

Marek Szydło, Wojciech Szydło

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: wojciech.szydlo@uwr.edu.pl

**NAJNOWSZE TENDENCJE W EUROPEJSKIM
I POLSKIM PRAWIE TELEKOMUNIKACYJNYM:
WYZWANIE DLA NAUKI I PRAKTYKI***

**NEWEST TRENDS IN EUROPEAN AND POLISH
TELECOMMUNICATIONS LAW: A CHALLENGE
FOR SCHOLARS AND PRACTITIONERS**

DOI: 10.15611/pn.2017.495.11

Streszczenie: Sektor telekomunikacyjny, jako mocno innowacyjny, podlega nieustannym zmianom legislacyjnym i regulacyjnym, dostosowującym przepisy prawa telekomunikacyjnego oraz praktykę ich stosowania do stale rozwijającego się środowiska technologicznego. W artykule wskazano zmiany, jakim ostatnio poddany został sektor telekomunikacyjny w prawie europejskim, oraz omówiono zakres obecnie trwających prac nowelizujących aktualny unijny pakiet regulacyjny dla telekomunikacji. Omówiono również niedociągnięcia polskiego sektora telekomunikacyjnego charakteryzującego się relatywnie niskim poziomem wdrażania unijnego pakietu regulacyjnego dla telekomunikacji. Autorzy artykułu, na tle omawiania nowelizacji ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, wskazują na konieczność intensywnego nadrobienia zapóźnienia technologicznego, zapóźnienia w upowszechnianiu nowych technologii oraz zintensyfikowania implementacji unijnego pakietu regulacyjnego dla telekomunikacji.

Słowa kluczowe: regulacja sektorowa, prawo telekomunikacyjne, sądowa kontrola decyzji, sieci szerokopasmowe.

Summary: Telecommunications, as a highly innovative sector, is subject to regular changes in legislation and regulation, adapting the provisions of telecommunications law and their application to a continually developing technological environment. The article indicates the changes which have recently been imposed on the telecommunications sector in European law and discusses the scope of work presently underway on amendments to the current EU telecommunications regulatory packet. Against the backdrop of the amendments to the Act of 7 May 2010 on support for the development of telecommunications services and networks, the authors indicate the necessity of intensive efforts to remedy technological deficits, and to increase the tempo of implementation of the EU telecommunications regulatory packet.

Keywords: sectoral regulation, telecommunications law, judicial review, broadband networks.

* Publikacja powstała w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642.

1. Ponieważ sektor telekomunikacyjny jest najbardziej innowacyjny spośród wszystkich sektorów sieciowych i doświadcza niezwykle szybkiej progresji technologicznej, w ślad za tym nieuchronnie postępują dynamiczne zmiany legislacyjne i regulacyjne, mające w swoim założeniu na celu dostosowanie treści przepisów prawa telekomunikacyjnego (czyli legislacji telekomunikacyjnej) oraz praktyki jego stosowania (czyli regulacji telekomunikacyjnej) do stale zmieniającego się środowiska technologicznego. Dzięki wspomnianym zmianom legislacyjnym i regulacyjnym podmioty prowadzące działalność telekomunikacyjną oraz podmioty będące odbiorcami usług telekomunikacyjnych mogą efektywniej korzystać z rezultatów dokonującego się stale rozwoju technologicznego. W tym sensie można powiedzieć, że działalność legislacyjna i regulacyjna w telekomunikacji jest w zasadzie reaktywna (następca) w stosunku do rozwoju technologicznego w telekomunikacji.

Najważniejsze zmiany technologiczne w telekomunikacji, jakie zachodzą obecnie na naszych oczach i które zdeterminują technologiczny kształt tego sektora w najbliższych latach, polegają na tworzeniu rozmaitych innowacyjnych technologii, rewolucyjnie zmieniających świadczenie usług telekomunikacyjnych. Do tego rodzaju innowacyjnych technologii należą przede wszystkim: po pierwsze, sieci następnej generacji, wśród nich zaś sieci 5G (które stanowią kolejną fazę standardów ruchomej telekomunikacji w stosunku do obecnych sieci 4G/LTE i które pozwolą skrócić czas oczekiwania na połączenie pomiędzy punktami końcowymi do jednej milisekundy lub nawet szybciej, co stanowi prędkość nawet 30-50 razy większą niż ma to miejsce w technologii 4G/LTE); po drugie, wektoring, czyli metoda transmitowania w technologii VDSL, mająca na celu ograniczanie zakłóceń w przewodach miedzianych i uzyskiwanie większej prędkości i przepustowości w sieciach; po trzecie, technologia G.fast, wdrażana w celu transmitowania sygnałów w zakresie wyższych częstotliwości i mająca umożliwić pobieranie danych z wykorzystaniem pary łączy miedzianych z prędkością do 1 Gb/s. Wszystkie te oraz inne jeszcze technologie umożliwią przejście do prawdziwie skonwergowanych sieci, w przypadku których przewodowa i bezprzewodowa komunikacja będzie wykorzystywała tę samą infrastrukturę telekomunikacyjną.

