

Stanisław Piątek (red.), *Telecommunications Regulation in Poland*, Wydawnictwa Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2013, ss. 226

Przemiany technologiczno-ekonomiczne sektora łączności elektronicznej stały się wyzwaniem politycznym, społecznym i gospodarczym niemal wszystkich państw świata. Pytania o to, jak zarządzać rzadkimi zasobami stanowiącymi infrastrukturę telekomunikacyjną, aby w jak największym stopniu zneutralizować rozbieżność interesu ekonomicznego konsumentów i dostawców usług telekomunikacyjnych urosły obecnie do rangi pytań o sposoby stymulowania rozwoju gospodarczego kraju, regionu i świata. Ta problematyka nabiera szczególnego wymiaru w odniesieniu do uwarunkowań regulacyjnych gospodarek krajów transformujących się oraz krajów rozwijających się. W literaturze światowej podkreśla się ogromną wagę starań w kierunku budowy pełniejszych ram teoretycznych odnośnie do regulowania sektora telekomunikacyjnego w tych krajach. Brak spójnych teoretycznych ram postępowania regulacyjnego w zarządzaniu zasobami sektora telekomunikacyjnego podaje się jako jedną z poważnych przyczyn niedoskonałości rozwoju sektora komunikacji elektronicznej, szczególnie w krajach niemających ugruntowanej platformy instytucjonalnej¹.

Oddana końcem 2013 roku do rąk czytelników książka *Telecommunications Regulation in Poland*, pod redakcją naukową prof. dr hab. Stanisława Piątka przedstawia ewolucję polityki regulacyjnej sektora łączności elektronicznej w Polsce z punktu widzenia specyfiki regulacji sektorowej na poziomie narodowym. Pozycja ta jest pierwszą na rynku wydawniczym publikacją w języku angielskim, która w kompleksowy i przejrzysty sposób przedstawia najważniejsze obszary regulacji sektora telekomunikacyjnego w Polsce. Stanowi ona tym samym ważny przyczynek do tworzenia zwartych ram teoretycznych dotyczących regulacji sektora telekomunikacyjnego w krajach transformujących się.

Książka obejmuje trzy części poświęcone kluczowym obszarom polityki regulacyjnej sektora telekomunikacyjnego w Polsce. Pierwsza część opisuje otoczenie regulacyjne, druga – ukazuje regulację sektora telekomunikacyjnego skupioną wokół sześciu wybranych problemów, tj. rozbudowy szerokopasmowych sieci dostępowych, usługi powszechnej, separacji funkcjonalnej, regulacji stawek interkonektowych w telefonii mobilnej, mediów audiowizualnych, instytucji rygoru natychmiastowej wykonalności. Trzecia część książki traktuje o polityce ochrony prywatności w procesie świadczenia usług telekomunikacyjnych.

Autorami poszczególnych opracowań są pracownicy naukowcy z dziedziny ekonomii i prawa, praktycy – adwokaci i radcowie prawni oraz eksperci z zakresu regulacji działalności telekomunikacyjnej.

Pierwszy rozdział zatytułowany *Ewolucja polityki telekomunikacyjnej* autorstwa Stanisława Piątka prezentuje triadę polityki telekomunikacyjnej: politykę regulacyjną – politykę bezpośredniej interwencji – politykę wspierania przedsiębiorców. Autor analizuje szczególną rolę prezesa narodowej agencji regulacyjnej w zakresie kształtowania cen dostępu do infrastruktury w dążeniu do

¹ M.in. J.J. Laffont, *Regulation and Development*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

stworzenia i podtrzymania konkurencji usługowej, a także w poszukiwaniu właściwych środków pobudzania konkurencji infrastrukturalnej. W rozdziale tym wskazano na nieodzowną rolę polityki bezpośredniej interwencji i polityki wspierania przedsiębiorców w osiąganiu ilościowych celów Europejskiej Agendy Cyfrowej, w tym głównie upowszechniania dostępu szerokopasmowego na terenach wiejskich i słabo zaludnionych. Polityka telekomunikacyjna w Polsce została ukazana na różnych poziomach sprzężenia z polityką rządową oraz z procesami regulacji sektora telekomunikacyjnego na szczeblu Unii Europejskiej. Zwrócono także uwagę na uwarunkowania informacyjne działalności regulacyjnej.

