

Artur Salbert*

Usługa powszechna w Europejskim kodeksie łączności elektronicznej

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Geneza przepisów o usłudze powszechnej
- III. Regulacja usługi powszechnej w EKŁE
 1. Zakres usługi powszechnej
 2. Uprawnieni do korzystania z usługi powszechnej
 3. Podmioty obowiązane zapewnić usługę powszechną
 4. Finansowanie usługi powszechnej
 5. Dotychczasowa usługa powszechna
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Przyjęty w 2018 roku Europejski kodeks łączności elektronicznej wprowadza istotne zmiany w zakresie regulacji dotyczącej świadczenia usługi powszechnej. Zmiany dotyczą w szczególności usług wchodzących w skład usługi powszechnej, podmiotów uprawnionych do korzystania z jej funkcjonalności oraz sposobów zapewnienia przez krajowy organ regulacyjny wymogów przewidzianych dla usługi powszechnej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie nowych regulacji dotyczących usługi powszechnej w zestawieniu z aktualnie obowiązującymi. Takie porównanie ułatwia uchwycenie istoty usługi powszechnej ujętej w nowych przepisach.

Słowa kluczowe: usługa powszechna; usługa adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu; usługa łączności głosowej; przystępność cenowa; dostępność; stała lokalizacja; koszt netto.

JEL: K12, K23, K33

I. Wprowadzenie

Dyrektywa 2018/1972¹ (dalej: EKŁE), która powinna zostać wdrożona do krajowych porządków prawnych państw członkowskich do 21 grudnia 2020 r., poza wieloma innymi rozwiązaniami, określa również warunki zapewnienia usługi powszechnej. W treści EKŁE zwraca się uwagę, że

* Doktor nauk prawnych; radca prawny z kancelarii Modzelewska i Paśnik spółka komandytowa; <https://orcid.org/0000-0003-0182-0273>.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (ue) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz. Urz. L 321 z 17.12.2018, s. 36–214).

liberalizacja sektora telekomunikacji oraz podniesienie konkurencyjności i zwiększenie wyboru usług łączności idą w parze z równoległym działaniem na rzecz stworzenia zharmonizowanych ram regulacyjnych, które zabezpieczają dostarczanie usługi powszechnej². Usługa powszechna ma stanowić zabezpieczenie gwarantujące, że pewien zestaw przynajmniej minimalnych usług będzie dostępny dla wszystkich użytkowników końcowych oraz w cenach przystępnych dla konsumentów, w przypadkach gdy ryzyko wykluczenia społecznego wynikające z braku takiego dostępu uniemożliwia obywatelom pełne społeczne i ekonomiczne uczestnictwo w życiu społecznym³. Oznacza to, że prawodawca europejski, pomimo że jako cel podstawowy stawia sobie zwiększenie konkurencyjności jednolitego rynku telekomunikacyjnego przede wszystkim przez jego liberalizację, dostrzega potrzebę wprowadzenia mechanizmów zapewniających dostęp do najbardziej potrzebnych usług dla wszystkich użytkowników. W ten sposób prawodawca europejski chce przeciwdziałać wykluczeniu cyfrowemu, czy też szerszej wykluczeniu społecznemu, poprzez zapewnienie świadczenia określonych usług dla mniejszości, która w innym przypadku nie mogłaby uzyskać dostępu do tych usług (Królikowska-Olczak, 2018). Realizacja tego zadania przez usługę powszechną wynika m.in. z faktu, iż należy ona do grupy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Piątek, 2013, s. 557–558; Krasuski, 2015, Komentarz do art. 81 pt; Sauter, 2008, s. 17; Snażyk, 2015; Batura, 2016, s. 37–39). Prawodawca europejski dostrzega, że dostawcy usług telekomunikacyjnych, kierując się wyłącznie interesem ekonomicznym, w pewnych okolicznościach nie będą zainteresowani dostarczaniem usług telekomunikacyjnych. Koszty dostarczania takich usług mogą okazać się zbyt wysokie w relacji do opłat, które można za nie uzyskać. Z tego też powodu w EKŁE zagwarantowano, iż usługa powszechna powinna być dostępna i przystępna cenowo.

II. Geneza przepisów o usłudze powszechnej

Przed przystąpieniem do omówienia regulacji w EKŁE należy wyjaśnić, że koncepcja usługi powszechnej na rynku telekomunikacyjnym nie jest nowa i przepisy dotyczące obowiązku i warunków zapewnienia usługi powszechnej funkcjonują od kilku dziesięcioleci. Koncepcja telekomunikacyjnej usługi powszechnej została wypracowana w Stanach Zjednoczonych. Od lat 70. ubiegłego wieku usługa powszechna była definiowana jako telefon w każdym domu (*telephone in every home*) za cenę przystępną dla użytkowników (Mueller, 1997).

Pierwsze określenie jednolitych celów na poziomie unijnym w odniesieniu do rynku telekomunikacyjnego nastąpiło w dyrektywach 90/387/EWG⁴ i 90/388/EWG⁵. Powołane akty prawne nie definiowały jednak usługi powszechnej, jak również nie określały warunków jej świadczenia. W prawodawstwie unijnym (wówczas w prawodawstwie Wspólnoty) po raz pierwszy pojęcie „usługi powszechnej” zostało użyte w dyrektywie 96/19/WE⁶ zmieniającej dyrektywę 90/388/EWG. W powołanej dyrektywie nie wprowadzono jednak definicji usługi powszechnej. Odwołując się

² Motyw 210 EKŁE.

³ Motyw 212 EKŁE.

⁴ Dyrektywa Rady 90/387/EWG z 28 czerwca 1990 r. w sprawie ustanowienia rynku wewnętrznego dla usług telekomunikacyjnych (Dz. Urz. UE L 192 z 24.07.1990 r., s. 1–9).

⁵ Dyrektywa Komisji 90/388/EWG z 28 czerwca 1990 r. w sprawie konkurencji na rynkach usług telekomunikacyjnych (Dz. Urz. UE L 192 z 24.07.1990 r., s. 10–16).