2. W reakcji na wspomniane wyżej rozwój technologiczny i jego implikacje w sferze funkcjonalno-użytkowej zmianom podlegają unijne ramy prawne dotyczące telekomunikacji, w swoim zasadniczym trzonie zamieszczone w pięciu dyrektywach z roku 2002 r., znowelizowanych znacząco w roku 2009, oraz w dodanym wówczas rozporządzeniu ustanawiającym Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd. Zmiany wzmiankowanych wyżej ram prawnych mają charakter dwutorowy. Z jednej strony są to zmiany wewnątrzimplémentacyjne, polegające na cyklicznym wydawaniu przez Komisję Europejską zupełnie nowych lub modyfikowanych aktów prawa miękkiego (*soft law*), wyjaśniających lub precyzujących określone aspekty regulacyjne w oparciu o istniejący w aktualnym kształcie pakiet regulacyjny dla łączności elektronicznej (należą tu np. zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 9 października 2014 r. w sprawie rynków wła-

ściwych w zakresie produktów i usług telekomunikacyjnych w sektorze łączności elektronicznej, podlegających regulacji *ex ante*¹; zalecenie Komisji z dnia 11 września 2013 r. w sprawie jednolitych obowiązków niedyskryminacji i metod kalkulacji kosztów w celu promowania konkurencji i poprawienia otoczenia dla inwestycji w sieci szerokopasmowe²). Z drugiej strony są to zmiany systemowo-legislacyjne, polegające na przygotowywaniu i uchwalaniu zmian w obowiązującym aktualnie pakiecie regulacyjnym z lat 2002 i 2009. Obecnie trwają w Unii Europejskiej prace przygotowawcze mające w krótkim czasie doprowadzić do kolejnej takiej nowelizacji aktualnego pakietu regulacyjnego. Podjęcie tychże prac legislacyjnych zostało zapowiedziane w komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie jednolitego rynku cyfrowego w Europie³. Wśród 16 inicjatyw mających w swoim założeniu realizować wzmiankowany jednolity europejski rynek cyfrowy Komisja Europejska wymieniła m.in. przedstawienie ambitnej reformy unijnych przepisów dotyczących telekomunikacji. Reforma ta ma obejmować: bardziej skuteczną koordynację częstotliwości i wspólne unijne kryteria przydziału częstotliwości na szczeblu krajowym; stworzenie zachęt inwestycyjnych w zakresie szybkich sieci szerokopasmowych; zapewnienie równych warunków dla wszystkich podmiotów rynkowych: tradycyjnych bądź nowego rodzaju; oraz stworzenie skutecznych ram instytucjonalnych (pkt 9). Komisja ma również dokonać przeglądu dyrektywy o prywatności w łączności elektronicznej (czyli dyrektywy 2002/58/WE) pod kątem wzmocnienia zaufania i bezpieczeństwa w dziedzinie usług cyfrowych, w szczególności w zakresie przetwarzania danych osobowych, w oparciu o nowe – choć ciągle jeszcze nie uchwalone – unijne przepisy dotyczące ochrony danych osobowych (pkt 12).

Realizując zapowiedzianą powyżej inicjatywę legislacyjną, Komisja Europejska przeprowadziła w dniach od 11 września do 7 grudnia 2015 r. publiczne konsultacje w sprawie oceny i przeglądu ram regulacyjnych dla sieci i usług łączności elektronicznej. Te publiczne konsultacje obejmowały wszystkie trzy filary obecnych ram regulacyjnych, a mianowicie: a) filar sieciowy, gdzie celem zmian ma być stworzenie spójnego i przewidywalnego środowiska regulacyjnego, sprzyjającego inwestycjom w infrastrukturę sieciową, zarówno w sieci stałe, jak i ruchome (w tym kontekście zmiany mają dotyczyć m.in. reguł dostępu do sieci telekomunikacyjnych); b) filar usługowy, w przypadku którego celem projektowanych zmian ma być zmodernizowanie reżimu regulacyjnego dla usług łączności elektronicznej w świecie zróżnicowanych usług online (w tym względzie planuje się zmiany m.in. w zakresie usługi powszechnej w telekomunikacji); oraz c) filar instytucjonalno-zarządczy, tak aby zapewnić, że rynki są regulowane w spójny sposób w obrębie całej UE, w tym także w zakresie dostępu do spektrum radiowego.

