

## **Liberalizacja polskiego rynku usług łączności w kontekście dostosowań do wymogów integracyjnych Unii Europejskiej**

### **1. Wprowadzenie**

Ograniczenie monopolu operatorów publicznych i objęcie polskiego rynku łączności przemianami rynkowymi umożliwiła transformacja ustrojowa w Polsce zapoczątkowana u schyłku lat 80-tych. Podstawowym kierunkiem zmian w tym obszarze jest liberalizacja, pod pojęciem której należy rozumieć częściowe złagodzenie ograniczających przepisów prawnych, wprowadzanie zasad wolnego handlu oraz prawne samoograniczenie zakresu i sposobu pełnienia funkcji zwierzchnich przez regulatora.

Dążność do liberalizowania rynku usług łączności w Polsce miała swoje źródło w powszechnie dostrzeganej niewystarczającej jakości usług oraz w niezadowalającej dynamice rozwoju strony podażowej rynku. Doświadczenia państw należących do Unii Europejskiej wskazują, że liberalny system rynkowy najsprawniej niweluje wymienione niedomagania rynku, będąc jednocześnie podatny na pozytywne zmiany.

Rynek usług łączności w Polsce charakteryzuje silna pozycja operatorów publicznych wynikająca bezpośrednio z posiadanej wieloletniej wyłączności na działalność w okresie powojennym. Doświadczenia państw wprowadzających zmiany rynkowe w obszarze rynku usług łączności wskazują jako pożądane, aby towarzyszące zmianom rynkowym uregulowania ściśle określały postępowanie dominującego operatora, w tym zwłaszcza:

- kształtowanie cen na jego usługi,
- utrzymywanie wyznaczonych podstawowych parametrów ilościowych i jakościowych świadczonych usług,
- zapewnienie dostępu do własnej infrastruktury konkurentom na rynku,
- możliwości i ograniczenia transferowania przez dominującego operatora środków finansowych między usługami świadczonymi w obszarze dopuszczającym konkurencję.

Działania legislacyjne liberalizujące rynek łączności w praktyce sprowadzają się do zmniejszenia zakresu i stopnia szczegółowości regulacji ekonomicznej, tzn. oddziaływania państwa na rynek przez ustalanie np. cen, jakości i ilości produkcji. Nie należy jej jednak utożsamiać z zanikiem regulacyjnych funkcji państwa, lecz należy ją raczej rozumieć jako zmianę pełnionych przez państwo funkcji regulacyjnych. Jest to odcho-  
dzenie od kompleksowej regulacji, opartej na nakazach i zakazach, na rzecz swobodnej regulacji przedsiębiorczości, zasobów i strumieni finansowych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> R. Czaplewski, *Polityka gospodarcza w obszarze rynku usług pocztowych i telekomunikacyjnych*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000, s. 108.

Liberalizująca rynek usług łączności w Polsce ustawa o łączności z roku 1990<sup>2</sup> umożliwiła wejście w wybrane segmenty tego rynku podmiotom niepublicznym. W odniesieniu do działalności pocztowej zapisy ustawy (uwzględniając kolejne jej zmiany) zorganizowały tę część rynku w trzy obszary, tj.:

- obszar zastrzeżony operatora publicznego, obejmujący przesyłki listowe do 2000 g., paczki pocztowe oraz przekazy pocztowe;
- obszar objęty zezwoleniami ministra właściwego do spraw łączności;
- obszar usług wolnych, które można świadczyć na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub rejestru sądowego.

W odniesieniu do działalności telekomunikacyjnej ustawodawca założył stopniowe uwalnianie tego rynku poczynawszy od świadczenia przez operatorów niepublicznych połączeń lokalnych, następnie międzystrefowych, wyłączając jednakże obszar połączeń międzynarodowych.

Ustawa o łączności oddzieliła wyraźnie zakres działalności pocztowej i telekomunikacyjnej. Rozróżnienie to było o tyle konieczne, że do wejścia w życie wspomnianej ustawy rynek usług łączności w Polsce obsługiwany był przez jeden podmiot wykonujący oba rodzaje działalności, tj. przedsiębiorstwo państwowe „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”. Ustawodawca zobowiązał w tym akcie prawnym ministra właściwego dla spraw łączności do wydzielenia z PPTiT dwóch niezależnych przedsiębiorstw: pocztowego i telekomunikacyjnego.

W związku z powyższym kolejne projekty legislacyjne, mające na celu dalszą liberalizację rynku łączności realizowane były dla potrzeb dwóch oddzielnych ustaw odnośnie prawa pocztowego oraz prawa telekomunikacyjnego.