⁶ Dyrektywa Komisji 96/19/WE z 13 marca 1996 r. zmieniająca dyrektywę 90/388/EWG w zakresie wprowadzenia pełnej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych (Dz. Urz. UE L 74 z 22.3.1996 r., s. 13–24).

do rezolucji Rady w sprawie usługi powszechnej⁷, w dyrektywie wskazano jedynie, że w okresie transformacji dostępność telefonicznych usług powinna zostać zagwarantowana.

W istocie dopiero w dyrektywie 97/33/WE⁸ prawodawca europejski podjął próbę zidentyfikowania istoty usługi powszechnej. Przede wszystkim akt ten wprowadził po raz pierwszy do unijnego porządku prawnego definicję telekomunikacyjnej usługi powszechnej. Dyrektywa 97/33/WE definiowała usługę powszechną jako określony minimalny zestaw usług określonej jakości, które są dostępne dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich położenia geograficznego, w świetle konkretnych warunków krajowych, po przystępnej cenie. W dyrektywie 97/33/WE nie wymieniono jednak usług telekomunikacyjnych, które powinny wejść w skład usługi powszechnej. W tym zakresie w dyrektywie 97/33/WE ograniczono się do stwierdzenia, że w przypadku wprowadzenia nowych usług powinna zostać rozważona możliwość ich włączenia do usługi powszechnej. Jako przykład podano usługi sieci cyfrowej z integracją usług (*Integrated services digital network, ISDN*), które wówczas nie były dostępne dla wszystkich użytkowników, co jednak nie uniemożliwiało państwom członkowskim ich włączenia do usługi powszechnej.

Zakres regulacji określonych w dyrektywie 97/33/WE był ograniczony i w dużym stopniu pozostawiał państwom członkowskim swobodę określenia usług, które wchodzą w skład usługi powszechnej i zasad jej zapewnienia na rzecz użytkowników. Dopiero kolejna aktualnie obowiązująca dyrektywa – dyrektywa 2002/22/WE⁹ – wymusiła na państwach członkowskich większą spójność w odniesieniu do świadczenia usługi powszechnej. W toku prac nad pakietem dyrektyw telekomunikacyjnych z 2002 roku podkreślano, że nowe ramy regulacyjne powinny rozwiązać dotychczasowe problemy, w szczególności poprzez wyjaśnienie i uproszczenie istniejących ram oraz wprowadzenie łagodniejszego podejścia opartego na prawie konkurencji (Buigues, 2004, s. 10).

Fakt, iż w prawie unijnym regulacja dotycząca świadczenia usługi powszechnej została wprowadzona w drugiej połowie lat 90., nie oznacza, że w państwach europejskich, w tym także w państwach, które dopiero w przyszłości miały przystąpić do Unii Europejskiej, nie funkcjonowały przepisy dotyczące świadczenia usługi powszechnej. W poszczególnych państwach członkowskich w latach 80. wprowadzenie usługi powszechnej było istotną częścią liberalizacji rynku (Eliassen i From, 2009, s. 239–248). Podkreślić należy, że w polskich przepisach pojęcie „usługi powszechnej” wykorzystane zostało bardzo wcześnie. Po raz pierwszy ustawodawca użył tego określenia już w ustawie 16 stycznia 1961 r. o łączności¹⁰. Zgodnie z powołanym aktem prawnym Państwowe Przedsiębiorstwo „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” nie mogło odmówić wykonania usług, którym Minister Łączności nadał charakter powszechności, jeżeli żądający wykonania usług spełnił warunki ustalone przez Ministra Łączności. Analogiczne rozwiązanie przewidywała ustawa o łączności z 1984 r.¹¹, jak również ustawa o łączności z 1990 roku¹². Powołane ustawy regulowały

⁷ Rezolucja Rady z 7 lutego 1994 r. w sprawie zasad usługi powszechnej w sektorze telekomunikacyjnym (Council resolution on universal service principles in the telecommunications sector) (Dz. Urz. UE C 48 z 16.02.1994 r., s. 1–2).

⁸ Dyrektywa 97/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 czerwca 1997 r. w sprawie wzajemnych połączeń w sektorze łączności elektronicznej w celu zapewnienia usług powszechnych oraz interoperacyjności poprzez zastosowanie zasady dostępu do sieci otwartej (ONP) (Dz. Urz. UE L 199 z 26.07.1997 r., s. 32–52).

⁹ Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz. Urz. UE L 108 z 24.04.2002 r., s. 51–77, polskie wydanie specjalne: rozdział 13, tom 29, s. 367–393 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z 31 stycznia 1961 r. o łączności (DzU 1961 Nr 8, poz. 48).

¹¹ Ustawa z 15 listopada 1984 r. o łączności (DzU 1984 Nr 54, poz. 275).

¹² Ustawa z 23 listopada 1990 r. o łączności (DzU 1990 Nr 86, poz. 504).

świadczenie usług zarówno telekomunikacyjnych, jak i pocztowych. We wszystkich tych aktach prawnych ustawodawca wskazywał na charakter powszechny obu tych usług.

W literaturze podnoszono, że powszechny charakter usług pocztowych i telekomunikacyjnych wynikał z ich masowości i przeznaczenia dla ogółu, tj. wszystkich potencjalnie zainteresowanych (Gospodarek, 1989, s. 116–117). Wskazywano, że obowiązek świadczenia usług powszechnych dla ogółu, z którym wiązał się zakaz odmowy ich wykonania, nie zależał od podmiotu żądającego zawarcia umowy (Gospodarek, 1994, s. 36–37). W wyniku nowelizacji ustawy o łączności z 1990 r., która weszła w życie 1995 r.¹³, wprowadzono definicje pocztowych usług o charakterze powszechnym oraz usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym. Przez usługi telekomunikacyjne o charakterze powszechnym rozumiano, co do zasady, usługi telekomunikacyjne polegające na zapewnianiu przekazu telefonicznego i telegraficznego w sieciach telekomunikacyjnych użytku publicznego.