¹ 2014/710/UE.

² 2013/466/UE.

³ COM/2015/0192 final.

W ramach wspomnianych publicznych konsultacji odbyło się również w dniu 11 listopada 2015 r. publiczne wysłuchanie w sprawie przeglądu unijnego pakietu regulacyjnego w telekomunikacji, obejmujące problemy z zakresu wszystkich trzech wymienionych filarów.

W tym samym okresie czasowym (tj. pomiędzy wrześniem a grudniem 2015 r.) Komisja przeprowadziła też drugie ważne konsultacje publiczne w zakresie tematyce telekomunikacji (łączości elektronicznej), a mianowicie konsultacje publiczne na temat zapotrzebowania na szybki Internet dobrej jakości po 2020 r. Celem tych ostatnio wymienionych konsultacji było oszacowanie i lepsze zrozumienie zapotrzebowania na szybki Internet dobrej jakości z myślą o opracowaniu polityki publicznej dla inwestorów wprowadzających perspektywiczne sieci łączności. Konsultacje te miały też pomóc zapewnić wszystkim użytkownikom – np. gospodarstwom domowym, przedsiębiorstwom, instytucjom publicznym – możliwości czerpania korzyści z gospodarki cyfrowej i udziału w społeczeństwie cyfrowym.

Warto przypomnieć, że w środowisku naukowym już od stosunkowo dłuższego czasu zauważana była konieczność dokonania określonych zmian w obowiązujących obecnie unijnych ramach regulacyjnych dla łączności elektronicznej. Postulowano w tym kontekście, by prawodawca unijny, zachowując obecny model regulacji *ex ante*, wyraźnie lepszy niż alternatywne modele całkowitego wycofania regulacji lub wprowadzenia środków regulacyjnych strukturalnych, zadbał o jego lepsze legislacyjne ukształtowanie, umożliwiające efektywniejszą integrację na poziomie unijnym poszczególnych operatorów, sieci i usług. W szczególności zauważano, że obecne unijne ramy regulacyjne oraz same siły rynkowe nie gwarantują pożądanego rozwoju sieci następnej generacji na dużych obszarach rynku wewnętrznego i że konieczne są w tym względzie bardziej zniuansowane środki zaradcze, niezniekształcające wszakże konkurencji i nieodstraszające nowych konkurentów. Konieczne jest również, jak zauważano, utrzymanie, a nawet wzmocnienie otwartości Internetu, niewykluczające jednak możliwości rozsądnego zarządzania ruchem transmisyjnym przez operatorów⁴.

Pewnym preludium do tych postulowanych wyżej zmian legislacyjnych było wydanie przez prawodawcę unijnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiającego środki dotyczące dostępu do otwartego Internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz.Urz. UE 2015, L 310/1). Rozporządzenie nr 2015/2120, które będzie stosowane w państwach członkowskich zasadniczo od dnia 30 kwietnia 2016 r., ma w swoim założeniu zwiększyć gwarancje dostępu do otwartego Internetu (zob. w szczególności gwarancje określone w art. 3 i 4 powołanego rozporządzenia) oraz polepszyć sytuację użytkowni-

⁴ J.C. Laguna de Paz, *What to keep and what to change in European electronic communications policy?*, Common Market Law Review 2012, vol. 49, issue 6, s. 1951 i n.

ków chcących korzystać w UE z usług roamingowych (w tym względzie od dnia 15 czerwca 2017 r. dostawcom usług roamingu nie będzie wolno pobierać jakichkolwiek dodatkowych opłat od klientów z tytułu detalicznych usług roamingu, oprócz krajowej ceny detalicznej – zob. art. 7 pkt 5 powołanego rozporządzenia).

3. O ile na poziomie instytucjonalnym Unii Europejskiej rok 2016 ma być czasem przygotowania i wdrożenia procesu nowelizacji obecnie obowiązującego pakietu regulacyjnego dla łączności elektronicznej, mającego go dostosować do dynamicznych zmian technologicznych i rynkowych w tym sektorze, o tyle dla Polski rok 2016 będzie zapewne – a przynajmniej powinien być – okresem dalszego nadrabiania zapóźnienia technologicznego w telekomunikacji oraz zapóźnienia w upowszechnianiu nowych technologii, a także okresem nadrabiania zaległości w implementacji przepisów unijnego pakietu regulacyjnego dla telekomunikacji.

