

# ***Nowa ustawa regulująca działalność telekomunikacyjną w Polsce – „Prawo telekomunikacyjne”***

***Miroslaw Fereniec***

*Omówiono podstawowe kwestie, które reguluje nowa ustawa „Prawo telekomunikacyjne” z krótkim komentarzem wprowadzonych rozwiązań. Przedstawiono w skrócie podstawowe cele oraz zadania nowych regulacji rynku telekomunikacyjnego w Polsce. Wskazano również podstawowe zmiany regulacji prawnych w stosunku do dotychczas obowiązujących. Szczególnie zwrócono uwagę na problemy liberalizacji rynku telekomunikacyjnego w Polsce, świadczenie usług podstawowych oraz utworzenie Urzędu Regulacji Telekomunikacji.*

*telekomunikacja, prawo, regulacje dotyczące rynku telekomunikacyjnego*

## ***Zarys charakterystyki ustawy **Prawo telekomunikacyjne*****

Ustawa *Prawo telekomunikacyjne* z dnia 21 lipca 2000 r. (Dz. U., nr 73, poz. 852) jest aktem prawnym, regulującym zasady funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w warunkach gospodarki wolnorynkowej z uwzględnieniem prawodawstwa Unii Europejskiej. Wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. (z pewnymi wyjątkami).

Z uchwalonej przez Sejm i Senat ustawy wynika, iż przede wszystkim ma ona stanowić ramowe warunki do utworzenia w Polsce sprawnego, rzeczywiście konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych oraz rynku udostępniania infrastruktury telekomunikacyjnej, zapewniającego jak najszerszy i równoprawny dostęp do jednego z podstawowych dóbr cywilizacyjnych, jakim jest obecnie łączność telefoniczna, a w przyszłości także do usług świadczonych w nowoczesnych, szerokopasmowych sieciach telekomunikacyjnych, przy jednoczesnej ochronie praw i interesów wszystkich użytkowników rynku telekomunikacyjnego.

Według autorów ustawy, rosnąca w wyniku wprowadzenia konkurencji i liberalizacji rynku podaż usług telekomunikacyjnych, ma z jednej strony zlikwidować, w jak najkrótszym czasie, lukę cywilizacyjną, stanowiącą spuściznę lat ubiegłych, związaną z niedostępnością podstawowych usług telekomunikacyjnych, zwłaszcza w regionach wiejskich, a z drugiej – umożliwić społeczeństwu wybór tych usług (pod względem ich rodzaju, jakości lub ceny), niezależnie od tego, czy będzie to indywidualny użytkownik końcowy, czy rozległa korporacja.

Opracowując i uchwalając ustawę przyjęto również założenie, że rozwój konkurencyjnego rynku infrastruktury telekomunikacyjnej ma spowodować jej szybki rozwój, co – z uwzględnieniem nowoczesnych technik multimedialnych – powinno otworzyć szerokiemu gronu użytkowników dostęp do źródeł informacji „bez granic”, stanowiący warunek konieczny do utworzenia w Polsce „społeczeństwa informacyjnego”.

Czy te założenia i życzenia zostaną spełnione, pokaże czas oraz odpowiednie stosowanie przepisów ustawy w praktyce, a to wymaga wyszkolonej i bardzo dobrze znającej sektor telekomunikacyjny kadry, zajmującej się wykonywaniem tej ustawy, szczególnie tej zatrudnionej w nowo utworzonym Urzędzie Regulacji Telekomunikacji (URT).

Merytoryczny zakres ustawy obejmuje zagadnienia związane z trzema głównymi aspektami współczesnej telekomunikacji:

- ekonomiczno-społecznymi, dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z zasadami rynkowymi, polegającej na tworzeniu infrastruktury telekomunikacyjnej oraz świadczeniu usług telekomunikacyjnych (zwanej w ustawie „działalnością telekomunikacyjną”);
- technicznymi, dotyczącymi stanowienia wymagań dla urządzeń i sieci telekomunikacyjnych, a także innych urządzeń wytwarzających pola elektromagnetyczne, spełniających wymagania w zakresie kompatybilności elektromagnetycznej;
- regulacyjno-kontrolnymi, określającymi podstawowe uprawnienia oraz obowiązki organu kontrolnego i regulacyjnego w telekomunikacji, czyli URT, w stosunku do podmiotów zajmujących się działalnością telekomunikacyjną oraz organów mających wpływ na funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce, np. przez tworzenie przepisów prawa.

Podstawowymi celami ustawy wymienionymi w art. 1 są:

- zapewnienie powszechnego dostępu na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do usług telekomunikacyjnych;
- ochrona interesów użytkowników telekomunikacji;
- wspieranie równoprawnej i efektywnej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych;
- rozwój nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej, integrującej usługi telekomunikacyjne, informacyjne i audiowizualne, umożliwiającej dostęp do ogólnoeuropejskich oraz światowych sieci i usług telekomunikacyjnych;
- zapewnienie ładu w gospodarce zasobami: numeracji, widma częstotliwości fal radiowych oraz orbitalnymi;
- ochrona interesu państwa w zakresie obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Cele te są na tyle ogólne, że nie budzą kontrowersji i osiągnięcie ich umożliwi polskiej telekomunikacji wkroczenie na nową drogę, która powinna prowadzić Polskę do otwartego rynku europejskiego.

W tym samym artykule ustawy wymieniono również podstawowe obszary działalności telekomunikacyjnej, podlegające regulacji, a mianowicie:

- wykonywanie i kontrola działalności, polegającej na świadczeniu lub udostępnianiu usług telekomunikacyjnych oraz eksploatacji sieci telekomunikacyjnych, zwanej dalej „działalnością telekomunikacyjną”;
- używanie i kontrola używania urządzeń radiowych;
- funkcjonowanie organów regulacyjnych w telekomunikacji;
- gospodarowanie numeracją;
- gospodarowanie zasobami widma częstotliwości fal radiowych oraz zasobami orbitalnymi.