Wspólna regulacja usług telekomunikacyjnych i pocztowych w jednym akcie prawnym stosowana była do roku 2000. W tym roku weszła w życie ustawa – Prawo telekomunikacyjne¹⁴ i odtąd ta ustawa określała zasady świadczenia usług telekomunikacyjnych na terenie Polski. Natomiast zakres przedmiotowy ustawy o łączności z 1990 r. został ograniczony do rynku pocztowego. W ustawie – Prawo telekomunikacyjne z 2000 roku ustalono, że usługami powszechnymi są 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 dodatkowymi¹⁵. Usługi powszechne miały być dostępne dla każdego użytkownika z zachowaniem wymaganej jakości i po przystępnej cenie, na obszarze całego kraju. W ustawie – Prawo telekomunikacyjne z 2000 roku przyjęto rozwiązanie, w ramach którego na każdym operatorze świadczącym usługi z zakresu usług powszechnych ciążyły ustawowe obowiązki dotyczące dostępności, jakości i zasad ustalania cen. Zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały w 2003 roku¹⁶. Polegały one na tym, iż obowiązek świadczenia usługi powszechnej ciążył wyłącznie na operatorze o znaczącej pozycji rynkowej w zakresie świadczenia usług telefonicznych w stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych.

W Polsce ten model usługi powszechnej obowiązywał do 3 września 2004 r., tj. do dnia wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy – Prawo telekomunikacyjne¹⁷. Dodać jednak należy, że z przepisu przejściowego art. 221 ust. 4 tej ustawy wynikało, że do czasu wyłonienia przedsiębiorców telekomunikacyjnych wyznaczonych do świadczenia usługi powszechnej, obowiązek świadczenia tej usługi miał wykonywać przedsiębiorca, który na podstawie dotychczasowych przepisów został uznany za operatora publicznego o znaczącej pozycji rynkowej w zakresie świadczenia usług telefonicznych w stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych. Taki stan utrzymywał się do 8 maja 2006 r., tj. do dnia, w którym doręczona została decyzja

¹³ Zmiany wprowadzone ustawą z 12 maja 1995 r. o zmianie ustawy o łączności oraz niektórych innych ustaw (DzU 1995 Nr 60, poz. 310).

¹⁴ Ustawa z 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (DzU 2000 Nr 73, poz. 852).

¹⁵ Usługi dodatkowe obejmowały:

- udzielanie informacji o numerach abonentów,
- udogodnienia dla osób niepełnosprawnych,
- dostarczanie, na pisemne żądanie abonenta, szczegółowego wykazu wykonanych mu usług telekomunikacyjnych.

¹⁶ Ustawa z 22 maja 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2003 Nr 113, poz. 1070).

¹⁷ Ustawa z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (DzU Nr 171, poz. 1800).

wyznaczająca przedsiębiorcę do świadczenia usługi powszechnej na okres od 8 maja 2006 r. do 8 maja 2011 roku¹⁸. Od 8 maja 2006 r. zasady świadczenia usługi powszechnej w całości określa ustawa – Prawo telekomunikacyjne, które obowiązuje obecnie.

Zwrócić trzeba uwagę, że od 9 maja 2011 r. w Polsce nie wyznaczono przedsiębiorcy obowiązującego do świadczenia usługi powszechnej. Oznacza to, że po wyznaczeniu przedsiębiorcy do świadczenia usługi powszechnej na okres od 8 maja 2006 r. do 8 maja 2011 r. nie przeprowadzono już postępowania w celu wyboru przedsiębiorcy wyznaczonego. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej uznał, że nie ma potrzeby wyznaczania przedsiębiorcy do świadczenia usługi powszechnej, gdyż w szczególności ze względu na rozwój telefonii ruchomej zapewniany jest dostęp do podstawowych usług na terenie całej Polski oraz oferowany jest szeroki wybór ofert¹⁹. Oznacza to, że obecnie, pomimo obowiązywania w Polsce przepisów o usłudze powszechnej, w praktyce nie są one stosowane.

III. Regulacja usługi powszechnej w EKŁE

1. Zakres usługi powszechnej

Jak już wyjaśniono, EKŁE nie jest pierwszym unijnym aktem prawnym, który określa zasady świadczenia usługi powszechnej. Obecnie, obowiązująca jeszcze dyrektywa 2002/22/WE również zawiera przepisy dotyczące świadczenia usługi powszechnej. W dalszej części artykułu zostanie przedstawiona nowa regulacja określona w EKŁE dotycząca usługi powszechnej w zestawieniu z obecnie określoną w dyrektywie 2002/22/WE.

W literaturze podkreśla się, że koncepcja usługi powszechnej powinna ewoluować tak, aby odzwierciedlała postępy w technologii, rozwój rynku oraz zapotrzebowanie użytkowników (Piątek, 2019, s. 6). Dlatego w EKŁE, w związku ze zmianami technologicznymi i zapotrzebowaniem na usługi, w porównaniu z dyrektywą 2002/22/WE zmienił się zakres usługi powszechnej. W dyrektywie 2002/22/WE²⁰ ustalono, że składnikami usługi powszechnej są: (1) zapewnienie dostępu stacjonarnego i świadczenia usług telefonicznych; (2) biuro numerów i spisy abonentów telefonicznych; (3) publiczne automaty telefoniczne i inne punkty dostępowe telefonii głosowej; (4) środki dla niepełnosprawnych użytkowników końcowych. EKŁE ogranicza usługę powszechną do dwóch składników. W skład usługi powszechnej zdefiniowanej w EKŁE wchodzi natomiast (1) usługa łączności głosowej oraz (2) usługa adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Przez usługę łączności głosowej w EKŁE rozumie się publicznie dostępną usługę łączności elektronicznej dla inicjowania i odbierania, bezpośrednio lub pośrednio, połączeń krajowych lub krajowych i międzynarodowych za pośrednictwem numeru lub numerów istniejących w krajowym lub międzynarodowym planie numeracji. W motywie 14 EKŁE wyjaśniono, że w wyniku ewolucji technologicznej i rynkowej sieci przeszły na technologię protokołu internetowego (IP), a użytkownicy końcowi mogą wybierać spośród konkurujących ze sobą dostawców usług głosowych.

¹⁸ Dec. Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 5 maja 2006 r., nr DRTD-WUD-6070-1/06(5).

¹⁹ Raport UKE z 30 kwietnia 2014 r. „Stan i ocena dostępności, jakości świadczenia i przystępności cenowej usług wchodzących w skład usługi powszechnej”. Pozyskano z: https://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=16253.

²⁰ Po zmianach wprowadzonych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009 r., s. 11–36).