W tym kontekście należałoby przypomnieć, że dla wszystkich poszczególnych państw członkowskich UE obliczany jest tzw. indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (w skrócie: DESI), opracowany przez Komisję Europejską w celu oceny postępów państw UE w kierunku gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego. Indeks ten konsoliduje zestaw odpowiednich wskaźników zgrupowanych wokół pięciu następujących aspektów: jakości sieci połączeń, kapitału ludzkiego, korzystania z Internetu, integracji technologii cyfrowej oraz cyfrowych usług publicznych⁵. Najnowszy tego rodzaju obliczony przez Komisję Europejską indeks, tj. DESI 2016, sytuuje Polskę – z wynikiem 0,43 w skali od 0 do 1 – na 22. miejscu wśród 28 państw członkowskich UE. W ostatnim okresie Polska zanotowała jedynie umiarkowany postęp w czterech spośród pięciu wymiarów DESI. Chociaż wielu Polaków wybiera i stosuje mobilną łączność szerokopasmową (a konkretnie 94 Polaków na 100), co stawia Polskę na 5. miejscu w UE, to jednak tylko 57% gospodarstw domowych w Polsce ma stacjonarne szerokopasmowe połączenie z Internetem (co daje Polsce 26. miejsce w UE), a przy tym Polska plasuje się na ostatniej pozycji w rankingu zasięgu stacjonarnej łączności szerokopasmowej. W porównaniu z innymi obywatelami UE Polacy mają opory przed korzystaniem z sieci: zaledwie 65% Polaków jest regularnymi użytkownikami Internetu, co może być spowodowane brakiem umiejętności cyfrowych. W tym zakresie Polska zajmuje 24. miejsce w UE. Jedynie 40% osób mieszkających w Polsce posiada podstawowe umiejętności cyfrowe, co również, tak samo jak w poprzedniej kategorii, plasuje Polskę na 24. miejscu w UE. Na stosunkowo niskim poziomie stoi w Polsce aktywne wykorzystanie e-administracji. W szczególności zaledwie 22% użytkowników Internetu składa urzędowe formularze elektroniczne, co daje Polsce 21. miejsce w UE. Ogólnie rzecz biorąc, w indeksie DESI 2016 Polska spadła do grupy państw pozostających w tyle (razem z Bułgarią, Cyprzem, Republiką Czeską, Grecją, Węgrami

⁵ Zob. informacje dostępne na stronie: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard> (dostęp: 6.03.2016).

i Słowacja, ale także z Francją), gdyż tempo nadrabiania przez Polskę zaległości jest niższe w porównaniu z wynikiem DESI między rokiem 2014 a 2015⁶.

Co znamienne, w ostatnich latach spadała wartość polskiego rynku telekomunikacyjnego, obliczana przychodami przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W ostatnim roku (2015) wartość ta wprawdzie wzrosła o 1,8%, ale nadal utrzymuje się na poziomie niewiele wyższym niż 36 mld PLN (zob. też rozdział poświęcony Polsce w ramach 19. Raportu o implementacji unijnych ram regulacyjnych dla łączności elektronicznej z roku 2015).

W całej Unii Europejskiej Polska ma najniższy procentowy wskaźnik udziału sektora technologii komputerowych i informacyjnych w PKB: w Polsce wynosi on mniej niż 3%, podczas gdy średnio w UE wynosi on nieco więcej niż 4%. Polska ma też jedne z niższych w UE wydatki na badania i rozwój w sektorze technologii komputerowych i informacyjnych oraz stosunkowo niski wskaźnik innowacyjności w tym sektorze, mierzony np. liczbą patentów, wartością eksportu dóbr średnio- lub wysokotechnologicznych oraz dynamiką wzrostu innowacyjnych przedsiębiorstw⁷.