W ustawie wprowadzono znaczną liczbę nowych regulacji prawnych, które wymagają praktycznego sprawdzenia ich funkcjonowania w warunkach rynkowych, a w przypadku niespełnienia oczekiwań ustawodawcy, wprowadzenia odpowiednich zmian. Nowe lub zmienione, w stosunku do obecnie obowiązujących, rozwiązania dotyczą przede wszystkim takich zagadnień, jak:

- uprawnienia do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej;
- pobieranie opłat za nabywanie uprawnień i kierunki ich rozdysponowania;
- utworzenie organu regulacyjnego w telekomunikacji – URT;
- świadczenie usług telekomunikacyjnych, w tym usług powszechnych;
- ustalanie opłat za świadczenie usług telekomunikacyjnych;
- łączenie sieci telekomunikacyjnych oraz związanej z tym współpracy operatorów;
- gospodarka zasobami częstotliwości i wymagania dotyczące kompatybilności elektromagnetycznej;
- gospodarka zasobami numeracji;
- wymagania dla urządzeń telekomunikacyjnych;
- tajemnica telekomunikacyjna oraz sposób postępowania w sytuacji szczególnych zagrożeń;
- wprowadzenie kar finansowych dla podmiotów oraz osób nie stosujących się do obowiązujących regulacji i wymagań.

Ponadto w ustawie, po raz pierwszy, wprowadzono specjalne regulacje w stosunku do podmiotów mających znaczącą pozycję rynkową lub dominującą. Regulacje dotyczące tych podmiotów są znacznie bardziej restrykcyjne, nakładają na nich bowiem specjalne obowiązki i konieczność odpowiedniego postępowania w stosunku do podmiotów nie mających takiej pozycji.

W ustawie, mimo długiego czasu jej opracowywania oraz wprowadzania dużej liczby poprawek redakcyjnych i legislacyjnych przez Senat, pozostawiono jednak kilka uchybień legislacyjnych oraz rozwiązań, co najmniej wątpliwych, które zweryfikuje czas i prowadzenie działalności telekomunikacyjnej na coraz bardziej zliberalizowanym rynku w Polsce.

Należy dodać, że – mimo dosyć dużego stopnia szczegółowości rozwiązań wprowadzonych w ustawie – charakteryzuje się ona bardzo dużą liczbą delegacji do wydania aktów wykonawczych (43, w tym 26 obligatoryjnych) przez:

- ministra właściwego do spraw łączności (samodzielnie – 23, w tym 12 obligatoryjnie);
- ministra właściwego do spraw łączności w porozumieniu z innymi ministrami (10, w tym 9 obligatoryjnie);
- innych ministrów w porozumieniu z ministrem do spraw łączności (4, w tym 1 obligatoryjnie);
- prezesa Rady Ministrów (6, w tym 4 obligatoryjnie).

Oznacza to, że uchwalone przez Sejm i Senat przepisy ustawy zostawiły bardzo dużą swobodę organom rządowym, gdyż wiele szczegółowych rozwiązań będzie wynikało z wydanych na podstawie tych przepisów aktów wykonawczych oraz decyzji podejmowanych przez prezesa URT.

## Uprawnienia do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej

W ustawie wprowadzono całkowicie nowe przepisy dotyczące rozpoczynania i prowadzenia działalności telekomunikacyjnej. Przepisy te są lepiej dostosowane do obecnych i przyszłych warunków funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w Polsce, niż obecnie obowiązujące. Regulacje prawne zawarte w ustawie, dotyczące liberalizacji rynku telekomunikacyjnego, uwzględniają konstytucyjne prawo do swobodnego wykonywania działalności gospodarczej, w myśl którego każdy jest uprawniony do korzystania z telekomunikacji oraz prowadzenia działalności telekomunikacyjnej, jeśli jest to zgodne z przepisami. W szczególności w ustawie przewidziano, że podstawą prowadzenia działalności telekomunikacyjnej może być zgłoszenie do URT (będące ogólnym upoważnieniem do prowadzenia takiej działalności) lub indywidualne uprawnienie do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej, nazwane w ustawie „zezwoeniem telekomunikacyjnym”, wydane również przez URT. Ustawa określa także rodzaje działalności telekomunikacyjnej, której prowadzenie nie wymaga zezwolenia lub zgłoszenia do URT.

Obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności telekomunikacyjnej został ograniczony tylko do eksploatacji:

- publicznych sieci telefonicznych, wykorzystujących numerację przydzieloną przez organ regulacyjny o zasięgu przekraczającym obszar jednej gminy, czyli sieci telekomunikacyjnych najbardziej obecnie zdominowanych przez operatorów o znaczącej pozycji rynkowej;
- sieci publicznej przeznaczonej do rozprowadzania lub rozpowszechniania programów radiofonicznych i telewizyjnych, coraz wyraźniej dążących w kierunku szerokopasmowych, zintegrowanych sieci multimedialnych.

Jest to bardzo ważna zmiana przepisów dotyczących szczegółowego regulowania prowadzenia działalności gospodarczej, w stosunku do obecnie obowiązujących dość restrykcyjnych przepisów, które – poza obowiązkiem uzyskania zezwolenia na budowę i używanie sieci telekomunikacyjnych – nakładały również na operatorów obowiązek otrzymania koncesji na świadczenie usług telekomunikacyjnych. W warunkach gospodarki rynkowej dotychczasowe przepisy stanowiły istotną barierę we właściwym rozwoju rynku telekomunikacyjnego. Według nowych uregulowań zawartych w nowej ustawie *Prawo telekomunikacyjne*, operator po uzyskaniu zezwolenia na eksploatację danego rodzaju sieci publicznej będzie miał prawo do świadczenia wszelkich usług telekomunikacyjnych, do których dana sieć jest przeznaczona.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż – według nowych przepisów – zezwolenie telekomunikacyjne będzie udzielane wraz z niezbędnymi do jego wykonywania zasobami częstotliwości, numeracji i innych znaków identyfikujących (udzielanych dotąd w osobnych decyzjach). Stanowi to daleko idące uproszczenie w odniesieniu do stanu obecnego. Ustalone procedury uzyskiwania uprawnień do prowadzenia działalności telekomunikacyjnej są zgodne z zaleceniami generalnymi Unii Europejskiej (zalecana w dyrektywie UE zasada tzw. *one-stop shopping*).