W dalszej części tego motywu wskazano, że termin „publicznie dostępne usługi telefoniczne” stosowany w dyrektywie 2002/22/WE był postrzegany jako odnoszący się do tradycyjnych usług telefonii analogowej i powinien on zostać zastąpiony bardziej aktualnym i neutralnym pod względem technologicznym terminem „usługa łączności głosowej”. Podkreślono, że należy oddzielić warunki świadczenia usług od samych elementów składających się na definicję usługi łączności głosowej. Oznacza to, że przestało mieć znaczenie czy usługa głosowa opiera się na technologii komutacji łączy, czy też komutacji pakietów. Cechą charakterystyczną usługi łączności głosowej jest jej dwukierunkowość, co pozwala obu stronom na wykonywanie połączeń.

EKŁE nie definiuje natomiast precyzyjnie usługi adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu. EKŁE, poprzez odesłanie do rozporządzenia (UE) 2015/2120, definiuje usługę dostępu do Internetu jako publicznie dostępną usługę łączności elektronicznej, która zapewnia dostęp do Internetu, a tym samym łączność z praktycznie wszystkimi zakończeniami sieci Internetu, bez względu na stosowaną technologię sieci i urządzenia końcowe. Natomiast usługa adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu została wyodrębniona w EKŁE z wykorzystaniem kryterium szybkości dostępu do Internetu, czy też przepustowości łącza. Kryterium przepustowości łącza nie jest jednak jednolite dla wszystkich państw członkowskich. Każde państwo członkowskie, w świetle uwarunkowań krajowych i minimalnej przepustowości łącza, z której korzysta większość konsumentów na terytorium tego państwa członkowskiego, powinno określić usługę adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu, aby zapewnić przepustowość łącza niezbędną do społecznego i ekonomicznego udziału w życiu społecznym.

Usługa adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu musi być w stanie zapewnić przepustowość łącza niezbędną do korzystania co najmniej z minimalnego zestawu usług określonego w załączniku V do EKŁE, tj. do: (1) poczty elektronicznej; (2) wyszukiwarki umożliwiającej wyszukiwanie i znajdowanie wszelkiego rodzaju informacji; (3) podstawowych internetowych narzędzi na potrzeby szkolenia i kształcenia; (4) gazet lub wiadomości internetowych; (5) zakupów lub zamawiania towarów lub usług w Internecie; (6) poszukiwania pracy i narzędzi służących poszukiwaniu pracy; (7) sieci kontaktów zawodowych; (8) bankowości internetowej; (9) korzystania z usług administracji elektronicznej; (10) mediów społecznościowych i komunikatorów internetowych; (11) połączeń głosowych i wideo w standardowej jakości.

Przy ustalaniu przepustowości łącza dla określenia usługi adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu państwa członkowskie powinny uwzględnić sprawozdanie BEREC²¹ dotyczące najlepszych praktyk. Takie sprawozdanie powinno powstać do 21 grudnia 2020 r., a jego celem jest przyczynienie się do spójnego stosowania przepisów o usłudze powszechnej. Sprawozdanie powinno zostać sporządzone po przeprowadzeniu konsultacji oraz w ścisłej współpracy z Komisją. Sprawozdanie powinno być regularnie aktualizowane, aby odzwierciedlać postęp technologiczny i zmiany wzorców korzystania z usług przez konsumentów.

W EKŁE stwierdza się, że fundamentalnym wymogiem usługi powszechnej jest zapewnienie wszystkim konsumentom przystępnego cenowo dostępu do oferowanych usług adekwatnego

²¹ Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej ustanowiony na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009 r., s. 1–10), a obecnie działający na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1971 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Agencję Wsparcia BEREC (Urząd BEREC), zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/2120 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1211/2009 (Dz. Urz. UE L 321 z 17.12.2018 r., s. 1–35).

dostępu do Internetu szerokopasmowego i usług łączności głosowej w stałej lokalizacji. W EKŁE zastrzeżono jednak, że państwa członkowskie powinny mieć również możliwość zapewnienia przystępności cenowej usług adekwatnego dostępu do Internetu szerokopasmowego i usług łączności głosowej innych niż usługi świadczone w stałej lokalizacji, oferowanych obywatelom będącym w ruchu, jeżeli uznają to za konieczne dla zapewnienia pełnego społecznego i ekonomicznego uczestnictwa tych konsumentów w życiu społecznym.

Ze względu na zmianę zakresu usługi powszechnej (zmianę składników usługi powszechnej), polski ustawodawca, implementując EKŁE, będzie musiał uchwalić nowe przepisy, które w całości będą regulować tę kwestię. W ramach nowej regulacji polski ustawodawca będzie musiał rozstrzygnąć czy przepustowość dla określenia usługi adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu będzie określona przepisach ustawowych lub wykonawczych, czy też ustalenie tej wartości będzie dokonywane w ramach odrębnej procedury przez krajowy organ regulacyjny lub inny organ. Ten ostatni mechanizm może zapewnić większą elastyczność, tj. szybsze dostosowanie do potrzeb rynku i konsumentów. Jego stosowanie będzie się jednak wiązać z mniejszą przewidywalnością (większą niepewnością co do rozstrzygnięcia organu), co może mieć negatywny wpływ na działalność dostawców usług.

2. Uprawnieni do korzystania z usługi powszechnej

Kolejną bardzo istotną zmianą wprowadzoną w EKŁE jest zakres podmiotów, którym należy zapewnić dostęp do usługi powszechnej. Dyrektywa 2002/22/WE nakładała na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępności usług wchodzących w skład usługi powszechnej dla wszystkich użytkowników końcowych, po przystępnej cenie oraz o określonej jakości. Natomiast w EKŁE uprawnienia określonych podmiotów w zakresie korzystania z usługi powszechnej zależą od jej cechy. W zakresie wymogu dostępności usługi powszechnej EKŁE utrzymuje dotychczasowe podejście z dyrektywy 2002/22/WE. Oznacza to, że usługa powszechna powinna być dostępna dla ogółu użytkowników.

