o tej usłudze. Również obowiązek świadczenia usługi powszechnej (*universal service obligation*) jako całego koszyka usług podstawowych bądź poszczególnych jego składników może być rozstrzygany w trybie indywidualnym przez regulatora rynku, z uwzględnieniem rzeczywistych możliwości ekonomicznych i technicznych każdego z operatorów telekomunikacyjnych na rynku krajowym bądź regionalnym.

Usługa powszechna w Polsce na tle rozwiązań Unii Europejskiej

W związku z trwającym procesem dostosowywania polskiego prawodawstwa do wspólnotowego dorobku prawnego UE (tj. do *acquis communautaire*), warto przeanalizować, czy polskie regulacje w odniesieniu do usług powszechnych według ustawy *Prawo telekomunikacyjne* [22] są zharmonizowane z prawem wspólnotowym. Przytoczone rozważania o usłudze powszechnej w Unii Europejskiej umożliwiają porównanie regulacji wspólnotowych z rozwiązaniami polskiego prawa telekomunikacyjnego i na tej podstawie wyciągnięcie wniosków co do kierunku niezbędnych zmian w regulacjach tego sektora rynku po przystąpieniu Polski do Wspólnoty.

Analiza porównawcza ustawy *Prawo telekomunikacyjne* (art. 49 ÷ 56) z prawem wspólnotowym wykazuje, że przyjęte rozwiązania w kwestii świadczenia usług powszechnych są wprawdzie zbieżne z obowiązującą koncepcją UE, ale jednocześnie obciążone istotną odmiennością pojęciową. Obowiązujące w Polsce pojęcie usługi powszechnej podano w art. 49 ust. 1 ustawy *Prawo telekomunikacyjne* [22]:

„Art. 49.1. Usługi telefoniczne, z wyłączeniem usług dostępu do sieci, usługi faksowe oraz usługi transmisji danych w paśmie fonicznym za pomocą modemów świadczone przez operatorów publicznych w stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych, wraz ze świadczeniami dodatkowymi, polegającymi na:

- 1) udzielaniu informacji o numerach abonentów, zwanym dalej „usługą biura numerów”,*
- 2) udogodnieniach dla osób niepełnosprawnych,*
- 3) dostarczaniu, na pisemne żądanie abonenta, szczegółowego wykazu wykonanych mu usług telekomunikacyjnych,*

– zwane dalej „usługami powszechnymi”, powinny być dostępne każdemu użytkownikowi z zachowaniem wymaganej jakości i po przystępnej cenie, na obszarze całego kraju.”

Wymagania ustawowe, aby usługi powszechne (tj. telefoniczne, faksowe i wolnej transmisji danych) były świadczone z zachowaniem określonej jakości, po przystępnej cenie, w sposób dostępny każdemu użytkownikowi na obszarze całego kraju, w pełni odpowiadają koncepcji wspólnotowej. Ta zgodność rozwiązań nie jest jednak pełna, gdyż w Unii Europejskiej, jak już uprzednio wspomniano, pojęcie usługi powszechnej nie jest tożsame z pojęciem usługi telekomunikacyjnej jako świadczenia czynności zapewniających przekaz informacji za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Usługa powszechna jest pojęciem prawnym, służącym do oznaczenia **zbioru** podstawowych usług telekomunikacyjnych, do których świadczenia jest zobligowany – wskazany przez państwo – operator z zachowaniem zasady proporcjonalności. Usługi telefoniczne na rynku UE występują zarówno jako zwykłe usługi komercyjne (w przypadku, gdy są świadczone przez operatora niezobligowanego), jak i usługi powszechne (w tym sensie, że stanowią składnik zbioru usługi powszechnej w ofercie operatora zobligowanego). Wymagania dotyczące świadczenia usługi komercyjnej są **odmienne** od tych narzuconych operatorowi zobligowanemu.