Ponadto w ustawie określono, że z wyłączeniem przypadków, w których jest konieczne wykorzystywanie zasobów o ograniczonej dostępności (np. numeracji, widma częstotliwości fal radiowych lub pozycji na orbicie geostacjonarnej), **liczba udzielanych zezwoleń nie może być ograniczana**, zgodnie z ogólną zasadą, że każdy jest uprawniony do podejmowania oraz prowadzenia działalności telekomunikacyjnej i tylko rynek powinien weryfikować liczbę podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne. Gdyby występowało ograniczenie omawianych zasobów, będą one przydzielane w formie przetargu.

W tej sytuacji warunki podejmowania działalności objętej zezwoleniem oraz przypadki, w których następuje odmowa udzielenia zezwolenia, zostały ściśle określone w ustawie i nie stanowią podstawy do faktycznego ograniczenia liczby podmiotów podejmujących działalność telekomunikacyjną na podstawie zezwolenia. Te zapisy otwierają drogę do nie ograniczonej konkurencji w telekomunikacji.

W ustawie jednak jednocześnie, na czas określony, powiększono zakres dotychczasowych ograniczeń prawnych związanych z dostępem do usług międzynarodowych oraz dotyczących partycypacji podmiotów zagranicznych w spółkach prowadzących działalność telekomunikacyjną (art. 135 ust. 1). Przewidziano też, że po 31 grudnia 2002 r. zostaną zniesione ograniczenia, dotyczące usług międzynarodowych oraz udziału podmiotów zagranicznych w spółkach wykonujących działalność telekomunikacyjną. Ponadto autorzy ustawy wprowadzili jednoroczne moratorium, do końca 2001 r., na wydawanie zezwoleń telekomunikacyjnych (art. 151 pkt 3 w powiązaniu z art. 9), co *de facto* na okres jednego roku może ograniczyć liberalizację rynku w zakresie świadczenia usług telefonicznych w sieciach publicznych. Tak więc z jednej strony uchwalono przepisy znacznie liberalizujące podejmowanie działalności na rynku telekomunikacyjnym, a z drugiej strony – wprowadzono nie w pełni uzasadnione ograniczenia, z których w ostatniej chwili próbowano się nawet częściowo wycofać (poprawka Senatu nie uwzględniona jednak przez Sejm).

Wprawdzie stworzono pewną furtkę do zniesienia wprowadzonych ograniczeń, jednak nie wydaje się, aby istniała obecnie wola z niej skorzystania. Wspomnianą furtką umożliwiającą złagodzenie tych ograniczeń jest delegacja dla Rady Ministrów, a także dla ministra właściwego do spraw łączności do określania zasad wprowadzania bardziej liberalnych zapisów do zezwoleń telekomunikacyjnych i pozwoleń radiowych, które powinny zapewnić możliwość szybkiego reagowania na kolejne dyrektywy UE, wymuszające liberalizację i harmonizację wymagań obowiązujących w tym sektorze. Ta druga możliwość na pewno będzie wykorzystana, gdyż rynek telekomunikacyjny charakteryzuje się bardzo szybkimi zmianami, a przepisów ustawy nie można tak łatwo i szybko zmieniać.

Można zatem stwierdzić, że nowe przepisy regulujące zasady prowadzenia działalności na rynku telekomunikacyjnym dają możliwości jego dalszego rozwoju, chociaż niektóre rozwiązania (prawdopodobnie w niedługim czasie) będą musiały zostać zmienione tak, aby nie stwarzały niepotrzebnych problemów interpretacyjnych. Takimi problemami wymagającymi niewątpliwie zmiany oraz pewnego uzupełnienia są zagadnienia dotyczące *unbundlingu*, które w ustawie praktycznie zostały pominięte lub wprowadzone w sposób niezgodny z przygotowywanymi regulacjami w Unii Europejskiej (art. 96 ust. 2). Jednoznacznego rozróżnienia i wyjaśnienia wymaga też kwestia *roamingu*, która obecnie jest tak bardzo popularna w związku z toczącym się postępowaniem przetargowym na wydanie koncesji i zezwoleń dotyczących systemu UMTS. Dodatkowo jest ona błędnie utożsamiana z połączeniem między sieciami telekomunikacyjnymi, mimo że są to dwie zupełnie różne sprawy, które nie powinny być jednakowo traktowane.

Należy również zwrócić uwagę, że w nowych, bardziej liberalnych regulacjach dotyczących prowadzenia działalności telekomunikacyjnej nie uniknięto pewnych błędów. Wprowadzono na przykład zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia na eksploatację publicznej sieci telefonicznej, której infrastruktura telekomunikacyjna oraz wszystkie zakończenia są zlokalizowane w całości na obszarze jednej gminy, co jest jednym z wątpliwych rozwiązań. To rozwiązanie może być właściwe dla małych gmin, szczególnie wiejskich, lecz np. dla Gminy Warszawa Centrum lub innych dużych gmin miejskich jest rozwiązaniem raczej chybionym, umożliwiającym eksploatację bardzo dużych (pod względem liczby abonentów) i wysoko rentownych publicznych sieci telefonicznych, bez zezwolenia i bez wnoszenia opłat z tytułu posiadanego zezwolenia lub wykorzystywania numeracji.

## **Pobieranie opłat za nabywanie uprawnień i kierunki ich rozdysponowania**

Nowością w zakresie regulacji dostępu do działalności telekomunikacyjnej jest zastąpienie dotychczasowych rocznych opłat za używanie urządzeń i sieci telekomunikacyjnych – rocznymi opłatami za posiadanie zezwolenia lub wykorzystywanie numeracji.

Zmieniono też formułę opłat za udzielenie zezwoleń oraz wprowadzono opłatę za przydział numeracji. Wysokość tych opłat nie może bowiem przekraczać kosztów udzielenia zezwolenia lub przydziału numeracji. Rozwiązanie takie jest zgodne z dyrektywami Unii Europejskiej. Zgłoszenie do ewidencji prowadzonej przez URT jest obciążone wyłącznie opłatą skarbową.