Inne rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do przystępności cenowej. Ta cecha usługi powszechnej musi być zapewniana konsumentom. Ponadto, przystępność cenowa usługi powszechnej powinna być zapewniana w szczególności na rzecz konsumentów o niskich dochodach lub szczególnych potrzebach społecznych, w tym osób starszych, użytkowników końcowych z niepełnosprawnościami oraz konsumentów mieszkających na obszarach wiejskich lub odizolowanych geograficznie. Państwa członkowskie mają jednak uprawnienie do tego, aby poszerzyć grupę podmiotów korzystających z przystępności cenowej usługi powszechnej o mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz organizacje non-profit. W zakresie definicji mikroprzedsiębiorcy, małego i średniego przedsiębiorstwa EKŁE odsyła do zalecenia Komisji 2003/361/WE²². Zgodnie z tym zaleceniem mikroprzedsiębiorstwo to przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 pracowników, którego wartość rocznego obrotu lub wartość bilansowa (zestawienie aktywów i pasywów firmy) jest niższa niż 2 mln EUR, małe przedsiębiorstwo to przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 50 pracowników, którego wartość rocznego obrotu lub wartość bilansowa jest niższa niż 10 mln EUR, a średnie przedsiębiorstwo to przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 250

²² Zalecenie Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. L 124 z 20.05.2003, s. 36).

pracowników, którego wartość rocznego obrotu jest niższa niż 50 mln EUR lub wartość bilansowa jest niższa niż 43 mln EUR. EKŁE nie definiuje organizacji non-profit i w tym zakresie odsyła do prawa krajowego. Kompetencja państw członkowskich do poszerzenia grupy podmiotów uprawnionych do korzystania z przystępności cenowej usługi powszechnej powoduje, że w warunkach krajowych może ona dotyczyć prawie wszystkich podmiotów, gdyż liczba podmiotów niemieszcząca się w grupie konsumentów, mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz organizacji non-profit nie jest duża. Przyjęte rozwiązanie oznacza, że w poszczególnych państwach członkowskich mogą zaistnieć istotne różnice w zakresie regulacji usługi powszechnej. Kluczowym czynnikiem mającym wpływ na ewentualne rozszerzenie przystępności cenowej usługi powszechnej na podmioty inne niż konsumenci będzie faktyczny poziom cen w danym państwie za usługi łączności głosowej oraz adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu.

3. Podmioty obowiązane zapewnić usługę powszechną

Kolejną cechą częściowo odróżniającą usługę powszechną uregulowaną w dyrektywie 2002/22/WE oraz EKŁE jest kryterium wykorzystane do ustalenia podmiotów obowiązanych do zapewnienia usługi powszechnej. W dyrektywie 2002/22/WE ustalono, iż do świadczenia usługi powszechnej (składnika usługi powszechnej) mogą zostać wyznaczone jedno lub więcej przedsiębiorstw. Państwa członkowskie powinny przeprowadzić procedurę wyznaczenia, jeżeli usługa powszechna nie może zostać zapewniona na warunkach rynkowych. Tylko na podmiotach wyznaczonych ciąży obowiązek świadczenia usługi powszechnej. W przypadku niewyznaczenia przedsiębiorcy do świadczenia usługi powszechnej, żaden z przedsiębiorców nie jest obowiązany do jej zapewniania.

Podobne rozwiązanie przewidziano w EKŁE dla ustalenia przedsiębiorstw obowiązanych do zapewnienia dostępności usługi powszechnej. Państwo członkowskie nie powinno podejmować ingerencji, jeżeli dostępność usługi powszechnej jest zapewniona w normalnych warunkach handlowych lub przy użyciu innych narzędzi polityki publicznej. Ta druga okoliczność dotyczy w szczególności zastosowania mechanizmów pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych, tj. wsparcia budowy sieci telekomunikacyjnych przy wykorzystaniu środków unijnych. Jeżeli jednak dostępność nie jest powszechnie zapewniana, państwo członkowskie może nałożyć odpowiednie obowiązki świadczenia usługi powszechnej, aby uwzględnić wszystkie rozsądne wnioski użytkowników końcowych o dostęp do usługi powszechnej. Ustalenie czy zapewniana jest dostępność usługi powszechnej poprzedzone może zostać przeprowadzeniem analizy geograficznej zasięgu sieci łączności elektronicznej, które są w stanie zapewnić szerokopasmową transmisję danych. W tym celu krajowy organ regulacyjny może również wykorzystać inne dostępne dowody. Jeżeli wyniki analizy wskazywać będą na konieczność ingerencji regulacyjnej w celu zapewnienia dostępności usługi powszechnej, państwo członkowskie powinno wyznaczyć jedno przedsiębiorstwo lub większą ich liczbę jako odpowiedzialne za zagwarantowanie usługi powszechnej. Wyznaczenie może dotyczyć całego terytorium kraju lub tylko części jego terytorium. Wyznaczając przedsiębiorstwa na części lub całości terytorium kraju, państwa członkowskie są obowiązane stosować mechanizmy, które są wydajne, obiektywne, przejrzyste i niedyskryminacyjne. Ponadto stosowane mechanizmy nie mogą wykluczać z góry określonych przedsiębiorców z procesu wyznaczenia.

Co do zasady, inne rozwiązanie niż w dyrektywie 2002/22/WE jest stosowane w EKŁE w odniesieniu do zapewnienia przystępności cenowej usługi powszechnej. Podobnie jak w przypadku zapewnienia dostępności usługi powszechnej, ingerencja państwa członkowskiego powinna mieć miejsce tylko wówczas, gdy w normalnych warunkach rynkowych przystępność cenowa nie jest zapewniona. Jeżeli jednak organy krajowe dojdą do wniosku, że stosowane ceny detaliczne nie pozwalają na realizację wymogu przystępności cenowej, mogą przyjąć szczególne środki zmierzające do zapewnienia jego realizacji. Przede wszystkim państwa członkowskie mogą zobowiązać podmioty świadczące usługi wchodzące w skład usługi powszechnej do stosowania specjalnych taryf lub pakietów. W tym celu państwa członkowskie mogą zobowiązać te podmioty do stosowania na całym terytorium jednolitych taryf, w tym uśredniania geograficznego. Uprawnienie do ingerencji w poziom taryf i oferowane pakiety przez danego przedsiębiorcę nie jest uzależnione od wcześniejszego wyznaczenia tego przedsiębiorcy do świadczenia usługi powszechnej. Oznacza to, że na podstawie EKŁE państwa członkowskie uzyskują uprawnienie do kształtowania taryf i pakietów wszystkich przedsiębiorców, którzy świadczą usługi wchodzące w skład usługi powszechnej.