Mimo że regulator sektorowy posiadał znaczącą wiedzę o procesach rynkowych i doświadczenie w jej pozyskiwaniu, wciąż istnieje duża asymetria informacyjna między regulatorem a regulowanymi przedsiębiorstwami, która ogranicza regulatora w stosowaniu pewnych narzędzi regulacyjnych. Ranga tego problemu wzrasta w związku z realizacją polityki pobudzania konkurencji infrastrukturalnej poprzez stymulację współpracy publiczno-prywatnej.

Rozdział autorstwa Ingi Kawki, pt.: *Narodowa agencja regulacyjna w sektorze telekomunikacyjnym*, ukazuje najważniejsze elementy prawno-administracyjnego statusu i funkcjonowania regulatora w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce. Kluczowym aspektem funkcjonowania regulatora, wyraźnie eksponowanym w tekście, jest jego niezależność, uwarunkowana posiadanymi zasobami kadrowymi oraz systemem finansowania jego działalności. Dodatkowo, przeanalizowano warunki zapewnienia przejrzystości i odpowiedzialności w działaniach regulatora. Autorka szczegółowo analizuje dylematy związane z funkcjonowaniem regulatora, takie jak: monokratyczny oraz kolegialny model władzy prezesa agencji regulacyjnej, niezależność prezesa i jego podległość wobec ministra właściwego do spraw komunikacji elektronicznej, problem związania dyrektywami unijnymi czy konieczność współpracy z regulatorami innych krajów i organem ochrony konkurencji, finansowanie działalności regulatora z opłat sektorowych a finansowanie regulatora z budżetu państwa. Ewolucja statusu i sposobu funkcjonowania instytucji regulatora w sektorze telekomunikacyjnym w Polsce istotnie determinuje zakres i możliwości wykorzystania narzędzi regulacyjnych, a także zmusza do szukania właściwych podejść regulacyjnych dla zmieniających się warunków rynkowych.

Rozdział *Stosowanie prawa konkurencji w polskim sektorze telekomunikacyjnym* autorstwa Tadeusza Skocznego oparty jest na wyrokach sądowych, decyzjach regulacyjnych i antymonopolowych dotyczących funkcjonowania podmiotów sektora telekomunikacyjnego na styku prawa konkurencji i prawa regulacji sektorowej. Wskazano w nim na brak realnych możliwości odejścia od regulacji wyprzedzającej na rzecz tylko regulacji następczej w świetle uwarunkowań funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego w Polsce. Silna pozycja operatora zasiedziałego skłaniająca do nadużywania władzy gospodarczej w obliczu deficytu infrastruktury, jak również dążenia do antykonkurencyjnych działań wobec nowych przedsiębiorstw usługowych przesądzają o potrzebie obecności regulatora sektorowego. Ważną częścią tego opracowania jest zarysowanie relacji między kompetencjami regulatora sektorowego i urzędu ochrony konkurencji, rozpatrywanych przez pryzmat praktyki gospodarczej, praktyki sądowniczej, a także teorii prawa.