4. Zapóźnieniu technologicznemu polskiego sektora telekomunikacyjnego oraz relatywnie niskiej penetracji telekomunikacji w polskim społeczeństwie i administracji towarzyszy niski poziom wdrażania unijnego pakietu regulacyjnego dla telekomunikacji oraz duża liczba uchybień i opóźnień w implementacji unijnych reguł w tym zakresie. Co ciekawe, Polska jest tym państwem członkowskim UE, wobec którego Komisja Europejska musiała najczęściej wszczynać formalne postępowania w sprawie naruszenia prawa unijnego poprzez nieprawidłową lub spóźnioną implementację określonej unijnej dyrektywy (na podstawie art. 258 TfUE). Mianowicie, od czasu przystąpienia Polski do UE w dniu 1 maja 2004 r. Komisja Europejska wszczęła wobec Polski aż 13 postępowań naruszeniowych w związku z nieprawidłową implementacją przez Polskę unijnego pakietu regulacyjnego dla łączności elektronicznej, podczas gdy państwo drugie w tym rankingu państw nieprawidłowo implementujących unijne prawo łączności elektronicznej, tj. Niemcy, doświadczyło 8 postępowań naruszeniowych wszczętych wobec niego przez Komisję Europejską. Wspomniane postępowania naruszeniowe wobec Polski dotyczyły spraw stosunkowo ważnych merytorycznie, takich jak np. niewprowadzenie przenoszalności numerów, niewdrożenie europejskiego numeru alarmowego 112, nieprzeprowadzenie przeglądu rynków podatnych na regulację *ex ante*, brak dostatecznego zagwarantowania niezależności krajowego organu regulacyjnego, nieprawidłowa regulacja sieci szerokopasmowych na rynkach detalicznych oraz brak prawidłowej transpozycji przepisów o nakładaniu obowiązków cenowych na przedsiębiorców telekomu-

⁶ Dane dostępne są na stronie: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/poland> (dostęp: 6.03.2016).

⁷ Zob. dane z raportu: *The EU ICT Sector and its R&D Performance*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/download-scoreboard-reports> (dostęp: 6.03.2016).

nikacyjnych⁸. W siedmiu przypadkach postępowanie naruszeniowe wobec Polski zakończyło się wniesieniem przez Komisję Europejską skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE, co skutkowało zazwyczaj niekorzystnymi dla Polski wyrokami tego Trybunału.

Szybszy rozwój sieci nowej generacji w Polsce stanie się możliwy m.in. dzięki niedawnej zmianie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁹. Została ona znowelizowana ustawą z dnia 9 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw¹⁰, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2016 roku. Uchwalenie tej nowej regulacji stanowi przejaw implementowania przez Polskę przepisów dyrektywy 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 elektronicznej¹¹. W swoim założeniu znowelizowane przepisy wymienionej ustawy (tzw. specustawy telekomunikacyjnej) mają przyczynić się do usunięcia najważniejszych barier administracyjnych i prawnych w procesie inżynierjno-budowlanym blokujących rozwój sieci szerokopasmowych. Pozwolą one na zapewnienie lepszego świadczenia usług telekomunikacyjnych, umożliwiając przyspieszenie i obniżenie kosztów realizacji inwestycji w zakresie szybkich sieci telekomunikacyjnych, a co za tym idzie – zwielokrotnienie inwestycji prywatnych w tym obszarze¹².

Nowe przepisy dają, po pierwsze, możliwość intensywniejszego wykorzystania istniejącej infrastruktury technicznej, zapewniając to zmianami w zasadach dostępu do pełnej infrastruktury technicznej¹³, w tym telekomunikacyjnej, znajdującej się na nieruchomościach i w budynkach, usuwając wiele przeszkód i wprowadzając ułatwienia w dostępie do nieruchomości i budynków oraz znajdującej się na nich niezbędnej infrastruktury technicznej¹⁴. Ustawa wprowadziła ułatwienia w udostępnianiu sieci przez operatora sieci przedsiębiorcom telekomunikacyjnym realizującym szybką sieć telekomunikacyjną, rozszerzyła krąg podmiotów zobowiązanych

⁸ Zob. dane dostępne na stronie: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/Infringement%20procedures%20opened%20for%20incorrect%20implementation.pdf> (dostęp: 6.03.2016).

⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 880 ze zm., dalej: ustawa.

¹⁰ Dz.U. 2016, poz. 903.

¹¹ Dz.Urz. UE 2014, L 155/1.

¹² Zob. <https://mc.gov.pl/aktualnosci/rada-ministrow-przyjela-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-wspieraniu-rozwoju-uslug-i> (dostęp: 6.03.2016).

¹³ Zob. art. 17 i n. ustawy.