Jednak w wyjątkowych okolicznościach, szczególnie w przypadku gdy nałożenie obowiązków na wszystkich dostawców skutkowałoby nadmiernym obciążeniem administracyjnym lub finansowym dla dostawców, państwo członkowskie może zdecydować o nałożeniu obowiązku oferowania specjalnych opcji taryfowych lub pakietów wyłącznie na wyznaczone przedsiębiorstwa. W takim przypadku mechanizm wyznaczenia powinien spełniać te same wymogi, które zostały w EKŁE przewidziane dla wyznaczenia przedsiębiorców obowiązanych do zapewnienia dostępności usługi powszechnej.

Implementacja rozwiązań przyjętych w EKŁE w zakresie podmiotów obowiązanych do zapewniania usługi powszechnej wymagać będzie od krajowego ustawodawcy wprowadzenia wielu rozwiązań. Po pierwsze, konieczne będzie wprowadzenie przepisów określających procedury dotyczące oceny czy na warunkach rynkowych zapewniana jest dostępność usługi powszechnej oraz jej przystępność cenowa. Po drugie, nowe przepisy powinny określać zasady wyznaczenia przedsiębiorców obowiązanych do zapewnienia dostępności usługi powszechnej oraz jej przystępności cenowej. Dużym wyzwaniem dla ustawodawcy będzie uchwalenie przepisów dotyczących kontroli taryf oraz mechanizmów interwencji przez krajowy organ regulacji w zakresie kształtowania wysokości taryf. Przepisy EKŁE są w tym zakresie bardzo ogólne, co oznacza, że krajowy prawodawca w dużej mierze będzie musiał samodzielnie określić stosowane mechanizmy. Kształtowanie cen, które obowiązany jest stosować przedsiębiorca, przy wykorzystaniu środków administracyjnoprawnych, stanowi najdalej idącą ingerencję w swobodę działalności gospodarczej. Oznacza to, że polski ustawodawca, implementując EKŁE, powinien wziąć pod uwagę dyrektywy wynikające z konieczności uwzględnienia zasady wolności gospodarczej. Niewątpliwie zasadę tę brał już pod uwagę prawodawca europejski, ustanawiając EKŁE, gdyż jak się podkreśla, organy unijne, ustanawiając akty prawa wtórnego (pochodnego), w tym również wydając dyrektywy regulujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej w sektorach infrastrukturalnych, muszą bezwzględnie respektować wolność gospodarczą i nie mogą jej w nadmierny sposób uszczuplać (Szydło, 2005. s. 184).

W związku z powyższym polski ustawodawca, uchwalając przepisy dotyczące kształtowania taryf, powinien uwzględnić przesłanki określone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii

Europejskiej, które muszą być spełnione, aby dopuszczalne było ograniczenie wolności gospodarczej. Po pierwsze, ograniczenia muszą być uzasadnione interesem publicznym²³. Po drugie, muszą być one zgodne z zasadą proporcjonalności²⁴. Zasada proporcjonalności oznacza także, że w celu realizacji określonych zamierzeń powinna być uwzględniana zasada minimalnej uciążliwości zastosowanych środków (Mik, 2002, s. 13). Po trzecie, ograniczenia wolności działalności gospodarczej nie mogą naruszać jej istoty²⁵. Poza zasadami wynikającymi z traktatów unijnych, polski ustawodawca powinien uwzględnić również przepisy Konstytucji RP wyrażające zasadę wolności gospodarczej, tj. art. 20 i 22 Konstytucji RP. Zwrócić należy uwagę, że Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do możliwości ograniczenia praw wynikających z Konstytucji RP, stwierdził, że wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, to znaczy, że: 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu, z którym są powiązane oraz 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do nakładanych ciężarów²⁶.

Wydaje się, że powyższe wymogi prowadzą do wniosku, iż ustawodawca nie powinien pozostawiać nieograniczonej swobody krajowemu organowi regulacyjnemu w zakresie kontroli i kształtowania taryf. W ramach tego procesu uwzględnić należy nie tylko interes uprawnionych do korzystania z cechy usługi powszechnej jaką jest przystępność cenowa, lecz także interes dostawców usług telekomunikacyjnych. W tym zakresie bardzo ważna jest przewidywalność działań organów administracji. Z tego powodu przepisy ustawowe oraz wykonawcze powinny w możliwie szerokim zakresie określać kryteria oceny taryf oraz ewentualnego ustalania ich wysokości.

4. Finansowanie usługi powszechnej

EKŁE nie wprowadził istotnych zmian w zakresie finansowania obowiązków świadczenia usługi powszechnej. Nadal, podobnie jak w dyrektywie 2002/22/WE, przewidziane są dwa mechanizmy finansowania usługi powszechnej. Pierwszy mechanizm polega na kompensowaniu kosztów netto związanych ze świadczeniem usługi powszechnej przedsiębiorcy obowiązanemu do jej zapewnienia z funduszy publicznych. Drugą dopuszczalną metodą finansowania usługi powszechnej jest podział kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej pomiędzy dostawców sieci łączności elektronicznej i usług łączności elektronicznej. Państwa członkowskie mogą wykorzystywać jeden z tych mechanizmów lub oba. W tym drugim przypadku usługa powszechna może być finansowana częściowo z funduszy publicznych i częściowo z zastosowaniem mechanizmu podziału kosztu netto. Finansowanie usługi powszechnej nadal będzie uzależnione od wystąpienia (i obliczenia) kosztu netto obowiązków świadczenia usługi powszechnej oraz ustalenia, że koszt

²³ M.in. wyr. TSUE z 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung przeciwko Komisji*. ECLI:EU:C:1974:51; wyr. TSUE z 15 lutego 1996 r. w sprawie 63/93, *Fintan Duff i inni przeciwko Minister for Agriculture and Food i Attorney General*. ECLI:EU:C:1996:51; wyr. TSUE z 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej*. ECLI:EU:C:1994:367; wyr. TSUE z 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-200/96, *Metronome Musik GmbH przeciwko Music Point Hokamp GmbH*. ECLI:EU:C:1998:172.