W ustawie utrzymano pobieranie opłat za wykorzystywanie częstotliwości na podstawie pozwolenia lub – co jest nowym rozwiązaniem – na podstawie rezerwacji, a także wiele innych opłat, które obecnie należy uiścić za wydanie pewnych uprawnień albo dokumentów. Wysokość tych opłat zostanie ustalona w przepisach wykonawczych do ustawy i dopiero wtedy będzie można ocenić, czy te opłaty będą umiarkowane, czy też będą miały charakter fiskalny.

W ustawie przewidziano również możliwość pobierania wyższych opłat niż opłaty określone w przepisach wykonawczych; dotyczy to rezerwacji częstotliwości i przydziału numeracji w przypadkach, gdy te dobra są ograniczone i będą przydzielane w formie przetargu. Opłaty te będą pobierane przez URT. Część z nich będzie przeznaczona na zasilanie „środka specjalnego” URT, czyli specjalnego funduszu, z którego będzie można finansować różne wydatki, np. prace naukowo-badawcze z zakresu gospodarki zasobami częstotliwości i kompatybilności elektromagnetycznej lub zakup aparatury pomiarowo-kontrolnej, ale również premie dla prezesa URT i jego zastępców oraz pozostałych pracowników tego urzędu.

W przypadku opłat za częstotliwość zapomniano jednak określić w ustawie ich przeznaczenia i nie wiadomo, czyj dochód będą one stanowiły. Jest to jedno z wielu niedociągnięć ustawy, wynikające ze zmiany liczby organów regulacyjno-kontrolnych już w czasie prac sejmowych nad tą ustawą i pominięcia tego faktu w przygotowywanych regulacjach prawnych.

## **Utworzenie organu regulacyjnego w telekomunikacji – URT**

Wypełniając zalecenia dyrektyw Unii Europejskiej, dotyczące otwartego dostępu do sieci telekomunikacyjnych, w ustawie powołano organ regulacyjno-kontrolny w zakresie działalności telekomunikacyjnej i gospodarki widmem częstotliwości, którym jest prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji. Prezes URT jest centralnym organem administracji rządowej. Do zakresu działania prezesa URT należy w szczególności:

- wykonywanie zadań z zakresu regulacji działalności telekomunikacyjnej i gospodarki częstotliwościowej;
- ocena funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych oraz rynku urządzeń telekomunikacyjnych;
- współdziałanie z ministrem właściwym do spraw łączności w przygotowywaniu aktów prawnych (minister właściwy w sprawach łączności wydaje głównie przepisy wykonawcze, przewidziane w prawie telekomunikacyjnym);

- kontrola przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, gospodarki zasobami częstotliwości lub spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej;
- inspirowanie oraz wspieranie badań naukowych.

Przy prezesie URT będzie działała Rada Telekomunikacji (w składzie 15 członków) jako organ opiniotwórczo-doradczy w sprawach działalności telekomunikacyjnej, gospodarki częstotliwościowej oraz spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej.

Prezes URT będzie wykonywał zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Telekomunikacji. Urząd ten powstanie przez scalenie w jeden organizm dotychczasowych jednostek Państwowej Inspekcji Telekomunikacyjnej i Pocztowej oraz Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej (oba te organy zostaną zlikwidowane). Wydatki URT będą pokrywane z budżetu państwa w wysokości ustalonej corocznie w ustawie budżetowej. Obok tego tworzy się „środek specjalny” URT z opłat za:

- uzyskanie prawa do wykorzystywania zasobów numeracji w przydziale numeracji;
- przeprowadzenie egzaminu oraz wydanie świadectwa operatora urządzeń radiowych;
- dokumentację przetargową, związaną z przetargiem na rezerwację częstotliwości.

Dyrektywy Unii Europejskiej stanowią, że organ regulacyjny powinien być niezależny od administracji rządowej, mieć skuteczne środki do egzekucji uprawnień regulacyjnych oraz stabilne źródła finansowania. Powinny to być trzy filary, decydujące o właściwym funkcjonowaniu tego organu. Realizując w polskim systemie prawnym wymagania niezależności URT, w ustawie zaproponowano konstrukcję formalnoprawną URT, wzorowaną na analogicznych regulacjach dla Urzędu Regulacji Energetyki. URT ma być centralnym organem administracji państwowej, podległym bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, który powołuje i odwołuje prezesa URT oraz wiceprezesów na pięcioletnią kadencję. Ponadto zapisy ustawy ograniczają w znacznym stopniu możliwość odwołania prezesa URT, praktycznie do bardzo spektakularnych przypadków. Ma to zapewnić stabilność funkcjonowania tego organu oraz jego niezależność w podejmowaniu decyzji. Jednak przyjęte rozwiązania już obecnie, tj. po kilku tygodniach od opublikowania ustawy, budzą pewne wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim niezależności tego organu od administracji rządowej i układu politycznego w przypadku, gdy prezes i jego zastępcy są powoływani przez prezesa Rady Ministrów, czyli przez naczelny organ tej samej administracji, a także długości kadencji prezesa URT, która wydaje się nadmiernie długa. Również kwestie związane z finansowaniem funkcjonowania tego organu wzbudzały i budzą nadal wątpliwości, dlatego też wymyślono „protezę” w finansowaniu tego organu, jaką jest opisany tu „środek specjalny”. Rozwiązania dotyczące trzech filarów funkcjonowania URT już od samego początku mogą zatem naruszyć zakładaną stabilność organizacyjną i funkcjonalną URT.

## **Świadczenie usług telekomunikacyjnych, w tym usług powszechnych**

W nowej ustawie zdefiniowano odmiennie, niż w obowiązującej ustawie o łączności, pojęcie usług powszechnych, odwołując się do dyrektyw Unii Europejskiej. Usługi te określa się w ustawie jako minimalny zestaw usług telekomunikacyjnych, niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb użytkowników. Usługi te powinny być świadczone z określoną jakością i dostępnością wszystkim użytkownikom, niezależnie od miejsca zamieszkania czy prowadzonej działalności, na całym obszarze

Rzeczypospolitej Polskiej. W skład zestawu usług powszechnych, świadczonych przez operatorów publicznych w stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych, wchodzi:

- usługi telefoniczne,
- usługi faksowe,
- usługi transmisji danych w pasmie fonicznym.