Rozdział autorstwa Dariusza Adamskiego, zatytułowany *Regulacyjne wsparcie rozwoju szerokopasmowego dostępu do sieci nowych generacji*, jest próbą odpowiedzi na pytanie o wsparcie regulatora w osiąganiu celów Europejskiej Agendy Cyfrowej w odniesieniu do dostępu

szerokopasmowego. Opracowanie przedstawia kilka dylematów, jakie wyłaniają się w trakcie poszukiwań tej odpowiedzi. Pierwszy z nich dotyczy tego czy regulować działalność operatorów o znaczącej sile rynkowej (SMP) na telekomunikacyjnym rynku dostępu szerokopasmowego i ryzykować słabą partycypację sektora prywatnego w procesie inwestowania, czy deregulować tę działalność, licząc się ze wzmocnieniem pozycji rynkowej operatorów zasiedziały. Kolejne wątpliwości to czy regulować dostęp na ogólnokrajowych zasadach, czy dostosowywać te regulacje do zindywidualizowanych (w tym geograficznie) uwarunkowań, czy deregulować standardowe rynki dostępu SMP w zamian za zobowiązania do inwestycji w sieci nowej generacji (NGA), czy bronić dotychczasowych osiągnięć w zakresie przeciwdziałania subsydiowaniu krzyżowemu, czy deregulować w taki sposób, aby dostarczyć bodźców do inwestowania, czy też stać na straży konkurencji, czy koncentrować decyzje regulacyjne na eksponowaniu korzyści z regulacji SMP, czy korzyści z koncentracji. Wyłaniający się obraz możliwości regulacyjnych służących wspieraniu rozbudowy sieci dostępowych nowej generacji pełen jest dylematów. Jednocześnie brak jest oczywistych alternatyw dla regulacyjnego stymulowania rozbudowy infrastruktury nowej generacji.

W rozdziale *Pojęcie i przyszłość usługi powszechnej w telekomunikacji* Arwid Mednis porusza kluczowe problemy związane ze świadczeniem usługi powszechnej, obejmujące między innymi jej strukturę, możliwe podejścia do jej finansowania czy sposób wykonywania przysługujących regulatorowi kompetencji w tym zakresie. Obok zarysowania prawn-administracyjnych elementów konstrukcji usługi powszechnej, Autor stawia otwarte pytanie związane z bieżącymi zmianami technologiczno-ekonomicznymi w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych – o usługi telefonii mobilnej i światłowodowego dostępu do Internetu jako usługi dostarczające standardowych poziomów użyteczności w zakresie komunikowania. W obliczu barier dotyczących rozwoju dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce, szczególnie tych związanych z brakiem usług i treści, które wymagałyby inwestycji w szybki Internet, zaangażowanie uprzywilejowanych instytucji publicznych (np. edukacyjnych) wydaje się mieć uzasadnienie w tym zakresie. Na dalszym etapie, ewentualne wykorzystanie instytucji usługi powszechnej jest uzależnione od wypracowania sprawnego podejścia do pokrywania kosztów netto usługi powszechnej, w tym kalkulacji tego kosztu, jak również do sposobu alokowania funduszy pozyskanych na świadczenie usługi powszechnej.

Jan Siudecki w rozdziale *Dobrowolna separacja w telekomunikacji – polskie doświadczenia* wskazuje na narzędzie usankcjonowanej samoregulacji jako alternatywny sposób radzenia sobie regulatora z asymetrią informacji ujawniającą się w sektorach poddawanych regulacji wyprzedzającej. Ukazuje tę metodę regulacji jako sposób neutralizacji wad ujawniających się w trakcie stosowania tradycyjnych metod regulacji. Dostrzega zalety tej metody optymalizowania efektów polityki publicznej, szczególnie w warunkach monopolizacji czy oligopolizacji rynków, w tym silnego prawnego oporu podmiotów SMP przeciw regulacji.

Wobec zaburzonej w Polsce sekwencji reform sektora telekomunikacyjnego, z punktu widzenia optymalności ekonomicznej tych reform, wypracowanie form współpracy między regulatorem a operatorem zasiedziałym sprzyja powodzeniu dalszych reform sektora i jego technologicznej adaptacyjności.