²⁴ M.in. wyr. TSUE z 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. ECLI:EU:C:1970:114; wyr. TSUE z 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83, *Procureur de la République przeciwko Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*. ECLI:EU:C:1985:59; wyr. TSUE z 17 lipca 1997 r. w połączonych sprawach C-248/95 oraz C-249/95, *SAM Schifffahrt GmbH i Heinz Stapf przeciwko Bundesrepublik Deutschland*. ECLI:EU:C:1997:377.

²⁵ M.in. wyr. TSUE z 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung przeciwko Komisji*. ECLI:EU:C:1974:51; wyr. TSUE z 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87, *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG przeciwko Hauptzollamt Gronau*. ECLI:EU:C:1989:303; wyr. TSUE z 21 lutego 1991 r. w połączonych sprawach C-143/88 oraz C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG przeciwko Hauptzollamt Itzehoe i Zuckerfabrik Soest GmbH przeciwko Hauptzollamt Paderborn*. ECLI:EU:C:1991:65; wyr. TSUE z 13 grudnia 1994 r. w sprawie C-306/93, *SMW Winzersekt GmbH przeciwko Land Rheinland-Pfalz*. ECLI:EU:C:1994:407.

²⁶ Wyr. TK z 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03; wyr. TK z 9 sierpnia 1998 r. sygn. akt K 28/97.

netto stanowi nieuzasadnione obciążenie dla podmiotów świadczących te usługi. Rozwiązanie w EKŁE, przewidujące możliwość stosowania dwóch mechanizmów finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, jest zaskakujące, gdyż na etapie prac nad EKŁE przyjmowano inne założenia. Komisja Europejska, przedkładając projekt EKŁE, przewidywała, że jedynym dopuszczalnym źródłem finansowania usługi powszechnej będą fundusze publiczne²⁷. Jednak w toku dalszych prac nad EKŁE w zakresie finansowania usługi powszechnej powrócono do rozwiązań z dyrektywy 2002/22/WE.

Brak zmian w unijnych rozwiązaniach nie oznacza, że państwa członkowskie, implementując EKŁE, nie zmienią swojego podejścia do finansowania usługi powszechnej. Obecnie polskie przepisy przewidują finansowanie usługi powszechnej z zastosowaniem metody podziału kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej pomiędzy dostawców sieci łączności elektronicznej i usług łączności elektronicznej. Dostawca bierze udział w finansowaniu usługi powszechnej proporcjonalnie do swojego udziału rynkowego, jeżeli jego przychód z działalności telekomunikacyjnej przekracza 4 mln złotych. Nie można wykluczyć, że polski ustawodawca w granicach dopuszczalnych przez EKŁE zmieni to rozwiązanie i uzna, że usługa powszechna powinna być finansowana z funduszy publicznych lub z zastosowaniem obu dopuszczalnych metod, tj. w części z zastosowaniem metody podziału kosztów i w części z funduszy publicznych. Zwrócić należy uwagę, że to drugie rozwiązanie jest stosowane przy finansowaniu usług powszechnych na rynku pocztowym.

5. Dotychczasowa usługa powszechna

Pomimo wprowadzenia w EKŁE bardzo istotnych zmian w regulacji usługi powszechnej, prawodawca europejski nie zdecydował się ostatecznie na całkowite zerwanie z modelem usługi powszechnej określonym w dyrektywie 2002/22/WE. W EKŁE ustalono, że państwo członkowskie może nadal zapewniać dostępność lub przystępność cenową innych usług niż usługa adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu i usługi łączności głosowej w stałej lokalizacji, o ile rozwiązania w tym zakresie funkcjonowały w tym państwie członkowskim przed 20 grudnia 2018 roku. Kontynuacja dotychczasowych rozwiązań będzie dopuszczalna, jeżeli zapotrzebowanie na te usługi zostanie stwierdzone w świetle warunków krajowych. W dalszym ciągu będzie również dopuszczalne stosowanie mechanizmów wyznaczania przedsiębiorców do świadczenia tych innych usług, z zastrzeżeniem, że te mechanizmy będą już spełniać wymogi określone w EKŁE. Usługi te będą mogły być również finansowane z zastosowaniem metod przewidzianych dla finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

Powyższe rozwiązanie nie ma znaczenia dla Polski. W Polsce wyznaczono przedsiębiorcę telekomunikacyjnego (Telekomunikację Polską S.A.) do świadczenia usługi powszechnej w okresie od 8 maja 2006 r. do 8 maja 2011 roku²⁸. Od tego czasu nie został wyznaczony przedsiębiorca do świadczenia usługi powszechnej. Prezes UKE uznał, że nie ma przesłanek do takiego wyznaczenia po przeprowadzeniu oceny dostępności, jakości świadczenia i przystępności cenowej

²⁷ Uzasadnienie projektu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej Bruksela, z 12.10.2016 r. COM(2016) 590 final. str. 20. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:COM_2016_0590_FIN.

²⁸ Dec. Prezesa UKE z 5 maja 2006 r., nr DRTD-WUD-6070-1/06(5) oraz dec. Prezesa UKE z 7 listopada 2006 r., nr DRTD-WUD-1/06(29) zmieniona dec. Prezesa UKE z 29 stycznia 2007 r., nr DRTD-WUD-6070-1/06(43).

usług wchodzących w skład usługi powszechnej²⁹. W konsekwencji, ze względu na to, że przed 20 grudnia 2018 r. w Polsce nie były stosowane (nie funkcjonowały) rozwiązania dotyczące usługi powszechnej, polski ustawodawca nie będzie uprawniony do utrzymania w mocy, na przykład w formie przepisów przejściowych, dotychczasowych przepisów dotyczących zakresu usługi powszechnej.