¹⁴ Za infrastrukturę techniczną należy uznawać każdy element infrastruktury lub sieci, który może służyć do umieszczenia w nim lub na nim elementów infrastruktury lub sieci telekomunikacyjnej, nie stając się jednocześnie aktywnym elementem tej sieci telekomunikacyjnej, taki jak rurociągi, kanalizacja, maszty, kanały, komory, studzienki, szafki, budynki i wejścia do budynków, instalacje antenowe, wieże i słupy, z wyłączeniem: kabli, w tym włókien światłowodowych, elementów sieci wykorzystywanych do zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz kanałów technologicznych istniejących w zakresie dróg publicznych (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy).

do udostępniania swojej infrastruktury na rzecz przedsiębiorców telekomunikacyjnych do budowy szybkich sieci szerokopasmowych, umożliwiając umieszczanie elementów sieci telekomunikacyjnych w ramach innej infrastruktury technicznej, nie tylko tej telekomunikacyjnej, ale także elektroenergetycznej, gazowej, wodociągowej i kanalizacyjnej. Zobowiązano tym samym właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości do udostępniania nieruchomości w związku z realizowaną inwestycją telekomunikacyjną¹⁵. Wprowadzono także obowiązek udostępniania kanałów technologicznych w decyzji administracyjnej, a nie jak dotychczas na podstawie umowy dzierżawy lub najmu. Dodatkowo na potrzeby rozwoju sieci telekomunikacyjnych nowe przepisy nakazują wyposażanie budynków wielorodzinnych, zamieszkania zbiorowego lub użyteczności publicznej w konieczną instalację telekomunikacyjną, jeżeli budynek poddawany jest przebudowie, nadbudowie lub rozbudowie, wraz z ingerencją w infrastrukturę techniczną wewnątrz budynku¹⁶. Nadto ułatwiają dostęp do nieruchomości na potrzeby rozwoju sieci telekomunikacyjnej, nakładając na przedsiębiorców telekomunikacyjnych i podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej obowiązek, począwszy od 1 stycznia 2017 r., stosowania i publikowania tzw. ofert ramowych na dostęp do infrastruktury technicznej, a Prezesowi UKE zwiększyła uprawnienia w ramach kontroli dostępu do sieci, dając m.in. możliwość określenia w drodze decyzji tzw. ramowych warunków dostępu do nieruchomości w celu zapewnienia telekomunikacji, które będą wiązać podmioty zainteresowane przy zawieraniu umów o dostęp¹⁷.

Po drugie, nowe przepisy polepszają współpracę w zakresie planowania prac inżynieryjno-budowlanych, niwelując przeszkody w ich wykonywaniu oraz umożliwiając uzyskanie informacji o istniejącej infrastrukturze technicznej i jej lokalizacji¹⁸. Nowe regulacje wprowadziły obowiązek przekazywania informacji o posiadanej infrastrukturze technicznej na wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w celu zaplanowania przez niego szybkiej sieci szerokopasmowej, utworzyły, prowadzony przez Prezesa UKE, Punkt Informacyjny ds. Telekomunikacji (PIT), gromadzący i przetwarzający dane dotyczące lokalizacji i przebiegu infrastruktury technicznej, w tym telekomunikacyjnej, za pomocą którego możliwe będzie uzyskanie m.in. informacji o istniejącej infrastrukturze technicznej, o planach inwestycyjnych w tym zakresie oraz o procedurach w telekomunikacyjnym procesie inwestycyjnym¹⁹. Ustawa wprowadziła wreszcie obowiązek koordynacji robót budowlanych i konieczność przekazywania z wyprzedzeniem informacji przez inwestora o ich prowadzeniu, przez co przedsiębiorca telekomunikacyjny będzie mógł budować sieć w większej synergii z innymi inwestycjami publicznymi, tzn. w tym samym czasie i w tym samym miejscu co inny podmiot realizujący własną inwestycję ze

¹⁵ Zob. art. 30 ustawy.

¹⁶ Zob. art. 30 ust. 7 ustawy.

¹⁷ Zob. art. 18 i n. ustawy.

¹⁸ Zob. art. 25a i n. ustawy.

¹⁹ Zob. art. 29a i n. ustawy.

środków publicznych (brak zgody inwestora korzystającego z finansowania publicznego na wspólną realizację inwestycji przez przedsiębiorców telekomunikacyjnego skutkować będzie uzyskaniem zgody na drodze postępowania administracyjnego)²⁰.

W dalszej kolejności nowe regulacje usprawniają procedury udzielania zezwoleń na roboty budowlane. W tym zakresie skrócony został choćby termin na wydanie decyzji o lokalizacji w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej z 65 do 45 dni²¹, wprowadzone zostały nowe zasady ponoszenia kosztów przełożenia infrastruktury telekomunikacyjnej, korzystniejsze dla przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, jeżeli droga poddawana jest przebudowie lub remontowi²², czy też zredukowano obciążenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w związku z ustaleniem inwestycji z zakresu łączności publicznej w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego²³.