W polskim prawie natomiast usługa powszechna jest określoną usługą telefoniczną, odpowiadającą zapisom art. 49 ustawy *Prawo telekomunikacyjne*. Usług tych jest **wiele**, a za ich świadczenie odpowiada **każdy operator telefoniczny**, niezależnie od zajmowanej pozycji na rynku: **każda usługa telefoniczna** w sieci stacjonarnej, świadczona na polskim rynku telekomunikacyjnym, jest usługą powszechną, co z kolei rodzi określone skutki prawne i ekonomiczne dla **każdego** operatora telefonicznego, **niezależnie** od jego pozycji na rynku. Jak z tego widać, nie ma rozróżnienia na usługi

telefoniczne komercyjne i usługi telefoniczne powszechne (jako elementy zbioru usług podstawowych, zakwalifikowanych przez państwo do usługi powszechnej). Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż w polskim prawie wspomina się o prawdzie o przystępnej cenie na usługi powszechne, ale nie podano zasad jej ustalania i weryfikowania.

Z problematyką świadczenia usługi powszechnej jest ściśle związana kwestia jej finansowania w przypadku powstania strat u operatora zobligowanego. **Dyrektywa o usłudze powszechnej** [UE: 6] dopuszcza pokrywanie strat netto, powstałych u operatora zobligowanego w związku z dostarczaniem usługi powszechnej, ale wyłącznie z budżetu państwa bądź Funduszu Usługi Powszechnej, powstałego ze składek podmiotów telekomunikacyjnych; takie podejście jest odmienne od dotychczas obowiązującego w UE. W polskiej ustawie *Prawo telekomunikacyjne* [22] sprawa finansowania występuje jedynie w ramach regulacji współpracy operatorskiej – w opłatach za *interconnection*. W art. 81 zawarto delegację dla ministra właściwego do spraw łączności, aby określił, w drodze rozporządzenia, m.in. kwestię: „zakresu i zasad wyrównywania operatorom stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych deficytu ponoszonego z tytułu budowy i eksploatacji linii łączących udostępnione abonentom przez operatora zakończenia sieci z urządzeniami sieci telekomunikacyjnej tego operatora wykonującymi komutację, ...”, tj. dopuszcza się wprowadzanie dodatkowych opłat z tytułu deficytu dostępu do umów o łączeniu sieci telekomunikacyjnych różnych operatorów, co jest zgodne z dotychczas obowiązującym porządkiem prawnym w UE.

Ustawa *Prawo telekomunikacyjne* nie przewiduje innych sposobów i źródeł finansowania ewentualnych strat ponoszonych przez operatora z tytułu obligatoryjnego świadczenia usługi powszechnej, co nie odpowiada regulacjom, które mają obowiązywać w prawie krajowym państw członkowskich UE od 25 lipca 2003 r. Zachodzi zatem konieczność dostosowania polskich rozwiązań do prawa wspólnotowego przez uwzględnienie udziału budżetu państwa lub Funduszu Usługi Powszechnej w pokrywaniu ewentualnych strat netto u operatora zobligowanego do świadczenia usługi powszechnej.

Aspekty socjalne usługi powszechnej, związane z zapewnieniem dostępu do usług telekomunikacyjnych ze zbioru usługi powszechnej użytkownikom końcowym z grup specjalnej troski (osobom starszym, niepełnosprawnym oraz o specyficznych potrzebach socjalnych) na przystępnych warunkach, wymagają skonkretyzowania w obowiązującym polskim prawie; dotyczy to m.in. ulgowych taryf, daleko idącej pomocy osobom niepełnosprawnym (głuchym, słabo widzącym) oraz rodzinom w niedostatku. Postanowienia art. 52 o obowiązkach operatorów wobec osób niepełnosprawnych nie wyczerpują problemu.