IV. Podsumowanie

Zmiany wprowadzone przez EKŁE w zakresie regulacji dotyczącej usługi powszechnej wynikają z potrzeby dostosowania przepisów do zmian rynkowych. W motywach EKŁE zwrócono uwagę, że koncepcja usługi powszechnej winna ewoluować tak, aby odzwierciedlała postępy w technologii, rozwój rynku oraz zmiany w zapotrzebowaniu użytkowników. Podkreślić należy, że od momentu przyjęcia dyrektywy 2002/22/WE, tj. przez okres 16 lat (EKŁE przyjęto w grudniu 2018 r.) nastąpił bardzo istotny rozwój technologiczny na rynku telekomunikacyjnym. Zmniejszyła się rola usług świadczonych w sieciach stacjonarnych (usług w stałej lokalizacji). Powszechny stał się natomiast dostęp do telefonii ruchomej. Bardzo istotny stał się dostęp do Internetu.

Z tego powodu, niektóre usługi zostały całkowicie lub w przeważającej mierze wyparte z rynku. Obecnie takie usługi, jak usługi publicznych automatów telefonicznych oraz biura numerów czy spisy abonentów telefonicznych, które wchodziły w skład usługi powszechnej określonej w dyrektywie 2002/22/WE, nie mają już istotnego znaczenia rynkowego. Kluczową, obok łączności głosowej, stała się usługa dostępu do sieci szerokopasmowej transmisji danych. Zapewnienie powszechnego dostępu do tej usługi jest istotnym elementem polityki unijnej oraz poszczególnych państw członkowskich. W tym celu podejmowane są działania na poziomie unijnym³⁰ i krajowym³¹. Do takich działań należy między innymi wsparcie inwestycji w sieci szerokopasmowe z wykorzystaniem środków publicznych³². Obok tych działań istotne okazać się może stosowanie regulacji dotyczących usługi powszechnej, która ma na celu, m.in. zapewnienie dostępu do usługi adekwatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu, tj. do usług szerokopasmowego transmisji danych o minimalnej funkcjonalnej przepustowości, na rzecz wszystkich użytkowników i po przystępnych cenach dla konsumentów

Wdrożenie nowych przepisów z EKŁE do polskiego porządku prawnego może spowodować, że w praktyce w Polsce ponownie będą stosowane regulacje dotyczące usługi powszechnej. Jednak zakres ich stosowania może być ograniczony lub szeroki. Rodzaj interwencji zależy będzie od oceny dokonywanej przez krajowy organ regulacyjny, tj. przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Dotyczyć będzie ona rzeczywistej dostępności usług wchodzących w skład na nowo zdefiniowanej usługi powszechnej oraz poziomu cen za te usługi. Polski ustawodawca,

²⁹ Raport Prezesa UKE z 30 kwietnia 2014 r. „Stan i ocena dostępności, jakości świadczenia i przystępności cenowej usług wchodzących w skład usługi powszechnej”. Pozyskano z: <https://archiwum.uke.gov.pl/raport-o-usludze-powszechnej-13336>. Raport Prezesa UKE z lutego 2019 r. „Stan i ocena dostępności, jakości świadczenia i przystępności cenowej usług wchodzących w skład usługi powszechnej”. Pozyskano z: https://bip.uke.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultaktualnosci/33/628/1/raport_uso.

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE L 155 z 23.05.2014, s. 1–14).

³¹ W Polsce m.in. ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (DzU 2017, poz. 2062 z późn. zm.).

³² Komunikat Komisji. Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych (Dz. Urz. UE C 25 z 26.01.2013 r., s. 1–26) wraz Komunikatem Komisji zmieniającym komunikaty Komisji dotyczące Wytycznych UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych, Wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020, pomocy państwa przeznaczonej na filmy i inne utwory audiowizualne, Wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka oraz Wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (Dz. Urz. UE C 198 z 27.06.2014 r., s. 30–34).

uchwalając krajowe przepisy dotyczące usługi powszechnej, powinien skorzystać z dotychczasowych kilkuletnich doświadczeń w stosowaniu obecnych przepisów. Może to pozwolić na przyjęcie bardziej efektywnych rozwiązań, w szczególności w zakresie procedur dotyczących finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, które na podstawie obecnych regulacji są bardzo długotrwałe³³.

Bibliografia

- Batura, O. (2016). *Universal Service in WTO and EU law. Liberalisation and Social Regulation in Telecommunications*. Asser Press, Springer.
- Buigues, P.A. i Rey, P. (red.). (2004). *The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications. Perspective for the New European Regulatory Framework*. Cheltenham: Edward Edgar Publishing.
- Eliassen, K.A. i From, J. (2009). *Deregulation, privatization and public service delivery: Universal service in telecommunications in Europe. Policy and Society*, (27), 239–248.
- Gospodarek, J. (1989). *Komentarz do ustawy o łączności*. Warszawa: Wydawnictwa Komunikacji i Łączności.
- Gospodarek, J. (1994). *Komentarz do ustawy o łączności i ordynacji pocztowej*. Warszawa: Centralny Zarząd Poczty Polskiej.
- Krasuski, A. (2015). *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz* (wyd. 4). Warszawa: Wolters Kluwer, LEX.
- Królikowska-Olczak, M. (red.). (2018). *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis.
- Mik, C. (red.). (2002). *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Mueller, M. (1997, marzec). Universal service and the new telecommunications act: myth made law. *Communications of the ACM*, 40(3). <https://doi.org/10.1145/245108.245119>. Pozyskano z: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/245108.245119>.
- Piątek, S. (2013). *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz* (wyd. 3). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Piątek, S. (2019). Modernizacja unijnego porządku łączności elektronicznej. *Przegląd Telekomunikacyjny*, (1), 6.
- Sauter, W. (2008). Services of General Economic Interest and Universal Service in EU Law. *European Law Review*, (2).
- Snażyk, Z. (2015). *Świadczenie pocztowej usługi powszechnej w warunkach liberalizacji rynku*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis.
- Szydło, M. (2005). *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Polityka Gospodarcza.

³³ Pomimo iż w Polsce od 9 maja 2011 r. żaden przedsiębiorca nie jest wyznaczony do świadczenia usługi powszechnej, postępowania dotyczące finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej za okres od 8 maja 2006 r. do 8 maja 2011 r. nadal się toczą, co potwierdzają liczne aktualne orzeczenia sądów I instancji: wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 2359/17, wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1971/18, wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1939/18, wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 2 października 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 1300/19.