Widać więc, że nowe regulacje, promujące rozwój sieci szerokopasmowych, mają istotny wpływ nie tylko na sam sektor telekomunikacyjny, ale i na inne sektory sieciowe, bowiem szybszy rozwój telekomunikacyjnych sieci nowej generacji możliwy będzie dzięki koniecznemu współdziałaniu oraz objęciu dodatkowymi obowiązkami przedsiębiorców różnych branż i podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej, m.in. przedsiębiorców energetycznych, wodno-kanalizacyjnych, zarządców dróg, linii kolejowych, portów i lotnisk, jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji publicznej, a także deweloperów, wspólnot mieszkaniowych oraz innych podmiotów będących właścicielami czy użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

Wszystkie powyżej wskazane zmiany ustawowe w niewątpliwy sposób przyczynią się do zapewnienia sprawniejszego wdrażania programu budowy szybkich sieci telekomunikacyjnych (w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa), przy utrzymaniu skutecznej konkurencji. Zmiany te są zresztą kontynuacją procesu wdrażania środków mających na celu stworzenie zachęt do inwestycji oraz zmniejszenia kosztów w zakresie świadczenia usług i rozwoju sieci telekomunikacyjnych, w szczególności w sieci nowej generacji, który rozpoczął się uchwaleniem ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, wprowadzającej innowacyjne na tamten czas rozwiązania prawne²⁴ umożliwiające rozwój sieci szerokopasmowych.

5. Na zakończenie tego krótkiego przeglądu głównych wyzwań stojących w roku 2016 i w latach następnych przed unijnym i polskim sektorem łączności elektronicz-

²⁰ Zob. art. 36a i n. ustawy.

²¹ Zob. art. 39 ust. 3b ustawy.

²² Zob. art. 39 ust. 5 ustawy.

²³ Zob. art. 46 ustawy.

²⁴ Zob. W. Szydło, *Ustanawianie odrębnej własności części składowych rzeczy ruchomych – niedopuszczalny wyłom systemowy czy gospodarcza konieczność?*, [w:] J. Gołaczyński, P. Machnikowski (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego*. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka, Warszawa 2010, s. 603 i n.

nej należałoby wreszcie wymienić stworzenie bardzo ważnego dla teoretyków i dla praktyków narzędzia, jakim jest inwentarz czy też baza orzeczeń sądów krajowych (lub innych organów krajowych) rozpatrujących odwołania od decyzji krajowych organów regulacyjnych w dziedzinie łączności elektronicznej. Otóż w dalszej części roku 2016 spodziewane jest podjęcie przez Komisję Europejską decyzji odnośnie do tego czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, Komisja Europejska może finansować stworzenie wspomnianej bazy danych, a także odnośnie do zakresu i cech takiej bazy²⁵. W tym kontekście należałoby przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.Urz. WE 2002, L 108/33, ze zm.), państwa członkowskie gromadzą informacje na temat ogólnego przedmiotu odwołań do organów odwoławczych od decyzji krajowych organów regulacyjnych, liczby wniosków odwoławczych, czasu trwania postępowań odwoławczych oraz liczby wydanych decyzji o zastosowaniu środków przejściowych. Na uzasadniony wniosek Komisji lub BEREC państwa członkowskie przekazują tym instytucjom wspomniane wyżej informacje o odwołaniach i środkach przejściowych Korzystając z obowiązku przewidzianego w powołanym wyżej przepisie dyrektywy 2002/21/WE, niektóre państwa członkowskie stworzyły własne bazy orzeczeń krajowych sądów (organów) odwoławczych. Obecnie zaś w UE rozważana jest zasadność stworzenia bazy ogólnounijnej, obejmującej dane pochodzące z wszystkich państw członkowskich. Stworzenie takiej bazy nie jest bynajmniej sprawą prostą, zważywszy chociażby na: duże zróżnicowanie językowe w UE; rozproszenie źródeł, z których pochodzą dane na temat postępowań odwoławczych i orzeczeń apelacyjnych; kwestie związane z prawami własności intelektualnej; a także zróżnicowaną jakość i zakres danych dostępnych i gromadzonych na szczeblu krajowym. Na początku marca 2016 r. Komisja Europejska dokonała upublicznienia specjalnego opracowania (studium) poświęconego kwestii utworzenia wspomnianej wyżej ogólnounijnej bazy, sporządzonego w roku 2015 przez Thomson Reuters Aranzadi²⁶. W opracowaniu tym zostały dokładnie rozważone wszystkie wymienione wyżej aspekty wpływające na możliwość i ewentualny zakres stworzenia wzmiankowanej bazy orzeczeń, a także zostały poddane analizie cztery potencjalne modele (cztery warianty) takiej bazy, przy wzięciu pod uwagę, dla każdego z owych czterech potencjalnych modeli, funkcjonalnych wymogów, wyzwań w zakresie pozyskiwania danych oraz zmiennych wpływających na koszty i techniczną charakterystykę każdego z tych modeli. Wzmiankowane cztery modele obejmują: scentralizowaną bazę danych; scentralizowaną bazę danych z wprowadzaniem danych w sposób zdecentralizowany; rozdzieloną czy też zdecentralizowaną bazę danych; oraz dostosowanie czy też adaptację istniejącej bazy danych