Reasumując, należy dostosować polskie prawo telekomunikacyjne w zakresie usługi powszechnej do prawa wspólnotowego, co z jednej strony przyczyni się do rozwoju konkurencyjności rynku usług telefonicznych, a z drugiej wzmocni pozycję państwa w określaniu tempa telefonizacji kraju oraz w zaspokajaniu podstawowych potrzeb telekomunikacyjnych wszystkich warstw i grup ludności na całym obszarze kraju.

Uwagi końcowe

Przedstawione rozważania ukazały ścisły związek problematyki powszechnej usługi w telekomunikacji z koncepcją rozwoju UE jako ekonomicznie i cywilizacyjnie przodującego regionu świata, zgodnie z perspektywą europejskiego społeczeństwa informacyjnego o ludzkim obliczu, z gospodarką opartą na wiedzy. Zrozumienie tych wzajemnych związków jest niezbędne do właściwego ukształtowania otoczenia prawnego dla polskiego rynku komunikacji elektronicznej w ramach przygotowań do wstąpienia do Unii Europejskiej. Ze względów terminowych główną uwagę należy skoncentrować

na pakiecie dokumentów UE (rozporządzeniach, dyrektywach, decyzjach i wytycznych), które zostały opracowane oraz przyjęte w latach 2000–2002 i będą decydować o funkcjonowaniu rynku komunikacji elektronicznej już od drugiej połowy 2003 r. W przypadku powszechnej usługi telekomunikacyjnej należy przede wszystkim uwzględnić postanowienia dyrektywy o usłudze powszechnej [UE: 6], z uwzględnieniem dyrektywy ramowej [UE: 5].

W **dyrektywie o usłudze powszechnej** szczegółowo przedstawiono zakres obowiązków państw członkowskich w zapewnieniu realizacji usługi powszechnej. Wypuklono m.in. następujące kwestie, które muszą być uwzględnione w krajowym prawie telekomunikacyjnym:

- dostępność usługi powszechnej o ustalonej jakości dla wszystkich użytkowników końcowych na całym terytorium kraju, niezależnie od stałego miejsca pobytu i po przystępnej – w świetle warunków krajowych – cenie;
- zaspokojenie przynajmniej przez jednego operatora wszystkich rzeczowych wniosków o przyłączenie abonenta w stałym miejscu pobytu do publicznej sieci telefonicznej oraz o dostęp do publicznie dostępnych usług w stałym miejscu pobytu;
- dzięki połączeniu z publiczną siecią telefoniczną umożliwienie użytkownikom końcowym realizacji połączeń telefonicznych w ruchu miejscowym, krajowym i międzynarodowym, połączeń faksowych oraz transmisji danych o szybkości wystarczającej do uzyskania dostępu do Internetu, biorąc pod uwagę środki techniczne będące na wyposażeniu większości użytkowników;
- przystępność i kontrola wydatków telekomunikacyjnych przez abonenta,
- dostęp do książki telefonicznej i informacji telefonicznej;
- bezpłatny dostęp do numerów alarmowych (nagłej pomocy);
- obowiązek operatorów zobligowanych do instalacji i utrzymania odpowiedniej liczby ogólnodostępnych aparatów telefonicznych, z uwzględnieniem gęstości geograficznej, dostępności dla użytkowników niepełnosprawnych oraz ich jakości;
- nałożenie obowiązku świadczenia usługi powszechnej na jednego lub więcej operatorów, aby zapewnić dostępność usługi powszechnej na całym obszarze kraju (dopuszczalność przeprowadzenia przetargów w celu wyłonienia oferentów usług podstawowych, gwarantujących wysoką jakość obsługi przy możliwie niskich dopłatach z budżetu bądź FUP);
- pokrywanie strat netto, powstałych u operatora zobligowanego w związku z dostarczaniem usługi powszechnej, wyłącznie z budżetu państwa bądź Funduszu Usługi Powszechnej, powstałego ze składek podmiotów telekomunikacyjnych;
- aspekty **społeczne** usługi powszechnej (zapewnienie dostępu do usług telekomunikacyjnych ze zbioru usługi powszechnej mieszkańcom obszarów wiejskich oraz geograficznie izolowanych);
- aspekty **socjalne** usługi powszechnej (zapewnienie dostępu do usług telekomunikacyjnych ze zbioru usługi powszechnej użytkownikom końcowym z grup specjalnej troski, czyli osobom starszym, niepełnosprawnym oraz o specyficznych potrzebach socjalnych, z przyznaniem im m.in. ulgowych taryf, specjalnych taryf dla abonentów o małym poziomie konsumpcji usług telekomunikacyjnych, daleko idącej pomocy osobom niepełnosprawnym oraz rodzinom w niedostatku).