Do zestawu usług powszechnych dochodzą jeszcze świadczenia dodatkowe, polegające na:

- udzielaniu informacji o numerach abonentów,
- udogodnieniach dla osób niepełnosprawnych,
- dostarczaniu abonentom szczegółowego wykazu wykonanych usług telekomunikacyjnych.

W ustawie nie przewidziano jednak możliwości zmiany składu zestawu usług telekomunikacyjnych zaliczanych do usług powszechnych, co wydaje się mankamentem tej ustawy, gdyż zakres usług powszechnych powinien być w przyszłości rozszerzany przez wprowadzenie innych usług spełniających kryteria powszechności. Ustawa przewiduje natomiast upoważnienie dla ministra do określenia w formie rozporządzeń szczegółowych wymagań dla usług powszechnych, w tym ich dostępności. Szczególnie określenie kryteriów dostępności usług powszechnych wydaje się bardzo ważne do prawidłowego rozwoju tych usług oraz do zapewnienia jednakowych warunków ich świadczenia na całym obszarze Polski.

Zapisy ustawy poddają świadczenie usług powszechnych ściślejszym – w porównaniu ze świadczeniem innych usług telekomunikacyjnych – rygorom, egzekwowanym przez organ regulacyjny w telekomunikacji. W szczególności określono maksymalne terminy oczekiwania na podpisanie umowy o świadczenie usług powszechnych (30 dni). Za niedotrzymanie tego terminu operator będzie zobowiązany do wypłacenia odszkodowania użytkownikowi w wysokości 1/30 miesięcznej opłaty abonamentowej pobieranej przez niego od abonentów jego sieci.

Specjalne, nie istniejące dotąd regulacje przewidziano również do zapewnienia ciągłości świadczenia usług powszechnych. W ustawie określono, po raz pierwszy w polskim prawie telekomunikacyjnym, zasady realizacji podstawowych dla rozwoju konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych, uprawnień abonentów publicznych sieci telefonicznych do wyboru operatorów: lokalnego, między-strefowego lub międzynarodowego. Zapisy ustawy obligują operatorów publicznych do tworzenia warunków technicznych do realizacji tych uprawnień. Utrudnianie lub uniemożliwianie przez operatora abonentowi korzystania z tych możliwości, jeśli nie ma żadnych technicznych przeszkód, stanowi podstawę do ukarania operatora karą pieniężną przez prezesa URT.

Z przedstawionych wyjaśnień wynika, że ustawodawca nałożył wiele obowiązków na operatorów świadczących usługi powszechne, co z punktu widzenia abonentów jest rozwiązaniem korzystnym, dającym im lepszą pozycję w kontaktach z operatorami. Jednak, jeśli uwzględnić wszystkie obowiązki nałożone na operatorów oraz występujący wciąż w Polsce niedostatek podstawowej infrastruktury telekomunikacyjnej, a zatem i ograniczenia w dostępności do usług powszechnych, niezrozumiałe wydaje się zrezygnowanie przez ustawodawcę z możliwości utworzenia efektywnego mechanizmu dofinansowywania budowy i utrzymania sieci telefonicznych, jakim mógł być Fundusz Usług Powszechnych, zaproponowany w rządowej wersji projektu ustawy. Brak efektywnego mechanizmu wspierania rozwoju stacjonarnych telefonicznych sieci dostępowych jest wadą tej ustawy, zważywszy obecny stan rozwoju telekomunikacji w Polsce i dostępność do usług powszechnych. Wprawdzie



w art. 81 pkt. 3 uchwalono przepis, umożliwiający dofinansowanie stacjonarnych telefonicznych sieci lokalnych, lecz przyjęte rozwiązanie wydaje się mniej efektywne i mniej skuteczne do budowy oraz utrzymania sieci dostępowych – od rozwiązania związanego z Funduszem Usług Powszechnych. Nie oznacza to, że w rządowym projekcie ustawy szczegółowe rozwiązania dotyczące funkcjonowania Funduszu Usług Powszechnych były dobre i dostatecznie precyzyjne. Wydaje się jednak, że idea była właściwa, mogła ona w istotny sposób wpłynąć na przyspieszenie rozbudowy infrastruktury telefonicznej oraz zwiększenie dostępności do usług powszechnych. Podstawowym mankamentem uchwalonego przez Sejm rozwiązania tego niezwykle istotnego problemu jest powiązanie dofinansowania operatorów stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych z ruchem generowanym z tych i do tych sieci, bowiem – jak wykazują badania – ruch generowany na obszarach słabo zurbanizowanych i słabo rozwiniętych gospodarczo jest bardzo mały, więc dopłaty do ruchu nie dadzą oczekiwanych rezultatów. Rozwiązanie to jest przeniesieniem do ustawy regulacji z rozporządzenia ministra łączności z 9 września 1999 r. w sprawie ogólnych warunków przyłączania sieci telekomunikacyjnych oraz zasad rozliczeń. Rozporządzenie to po upływie ponad roku od opublikowania nie dało żadnych widocznych efektów.

Przepisy ustawy regulują również, po raz pierwszy w polskim prawie telekomunikacyjnym, świadczenie usług przez podmioty udostępniające usługi telekomunikacyjne (tzw. *service provider*), świadczenie usług podmiotom udostępniającym usługi baz danych oraz audiotele (np. usługi 0-700, 0-800) za pomocą sieci operatorów publicznych, a także świadczenie usług dzierżawy łączy telekomunikacyjnych. Natomiast zakres regulacji świadczenia innych usług telekomunikacyjnych został ograniczony do niezbędnego minimum, gwarantującego interes użytkownika.

Odpowiedzialność za świadczenie usług telekomunikacyjnych uległa też zasadniczej zmianie wobec stanu obecnego w świadczeniu usługi powszechnej płatnej okresowo, które w ustawie ustalono w wysokości równej 1/30 średniej opłaty miesięcznej liczonej według rachunków z ostatnich trzech okresów rozliczeniowych, a więc znacznie korzystniejszej (zwłaszcza dla użytkowników o intensywnym wykorzystaniu usługi) oraz wyższej niż jest to obecnie (tylko 1/30 opłaty abonamentowej). Niezależnie od odszkodowania operator jest zobowiązany do zwrotu kwot pobranych od abonenta za abonament (1/30 opłaty abonamentowej za każdy dzień przerwy, niezależnie od czasu jej trwania).