²⁵ Zob. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/inventory-case-law-electronic-communications> (dostęp: 6.03.2016).

²⁶ Opracowanie to jest dostępne na stronie: <http://bookshop.europa.eu/en/inventory-of-case-law-in-electronic-communications-pbKK0415663/> (dostęp: 6.03.2016).

(np. Eurlex). Opracowanie szacuje też koszty finansowe dla każdego z wymienionych czterech modeli, w zależności od tego, czy taka baza danych będzie stworzona i zarządzana przez Komisję Europejską, czy też przez zewnętrznego wykonawcę.

Wspomniane wyżej opracowanie zawiera bardzo wiele ciekawych informacji na temat różnych aspektów związanych z organizacją i funkcjonowaniem systemu krajowych mechanizmów odwoławczych od decyzji krajowych organów regulacyjnych w dziedzinie łączności elektronicznej. Z bardziej zaskakujących informacji warto wspomnieć o tym, że biorąc pod uwagę wszystkie decyzje krajowych organów regulacyjnych łączności elektronicznej wydane we wszystkich państwach członkowskich w latach 2011, 2012 i 2013 (a decyzji takich było 30 440), tylko 4,87% tych decyzji (tj. 1485 decyzji) zostało w ogóle zaskarżonych do organu odwoławczego i mogło być w związku z tym przedmiotem kontroli (s. 52-53 powołanego studium). Nawiasem mówiąc, była to niemal w każdym przypadku kontrola sądowa, gdyż tylko w Danii (jako w jedynym państwie członkowskim) odwołania od decyzji krajowych organów regulacyjnych łączności elektronicznej nie są rozpatrywane przez sądy.

Stworzenie opisanej wyżej ogólnoeuropejskiej bazy danych w omawianym zakresie byłoby niezwykle istotne zarówno dla nauki (teorii) prawa telekomunikacyjnego, jak też dla praktyki. Naukowcom baza taka dałaby wiarygodne źródło dla prowadzenia obiecujących analiz komparatystycznych (np. badanie zróżnicowanej narracyjności w aktach stosowania prawa, charakterystycznej dla poszczególnych kultur prawnych²⁷), zaś praktykom baza taka pozwoliłaby na lepsze poznanie zróżnicowanego środowiska regulacyjnego w poszczególnych państwach członkowskich, co ma kluczowe znaczenie w przypadku prowadzenia działalności transgranicznej w telekomunikacji.

Literatura

- Laguna de Paz J.C., 2012, *What to keep and what to change in European electronic communications policy?*, *Common Market Law Review*, vol. 49, issue 6.
- Młynarska-Sobaczewska A., 2015, *Narracyjność w aktach stosowania prawa*, *Państwo i Prawo*, z. 11.
- Szydło W., 2010, *Ustanawianie odrębnej własności części składowych rzeczy ruchomych – niedopuszczalny wyłom systemowy czy gospodarcza konieczność?*, [w:] J. Gołaczyński, P. Machnikowski (red.), *Współczesne problemy prawa prywatnego*. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka, Warszawa.

²⁷ Zob. np. A. Młynarska-Sobaczewska, *Narracyjność w aktach stosowania prawa*, *Państwo i Prawo* 2015, z. 11, s. 52 i n.

Źródła internetowe

<http://bookshop.europa.eu/en/inventory-of-case-law-in-electronic-communications-pbKK0415663/>.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/inventory-case-law-electronic-communications>.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/poland>.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/Infringement%20procedures%20opened%20for%20incorrect%20implementation.pdf> (6.03.2016).

<https://mc.gov.pl/aktualnosci/rada-ministrow-przyjela-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-wspieraniu-rozwoju-uslug-i>.

Raport: *The EU ICT Sector and its R&D Performance*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/download-scoreboard-reports>.