Analiza porównawcza zapisów polskiego prawa telekomunikacyjnego w kwestii usługi powszechnej z prawem wspólnotowym wykazała, że jest konieczna zmiana tych zapisów pod kątem określenia usługi powszechnej, obowiązku jej świadczenia oraz zasad finansowania. Sposób rozwiązania może być różnorodny. Dla przykładu, można postąpić następująco:

- wydzielić w osobną kategorię te usługi telekomunikacyjne, które mają podstawowe znaczenie dla użytkowników (zarówno gospodarczych czy administracyjnych, jak i mieszkaniowych), określając je mianem **podstawowych** usług telekomunikacyjnych; do tej kategorii mogą należeć wszystkie te usługi, które znajdują się pod szczególnym nadzorem regulatora rynku telekomunikacyjnego (np. usługi telefoniczne w sieci stacjonarnej i komórkowej, usługi dzierżawy łączy, połączenia międzysieciowe, taryfy dostępu i korzystania *online* z Internetu, itd.);
- określić usługę powszechną jako **minimalny zbiór usług podstawowych**, których świadczenie podlega szczególnej ochronie państwa i stanowi obowiązek odpowiednio wyznaczonego operatora (operatorów) – zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym;
- wprowadzić delegację ustawową dla Rady Ministrów, uprawnijającą ją do zmiany zakresu oraz zawartości usługi powszechnej w miarę rozwoju rynku komunikacji elektronicznej i zwiększania dostępu do usług podstawowych.

Bibliografia

- [1] Alabau A.: *Telecommunications and the Information Society in European regions*. Telecommunications Policy, 1997, vol. 21, no. 8, s. 761–771
- [2] Barbare S.: *The effects of liberalisations on telecommunications tariffs*. The J. of the Institution of British Telecommunications Engineers, 2001, vol. 2, pt. 3, s. 72–74
- [3] Bühler C., Schmitz W.: *The role of telecommunications systems for elderly and those with special needs – Ensuring access for all*. Study for the European Commission, Forschungsinstitut Technologie-Behindertenhilfe, Wetter, Germany, February 1999
- [4] Chochliouros I.P., Spiliopoulou-Chochliourou A.S.: *Current and future aspects of universal service obligations in Europe*. The J. of the Institution of British Telecommunications Engineers, 2001, vol. 2, pt. 3, s. 60–65
- [5] Cullen K., Robinson S.: *Telecommunications for older people and disabled people in Europe – Preparing for the Information Society*. Amsterdam, IOS Press, 1997
- [6] Kamiński F., Uklańska B.: *Państwo a funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego*. Warszawa, Instytut Łączności, 1995
- [7] Kamiński F.: *Powszechna usługa telekomunikacyjna a przekształcenia strukturalne w sektorze telekomunikacyjnym*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1996, nr 4
- [8] Kamiński F.: *Kierunki zmian w regulacjach Unii Europejskiej w obszarze komunikacji elektronicznej*. W: Materiały z Krajowego Sympozjum Telekomunikacji KST'2001, Bydgoszcz, 2001, t. A, s. 119–128
- [9] Kamiński F.: *Implikacje regulacyjne konwergencji w obszarze komunikacji elektronicznej*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2001, nr 3–4, s. 23–38
- [10] Kamiński F.: *Nowy etap w polityce regulacyjnej Unii Europejskiej w obszarze komunikacji elektronicznej*. Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjny, 2000, nr 12, s. 897–903
- [11] Kamiński F.: *Przyszłościowe aspekty regulacji rynku komunikacji elektronicznej*. Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne, 2001, nr 1, s. 61–65
- [12] Kamiński F.: *Polityka telekomunikacyjna Unii Europejskiej*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1998, nr 2–4