## Opłaty za świadczenie usług telekomunikacyjnych

Jednym z ważnych zadań organu regulacyjnego w telekomunikacji będzie nadzór nad kształtowaniem opłat za usługi telekomunikacyjne świadczone przez operatorów użytkownikom. W ustawie przyjęto zasadę, że ceny usług telekomunikacyjnych określa operator z uwzględnieniem kosztów ich świadczenia, na podstawie przejrzystych i obiektywnych kryteriów, zapewniających równość traktowania użytkowników.

W projekcie przewidziano zróżnicowany zakres kontroli opłat, mając na uwadze ochronę interesu użytkownika. Ścisłej regulacji poddano opłaty za świadczenie usług powszechnych przez operatorów o znaczącej pozycji rynkowej, którzy zostali zobowiązani do przedkładania organowi regulacyjnemu w telekomunikacji, z miesięcznym wyprzedzeniem, cenników usług lub zmian tych cenników. Organowi regulacyjnemu przysługuje prawo sprzeciwu wobec poszczególnych pozycji lub całości cennika. Objęte sprzeciwem pozycje nie wchodzi w życie. Podobne regulacje zastosowano do usługi dzierżawy łączy telekomunikacyjnych.

W odniesieniu do innych operatorów organowi regulacyjnemu w telekomunikacji przysługuje prawo do żądania przedłożenia przez nich aktualnego cennika świadczonych usług.

Są to znacznie większe ograniczenia, jeśli porównać obecnie obowiązujące, w zakresie swobody ustalania cen na wybrane usługi o podstawowym znaczeniu. Czy zmiany te będą dobrze funkcjonowały, pokaże czas. Jest to jednak zasadnicza zmiana w stosunku do obecnej sytuacji, w której podmiot zajmujący dominującą pozycję na rynku praktycznie bez żadnych ograniczeń dokonuje zmian cen usług o podstawowym znaczeniu.

## **Łączenie sieci telekomunikacyjnych oraz związane z tym współdziałanie operatorów**

Wraz z rozwojem konkurencji pojawia się na polskim rynku telekomunikacyjnym coraz większa liczba nowych sieci telekomunikacyjnych, za pomocą których są świadczone usługi telekomunikacyjne. Zapewnienie równoprawnej konkurencji, zwłaszcza w obecności operatorów o znaczącej pozycji rynkowej, wymaga utworzenia silnego mechanizmu, regulującego wzajemne stosunki między partnerami rynkowymi i jest szczególnie ważne do prawidłowego rozwoju rynku.

W ustawie wprowadzono więc szczegółowe i bardzo obszerne regulacje dotyczące współdziałania operatorów sieci publicznych przy łączeniu ich sieci telekomunikacyjnych z sieciami telekomunikacyjnymi innych operatorów publicznych, w aspekcie technicznym (punkty przyłączenia sieci), eksploatacyjnym i ekonomicznym. Szczególną uwagę poświęcono zawieraniu umów dotyczących zasad łączenia sieci i wzajemnych rozliczeń z tego tytułu (*interconnection*), a zwłaszcza wypełnianiu tzw. podstawowych wymagań łączenia sieci.

W przepisach ustawy przewidziano, że ustalenia dotyczące rozliczeń za wzajemne korzystanie z połączonych sieci publicznych operatorzy zawierają w umowie o połączeniu sieci. Ponadto w ustawie zapisano, że opłaty z tego tytułu powinny być ustalane na podstawie przejrzystych i obiektywnych kryteriów, a w przypadku operatora zajmującego pozycję dominującą powinny odpowiadać ponoszonym przez niego, uzasadnionym kosztom. Szczegółowe zasady określania tych opłat określi minister do spraw łączności w rozporządzeniu.

Wprowadzono również zasadę pewnej otwartości polegającej na tym, że umowy między operatorami o łączeniu sieci, której stroną jest operator o znaczącej pozycji rynkowej, będą udostępniane przez URT innym podmiotom. Natomiast operator zajmujący pozycję dominującą w zakresie świadczenia usług powszechnych lub dzierżawy łączy telekomunikacyjnych będzie zobowiązany do przygotowania ramowej oferty o połączenie sieci (w tym – ramowych propozycji rozliczeń za korzystanie z sieci telekomunikacyjnych), a także do zawierania umów o połączeniu sieci na warunkach nie gorszych od przedstawionych w tej ofercie. Oferty te będą publikowane w *Biuletynie URT*.

Zakres regulacji związanych z połączeniami sieciowymi w nowej ustawie jest znacznie szerszy niż obecnie obowiązujący. Wprowadzenie szerszych i bardziej szczegółowych regulacji dotyczących połączeń między sieciami jest jedną z pozytywnych stron nowej ustawy i te regulacje powinny dać nowy impuls do rozwoju konkurencji na polskim rynku telekomunikacyjnym.

## **Gospodarka zasobami częstotliwości i wymagania dotyczące kompatybilności elektromagnetycznej**

Zasoby częstotliwości widma fal radiowych są zaliczane do dóbr narodowych i z zasady swej fizycznej natury są ograniczone. Z tego względu racjonalna gospodarka tymi zasobami ma zasadnicze znaczenie

do ich efektywnego wykorzystania, nie tylko w telekomunikacji, ale także w nauce i innych dziedzinach życia społecznego. Podstawowym celem gospodarki zasobami widma częstotliwości fal radiowych jest zapewnienie tzw. ładu częstotliwościowego. Na pojęcie to składają się zarówno regulacje dotyczące dostępu do zasobów widma, jak i eliminacja źródeł zakłóceń oraz kontrola aktualnego stanu widma.