Rozdział dotyczący *Regulacji stawek międzyoperatorskich w sieciach mobilnych* Janusza Górskiego i Małgorzaty Kalinowskiej został skoncentrowany na kontrowersjach związanych z regulacją rynku usług zakańczania połączeń głosowych w ruchomych publicznych sieciach

telefonicznych, w tym szczególnie na kontroli cenowej regulatora i przestrzegania jego zobowiązania do niedyskryminacji. Opracowanie ukazuje, jak regulator poprzez redukcje stawek opłaty hurtowej za zakończenie połączenia telefonicznego w ruchomej sieci telefonicznej innego operatora (MTR) przyczynił się do obniżenia potencjału inwestycyjnego i innowacyjnego operatorów zasiedziały. W ramach tej krytyki zarzuca się regulatorowi przede wszystkim pominięcie ważnych składowych kosztów świadczenia przedmiotowej usługi (tj. kosztów wspólnych, ogólnych kosztów operacyjnych, kosztów operacyjnych radiowego dostępu do sieci). Szczególną uwagę zwrócono na niespójność działań regulatora co do sposobu prowadzenia interwencji w odniesieniu do MTR, w tym m.in. na wątpliwości dotyczące ogłaszania niewiążących stanowisk UKE na stronie internetowej jako narzędzia informacyjno-regulacyjnego. Takie posunięcia regulatora zwiększały niepewność w działalności operatorów oraz poważnie redukowały bodźce do planowania działalności długookresowej. Stanowisko Autorów, co do rządowego wsparcia dużych projektów inwestycyjnych w telekomunikacji, można zaliczyć do szerszego nurtu opinii na temat strategicznej roli środków publicznych w procesie rozbudowy infrastruktury szerokopasmowej². Wskazuje się również na potrzebę rozluźnienia uścisku regulacyjnego na rynkach telefonii mobilnej z powodu znacznego obniżenia stawek MTR, a także silnej konkurencji ze strony dostawców usług VoIP. Ważnym aspektem poruszanej problematyki jest traktowanie deregulacji jako sposobu na powiązanie poziomów cen regulowanych z poziomem cen, jaki ukształtowałyby się w warunkach efektywnej konkurencji. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma rola regulatora sektorowego jako depozytariusza istotnej wiedzy na temat kosztów działania operatorów i popytu rynkowego. Wiedzy tej nie da się jednak zgromadzić i należyte wykorzystać w sytuacji, w której operator dominujący nie jest wystawiany na rynkowe działanie sił konkurencji.

Opracowanie *Telekomunikacyjne aspekty mediów audiowizualnych* autorstwa Eweliny D. Sage ukazuje prawne aspekty rozwoju rynku usług medialnych w Polsce, w takim zakresie, w jakim rozwój ten jest uwarunkowany dysponowaniem zasobami telekomunikacyjnymi. Dotychczasowe wyniki analiz rynkowych wskazują na Spółkę EmiTel jako podmiot monopolizujący rynek 18. Poprawę sytuacji rynkowej upatruje się w zmianie kultury korporacyjnej EmiTela. W rozdziale poruszone zostały problemy zarządzania częstotliwościami transmisyjnymi, kompetencji poszczególnych agencji państwowych (UKE, KRRiT) w sprawach zarządzania częstotliwościami, kwestie transmisji telewizyjnych i radiowych realizowanych w technologii cyfrowej oraz zasady użytkowania pojemności cyfrowych multipleksów telewizyjnych. Wiele miejsca poświęcono procesowi przełączania nadawania programów telewizyjnych w Polsce z nadawania analogowego na cyfrowe, w tym informacyjno-technicznemu przygotowaniu społeczeństwa do finalizacji tego procesu. Istotną częścią opracowania jest przedstawienie nowej kategorii bytu instytucjonalnego, jakim jest operator multipleksu oraz zasad dostępu do multipleksu.

Maciej Rogalski w rozdziale *Egzekwowanie decyzji regulacyjnych* analizuje podstawowe narzędzie wdrażania decyzji regulacyjnych jakim jest „rygor natychmiastowej wykonalności”. W opracowaniu przedstawiono korzyści i koszty związane z wykorzystywaniem instytucji „rygoru natychmiastowej wykonalności” na podstawie przepisów obowiązującej ustawy oraz decyzji Prezesa UKE.