- [13] Kamiński F.: *Aspekty społeczne w polityce telekomunikacyjnej Unii Europejskiej*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1999, nr 1–3
- [14] Kemos A.: *Perspectives of universal service within a competitive European environment*. British Telecommun. Engin., October 1997, vol. 16, pt. 3, s. 237–241
- [15] Mårtenson G.: *The impending dismantling of European Union telecommunications regulation*. Telecommunications Policy, 1998, vol. 22, no. 9, s. 729–738
- [16] Milne C.: *Stages of universal service policy*. Telecommunications Policy, 1998, vol. 22, no. 9, s. 775–780
- [17] Nett L.: *Auctions – An alternative approach to allocate universal service obligations*. Telecommunications Policy, 1998, vol. 22, no. 8, s. 661–669
- [18] Piotrowski A.J.: *Universal Service – cywilizacja na pokaz?* Telecom Forum, 2000, nr 1, s. 16–18
- [19] Sońta S.: *Telekomunikacja a osoby niepełnosprawne*. Infotel, 1998, nr 3, s. 14–21
- [20] Streżyńska A.: *Co zrobić, żeby działało (usługa powszechna)*. Infotel, 2002, nr 2, s. 14–17
- [21] *The future of universal service in telecommunications in Europe. Analysis*. Final Report for EC DGXIII/A1, Report no. 97013, 13 January 1997
- [22] *Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne*. Dz. U., 2000, nr 73, poz. 852

Załącznik

Wybrane dokumenty Unii Europejskiej

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on *Europe's way to the information society: an action plan*, COM (94) 347 final, Brussels, 19.07.1994
2. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on *the implications of the information society for European Union policies – Preparing next steps*, Brussels, 24.07.1996, COM (96) 395 final
3. Council Resolution of 7 February 1994 on *universal service principles in the telecommunications sector*, OJ C 48, 16.02.1994, pp. 1–2
4. Council Resolution of 18 September 1995 on *the implementation of the future regulatory framework for telecommunications*, OJ C 258, 3.10.1995, pp. 1–3
5. Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on *a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)*, OJ L 108, 24.04.2002, p. 33
6. Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on *universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)*, OJ L 108, 24.04.2002, p. 51

7. Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on *access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive)*, OJ L 108, 24.04.2002, p. 7
8. Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on *the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive)*, OJ L 108, 24.04.2002, p. 21
9. Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning *the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)*, OJ L 201, 31.07.2002, p. 37
10. Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on *interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP)* (amended by Directive 98/61/EC)
11. Directive 98/10 /EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 1998 on *the application of open network provision (ONP) to voice telephony and an universal service for telecommunications in a competitive environment (replacing European Parliament and Council Directive 95/62/EC)*
12. European Parliament Resolution of 20 April 1993 on the Commission Communication *Towards costs orientation and the adjustment of pricing structures – telecommunications tariffs in the Community*, A3-0117/93, OJ C 150, 31.05.1993, pp. 37–39
13. European Parliament Resolution of 20 April 1993 on *the Commission's 1992 review of the situation in the telecommunications services sector*, A3-0113/93, OJ C 150, 31.05.1993, pp. 39–43
14. European Parliament Resolution of 6 May 1994 on *the Communication from the Commission accompanied by the proposal for a Council Resolution on universal service principles in the telecommunications sector*, A3-0317/94, OJ C 205, 25.07.1994, pp. 551–553
15. European Parliament Resolution of 19 May 1995 on *the Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks – Pt. II: A common approach to the provision of infrastructure for telecommunications in the European Union (COM (94) 682 – C4-0030/95)*, A4-0111/95, OJ C 151, 19.06.1995, pp. 479–482
16. *eEurope – an Information Society for all*, Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000, European Commission, COM (1999) 687 final, Brussels, 8 December 1999
17. *eEurope 2002 – an Information Society for all*, Draft Action Plan prepared by the European Commission for the European Council in Feira 19–20 June 2000, COM (2000) 330 final, Brussels, 24.05.2000
18. *eEurope 2002 – Impact and priorities*, A communication to the Spring European Council in Stockholm, 23–24 March 2001, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2001) 140 final, Brussels, 13.03.2001
19. *eEurope 2005: An information society for all*, An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, 21/22 June 2002, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2002) 263 final, Brussels, 28.05.2002