Ramowe zasady dostępu do zasobów widma częstotliwości fal radiowych przez poszczególne służby radiokomunikacyjne określa *Krajowa tablica przeznaczeń częstotliwości*, ustalana przez Radę Ministrów, co podkreśla znaczenie *Tablicy* i jej międzyresortowy charakter. Szczegółowa regulacja „ładu częstotliwościowego” jest dokonywana za pomocą pozwoleń na używanie urządzeń radiowych nadawczych lub nadawczo-odbiorczych, wydawanych jednocześnie z przydziałem częstotliwości (zalecana w dyrektywie UE zasada tzw. *one-stop shopping*) oraz rezerwacji częstotliwości. Pozwolenie nie stanowi, w ogólnym znaczeniu, uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej (np. pozwolenie dla radioamatora lub użytkownika urządzenia CB), jak to jest w przypadku zezwolenia, stąd dla odróżnienia, nadano mu w ustawie odmienną, stosowaną często w praktyce europejskiej nazwę (*permit*).

Udzielanie, odmowa udzielenia i cofanie pozwoleń wymaga ścisłej regulacji, ze względu na ograniczony charakter zasobów częstotliwości, które muszą być wykorzystywane w sposób maksymalnie efektywny. W szczególności dotyczy to rozszerzenia wykazu przyczyn odmowy lub cofania pozwolenia, w odniesieniu do stosowanych przy udzielaniu zezwolenia, uwzględniającego przepisy zwiększające dyscyplinę wykorzystania widma, a także ograniczenia wynikające z globalnych zobowiązań Polski w zakresie gospodarki widmem częstotliwości radiowych.

Prezes URT oraz przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji mogą dokonać rezerwacji częstotliwości niezbędnych do wypełniania postanowień zezwolenia telekomunikacyjnego albo koncesji na rozprowadzanie lub rozpowszechnianie programów telewizyjnych bądź radiofonicznych, zgodnie z polityką koncesyjną przyjętą przez każdy z tych organów w ramach przeznaczenia częstotliwości lub zakresu częstotliwości w *Krajowej tablicy przeznaczeń częstotliwości*. Udzielanie rezerwacji częstotliwości stanowi punkt styku kompetencji dwóch organów regulacyjnych, zainteresowanych wykorzystaniem zasobów widma częstotliwości, stąd w ustawie przewidziano również zabezpieczenia przed możliwością powstawania potencjalnych sytuacji konfliktowych.

Ograniczone zasoby widma częstotliwości fal radiowych wymagają szczególnej troski, aby zapewnić równoprawną konkurencję między podmiotami wykorzystującymi takie zasoby. Biorąc to pod uwagę, w ustawie wprowadzono obowiązek wykonywania planów zagospodarowania zakresów częstotliwości oraz nieodpłatnego ich udostępniania wszystkim zainteresowanym. Nowością jest upoważnienie dla ministra do spraw łączności do wydania rozporządzenia, określającego zasady wykonywania określonych służb radiokomunikacyjnych w przewidzianych dla nich zakresach częstotliwości oraz zasady wykorzystywania zakresów niechronionych.

W ramach porządkowania ładu częstotliwościowego w ustawie uzupełniono dotychczasową lukę prawną, dotyczącą braku uregulowań w zakresie kompatybilności elektromagnetycznej. Nałożono również obowiązek konstruowania urządzeń zawierających podzespoły elektryczne lub elektroniczne w taki sposób, aby spełniały wymagania kompatybilności elektromagnetycznej, uprawniając jednocześnie organ regulacyjny do określania takich wymagań. Zakazano też wprowadzania do obrotu handlowego urządzeń nie spełniających wymagań kompatybilności elektromagnetycznej (jest to zagrożone karą pieniężną, a także stanowi wykroczenie).

Zakres kontroli przestrzegania przepisów regulujących zasady gospodarki widmem częstotliwości fal radiowych nie ulega w zasadzie zmianie w stosunku do obecnie istniejącego. Używanie urządzenia radiowego nadawczego lub nadawczo-odbiorczego bez wymaganego pozwolenia jest zagrożone karą

pozbawienia wolności do 2 lat, karą ograniczenia wolności lub karą grzywny. Sąd może orzec też przepadek urządzenia lub nakazać jego zniszczenie.

## Gospodarka zasobami numeracji

Numeracja umożliwia identyfikację uczestników telekomunikacji, dzięki czemu staje się ona swoistym zasobem dla podmiotów konkurujących na rynku telekomunikacyjnym. Ustalenia międzynarodowe, a także ściśle powiązanie numeracji z infrastrukturą sieci telekomunikacyjnych sprawiają, że zasób ten może być w pewnych warunkach dobrem ograniczonym. Z tych powodów wykorzystywanie numeracji wymaga również regulacji, uwzględniającej uzasadnione potrzeby zarówno operatorów publicznych, podmiotów eksploatujących sieci na podstawie zgłoszenia do URT, podmiotów udostępniających usługi, jak i użytkowników.

W ustawie przyjęto, że podstawowe zarządzanie numeracją jest dokonywane przez organ regulacyjny w telekomunikacji, na podstawie wprowadzanych przez ministra do spraw łączności planów numeracji krajowej dla sieci publicznych, za pomocą przydziałów numeracji dla operatorów publicznych, którzy udostępniają ją innym uczestnikom rynku telekomunikacyjnego, w tym użytkownikom swojej sieci (wtórne zarządzanie numeracją). Pamiętając o szczególnym znaczeniu zarządzania numeracją w rozwoju konkurencyjnego rynku infrastruktury telekomunikacyjnej, w ustawie przewidziano, po raz pierwszy w polskim prawie, szczegółową regulację tego procesu.

## Wymagania dla urządzeń telekomunikacyjnych

W ustawie określono, zgodnie z zapisami dyrektyw Unii Europejskiej, podstawowe wymagania stawiane urządzeniom telekomunikacyjnym, stosowanym w publicznych sieciach telekomunikacyjnych lub do nich dołączanych. Obszar regulacji w tym zakresie został zawężony, w porównaniu ze stanem obecnym, do telekomunikacyjnych urządzeń końcowych oraz do urządzeń radiowych nadawczych lub nadawczo-odbiorczych.

W ustawie wprowadzono, odmienny od obecnie stosowanego, system oceny zgodności urządzeń telekomunikacyjnych z wymaganiami. Przyjęto zasadę, zgodną ze stosownymi regulacjami UE, że dokumentem potwierdzającym spełnianie przez urządzenie telekomunikacyjne podstawowych wymagań, jest certyfikat zgodności lub znak certyfikacji zgodności, a także deklaracja producenta o zgodności z zasadniczymi wymaganiami. W przypadku wydania certyfikatu przez organ zagraniczny, organ ten musi być uznany przez polski organ certyfikacyjny.