² S. Piątek, *Sieci szerokopasmowe w polityce telekomunikacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011.

Ostatnia część książki została poświęcona ochronie prywatności w telekomunikacji. Pierwszy rozdział tej części zatytułowany *Przechowywanie danych telekomunikacyjnych w Polsce: czy ramy prawne spełniają test proporcjonalności?*, autorstwa Andrzeja Adamskiego, ukazuje obowiązek przechowywania danych telekomunikacyjnych przede wszystkim w świetle konstytucyjnego prawa do poufności komunikacji oraz doświadczeń innych państw UE w tym zakresie. Na tle aktualnego stanu prawnego dotyczącego przechowywania danych telekomunikacyjnych przedstawiono kontrowersje związane z udostępnianiem tych danych, dotyczące trybu uzyskiwania dostępu do danych oraz zasadności dostępu do szerokiego zestawu informacji dotyczących przepływu danych. Ważnym elementem tego rozdziału jest ukazanie istoty testu proporcjonalności, sprawdzającego poziom zabezpieczenia gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. Autor wskazuje na niedoskonałości systemu przechowywania danych w Polsce, wyrażające się brakiem kontroli zewnętrznej, bardzo wysoką liczbą wniosków o dostęp do danych na temat ruchu i lokalizacji, a także innymi słabościami, które były przyczyną skarg do Trybunału Konstytucyjnego związanych z przechowywaniem i ochroną danych telekomunikacyjnych.

Kolejny rozdział tej części książki zatytułowany *Ochrona prywatności w sektorze telekomunikacyjnym – nowe zasady gromadzenia informacji w telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych* Gerarda Karpa jest próbą oceny transpozycji do polskiego systemu prawnego przepisów dyrektywy Unii Europejskiej w zakresie warunków przetrzymywania informacji w telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych odbiorców usług oraz użytkownika plików cookie. Autor analizuje obowiązujące normy prawne na tle koncepcji *opt-in* oraz *opt-out* oraz domniemanej zgody użytkownika na gromadzenie informacji w jego telekomunikacyjnym urządzeniu końcowym.

Prezentowana praca zbiorowa stanowi wartościowe wypełnienie istniejącego na krajowym rynku deficytu wydawniczego w zakresie kompleksowej prezentacji bieżącej problematyki regulacji sektora telekomunikacyjnego w Polsce. Etapy kształtowania się regulacji sektora telekomunikacyjnego w Polsce zostały zaprezentowane na tle najważniejszych działań z zakresu polityki konkurencji, rozwoju sieci szerokopasmowych, stosowania usługi powszechnej, działania regulatora wobec operatora zasiedziałego w telefonii stacjonarnej i mobilnej, regulacji mediów audiowizualnych oraz ochrony prywatności w działalności telekomunikacyjnej. Książka jest ważnym etapem budowania wiedzy i świadomości dotyczących współczesnych uwarunkowań kształtowania się rynków usług telekomunikacyjnych. Powinna być przydatna zarówno dla regulatora, podmiotów reprezentujących stronę podażową rynku, jak i odbiorców usług. Aktywność rynkowa uświadomionego konsumenta jest istotnym elementem sprawności systemu regulacji i gwarantem stabilności rozwoju sektora telekomunikacyjnego. Wyeksponowanie tego faktu jest szczególnie istotne w warunkach wciąż nasilonej asymetrii informacyjnej pomiędzy regulatorem sektorowym i operatorem zasiedziałym. Upowszechnianie wiedzy o realiach działalności regulacyjnej w telekomunikacji powinno sprzyjać wykorzystaniu tej działalności do osiągnięcia długoterminowych celów społecznych.

Renata Śliwa

Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie

e-mail: renatasliwa@gmail.com