20. *Europe and the global information society*, Recommendations of the Bangemann Group to the European Council, Brussels, 26.05.1994
21. *First monitoring report on universal service in telecommunications in the European Union*, Communication from the Commission to the European Parliament, Council, Economic and Social Committee and Committee of Regions, COM (98) 106, Brussels, 25.02.1998
22. *Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks*, Pt. I, *Principle and timetable*, Commission of the European Communities, COM (94) 440 final, Brussels, 25.10.1994
23. *Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks*, Pt. II, *A common approach to the provision of infrastructure for telecommunications in the European Union*, Commission of the European Communities, COM (94) 682 final, Brussels, 25.01.1995
24. *Living and working in the Information Society: People first*, Green Paper by the Commission, COM (96) 389 final, Brussels, 22.07.1996
25. Regulation (EC) No 2887/2000 of the European Parliament and the Council of 18 December 2000 on unbundled access to the local loop, OJ L 336, 30.12.2000, p. 4
26. *Seven Report on the implementation of the telecommunications regulatory package*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2001) 706, Brussels, 2001
27. *Sixth Report on the implementation of the telecommunications regulatory package*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2000) 814, Brussels, 7.12.2000
28. *Status of voice communications on Internet under Community law and, in particular, under Directive 90/388/EEC*, OJ C 6, 10.01.1998, p. 4
29. *Status of voice communications on Internet under Community law and, in particular, under Directive 90/388/EEC*, Supplement to the Communication by the Commission to the European Parliament and the Council on *the status and implementation of Directive 90/388/EEC on competition in the markets for telecommunications services*, OJ C 369, 22.12.2000, p. 3–5
30. *Telekommunikation bis zum Jahre 1998. Konsultation zur Lage der Telekommunikationsdienste*, Mitteilung der Kommission vom 05. Mai 1993 – KOM [93] 159 endg
31. *Theme Paper on universal service issues*, European Commission Directorate General XIII Telecommunications, Brussels, 19 September 1995
32. *The results of the public consultation on the 1999 Communications Review and orientations for the new regulatory framework*, Communication from the Commission, COM (2000) 239 final, Brussels, 26.04.2000
33. *Towards a dynamic European economy – Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment*, Communication by the Commission, COM (87) 290 final, Brussels, 30.06.1987

34. *Towards a new framework for electronic communications infrastructure and associated services – The 1999 Communications Review*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (1999) 539, Brussels, 10.11.1999
35. *Universal service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment. An essential element of the Information Society*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (96) 73 final, Brussels, 12.03.1996

Franciszek Kamiński



Doc. dr hab. inż. Franciszek Kamiński (1930) – absolwent Wydziału Łączności Politechniki Warszawskiej (1956); pracownik naukowy Instytutu Tele- i Radiotechnicznego, PAN oraz Instytutu Łączności w Warszawie (od 1985); autor licznych publikacji; zainteresowania naukowe: synteza układów biernych, filtry elektromechaniczne oraz problemy funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji Unii Europejskiej.

e-mail: redakcja@itl.waw.pl