Zasady oceniania zgodności z zasadniczymi wymaganiami, udzielania certyfikatów, znaków zgodności zostały odesłane do przepisów odrębnych.

W ustawie zakazano też dołączania do sieci publicznej lub wprowadzania do obrotu handlowego telekomunikacyjnych urządzeń końcowych i urządzeń radiowych nadawczych lub nadawczo-odbiorczych bez wymaganego znaku potwierdzającego spełnienie zasadniczych wymagań. Nierespektowanie tego zakazu jest zagrożone karą pieniężną wymierzaną przez prezesa URT, a także karą grzywny.

Ponadto w ustawie uregulowano, w szerszym niż obecnie zakresie, bardzo istotne dla rozwoju konkurencji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej, zasady wykorzystywania obcych nieruchomości oraz współkorzystania z infrastruktury operatorów publicznych.

Zasady prowadzenia ewidencji sieci telekomunikacyjnych i urządzeń telekomunikacyjnych pozostają bez zmian.

## Tajemnica telekomunikacyjna oraz sytuacje szczególnych zagrożeń

Działalność telekomunikacyjna, wkraczająca w każdą sferę życia, w tym również osobistego, wymaga szczególnego zabezpieczenia przed nieuprawnionym dostępem do informacji i danych rozsyłanych w sieciach telekomunikacyjnych, a także przetwarzanych i udostępnianych przez operatorów. Dlatego też w ustawie wprowadzono szczegółowe regulacje związane z zachowaniem tajemnicy telekomunikacyjnej, a nie odwołano się do przepisów powszechnie obowiązujących. Sprecyzowano pojęcie tajemnicy telekomunikacyjnej oraz określono zasady postępowania z danymi gromadzonymi i przetwarzanymi w sieciach telekomunikacyjnych lub przez operatorów.

Na szczególną uwagę zasługują zapisy, które – po raz pierwszy w polskim prawie telekomunikacyjnym – regulują zasady dysponowania danymi osobistymi abonenta podczas sporządzania spisu abonentów, udzielania informacji o abonencie, a także prezentacji tych danych w trakcie wywoływania abonenta oraz trwania rozmowy. Regulacji podlega też, umożliwiana często przez cyfrowe centrale, opcja automatycznego przekazywania wywołań oraz wysyłanie do urzędu końcowego abonenta nie zamówionej przez niego informacji (tzw. bezpośredni marketing).

Po raz pierwszy w polskim prawie telekomunikacyjnym określono również zasady prowadzenia telekomunikacji w stanach szczególnego zagrożenia, inspirowane w pewnej mierze doświadczeniami wyniesionymi podczas powodzi w lecie 1997 r.

## Kary finansowe dla podmiotów i osób nie stosujących się do wprowadzonych regulacji oraz wymagań

Skuteczność egzekucji uprawnień prezesa URT, zwłaszcza wobec podmiotów o znaczącej pozycji rynkowej, których wykaz podaje się corocznie do publicznej wiadomości, jest szczególnie istotna w okresie tworzenia podstaw konkurencji w telekomunikacji. Prezes URT został uprawniony do wymierzania kary pieniężnej zarówno podmiotom, jak i kierownikom jednostek naruszających prawo. Od decyzji prezesa o karze pieniężnej (a także w sprawach związanych z umowami międzyoperatorскими i naliczaniem dopłat) wprowadzono możliwość odwołania się do sądu wojewódzkiego – sądu antymonopolowego.

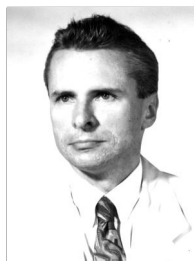
Zastosowanie kar pieniężnych, w tak szerokim zakresie, jest całkowicie nowym rozwiązaniem, nie funkcjonującym dziś w telekomunikacji. Brak tych sankcji w obecnie obowiązujących przepisach regulujących działalność rynku telekomunikacyjnego był powszechnie uważany za słabość tych regulacji, a organ regulacyjny, jakim jest jeszcze minister łączności, w wielu sytuacjach był bezsilny wobec zachowań operatorów na rynku, w tym w szczególności operatorów mających silną pozycję rynkową.

Zakres przypadków, w których występuje możliwość wymierzenia kary pieniężnej został enumeratywnie wymieniony w ustawie. Określono w niej również maksymalny pułap kar pieniężnych, wynoszący dla podmiotów 3% ich obrotów w roku poprzedzającym rok nałożenia kary, a dla kierowników tych podmiotów do 300% ich miesięcznego wynagrodzenia.

Zamieszczony w niniejszym artykule opis podstawowych regulacji prawnych występujących w ustawie *Prawo telekomunikacyjne* jest tylko krótką prezentacją tych regulacji. Szczegółowe przedstawienie wszystkich regulacji i ocena ich wpływu na rozwój telekomunikacji w Polsce wymaga odrębnego, bardziej szczegółowego omówienia każdej z nich oddzielnie. Jednak już na podstawie tej skróconej wersji można wyrobić sobie własne zdanie na temat nowego prawa telekomunikacyjnego, a szersza

i bardziej szczegółowa analiza nowego stanu prawnego obowiązującego w telekomunikacji w Polsce będzie możliwa dopiero po wydaniu – przez wyznaczone do tego organy – przepisów wykonawczych do ustawy.

### **Miroslaw Fereniec**



Mgr Miroslaw Fereniec (1957) – absolwent Wydziału Finansów i Statystyki Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (1982); pracownik Ministerstwa Finansów (1982–1989), Biura Handlu Zagranicznego „Polkolor” w Piasecznie (1989–1990), Ministerstwa Łączności (1990–1998) oraz pracownik naukowy Instytutu Łączności w Warszawie (od 1999); zainteresowania naukowe: problematyka rozwoju rynku telekomunikacyjnego, rozliczeń międzyoperatorskich oraz taryf telekomunikacyjnych.  
e-mail: M.Fereniec@itl.waw.pl