## 2. Zmiany rynkowe w obszarze poczty

Podstawowym aktem prawnym Unii Europejskiej w odniesieniu do rynku pocztowego jest tzw. „Zielona Księga”<sup>3</sup> w której podjęto próbę sformułowania nadrzędnych celów jakie winny być realizowane przez państwa członkowskie w dążeniu do stworzenia jednolitego rynku usług pocztowych. Doprecyzowaniem zagadnień dotyczących regulacji wspólnotowego rynku pocztowego jest dotycząca usług pocztowych Dyrektywa<sup>4</sup> zatwierdzona w 1997 roku. Dyrektywa to odnosi się do następujących zagadnień:

- świadczenia na obszarze Unii usług pocztowych o charakterze powszechnym tj. usług prawnie chronionych o zagwarantowanym poziomie dostępności czasowej, przestrzennej i cenowej;
- kryteriów określających usługi, które mogą być zastrzeżone dla podmiotów świadczących usługi o charakterze powszechnym oraz warunków związanych ze świadczeniem usług nie zastrzeżonych;

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 1990 roku o łączności, Dz. U. nr 86, poz. 504 (z późniejszymi zmianami).

<sup>3</sup> *Zielona Księga na temat jednolitego rynku usług pocztowych. Materiał informacyjny Komisji*, Komisja Wspólnoty Europejskiej, Bruksela, 11 czerwca 1992.

<sup>4</sup> Dyrektywa 97/67/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych reguł rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty i poprawy jakości usług.

- zasad taryfowych i przejrzystości rachunków związanych ze świadczeniem usług o charakterze powszechnym;
- ustanawiania norm jakości dla świadczenia usług o charakterze powszechnym i stworzenia systemu zapewniającego ich przestrzeganie;
- harmonizacji norm technicznych;
- utworzenia niezależnych krajowych organów regulacyjnych.

Optując za dalszą liberalizacją krajowego rynku pocztowego należy uwzględnić jego specyfikę, związaną z występowaniem obszarów o niewielkim popycie, gdzie uzyskiwane wpływy nie wystarczają na pokrycie kosztów produkcji. Pełna liberalizacja rynku pocztowego mogłaby doprowadzić do ograniczenia, bądź zaniechania obsługi tych obszarów przez zorientowanych rynkowo operatorów. Niezbędnym więc jest utrzymanie regulacji w zakresie nałożenia na operatora publicznego obowiązku świadczenia wyraźnie określonej palety usług na wskazanym obszarze i wobec wszystkich klientów. Rekompensatą za przypisane operatorowi publicznemu zobowiązanie jest nadanie mu przywileju wyłączności świadczenia wybranych usług.

W celu dalszego stopniowego otwierania rynku pocztowego założono, że projekt ustawy o prawie pocztowym powinien zawierać zapisy zakładające:

- ograniczenie obszaru zastrzeżonego dla Poczty Polskiej do przyjmowania, przewozu i doręczania przesyłek listowych i adresowych druków reklamowych o masie do 500 g (350g począwszy od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej) oraz przyjmowania i doręczania przekazów pocztowych;
- upoważnienie Rady Ministrów do wyłączenia określonej usługi pocztowej z zakresu usług zastrzeżonych;
- odstąpienie od obowiązku uzyskiwania przez operatorów zezwoleń na świadczenie usług kurierskich oraz usług o charakterze powszechnym powyżej 2000 g.

Zaproponowane rozwiązania są zbieżne z rozwiązaniami docelowo pożądanymi w państwach należących do Unii Europejskiej. Wbrew zamiarom i deklaracjom poselskim, rządowym i ministerialnym prace nad ostatecznym kształtem ustawy o prawie pocztowym przebiegają nader powoli. Początkowo planowano jej uchwalenie równoległe z prawem telekomunikacyjnym w dniu 21 lipca 2000 roku. Potem prawodawca proponował zakończenie prac nad ustawą do końca grudnia 2000 roku. Termin ten był przedłużany najpierw do końca marca 2001 roku, a następnie do końca czerwca 2001 roku. Najnowsza wersja projektu ustawy została przyjęta przez Radę Ministrów 21 maja 2002 r. Nie można jednak przewidzieć, kiedy ustawa trafi pod obrady Sejmu, a tym bardziej, kiedy zostanie uchwalona.

### 3. Zmiany rynkowe w obszarze telekomunikacji

Dostosowanie polskiego prawa w dziedzinie telekomunikacji do standardów unijnych jest jednym z podstawowych kryteriów przyszłego uczestnictwa Polski we Wspólnocie Europejskiej<sup>5</sup>. Ustawa, która weszła w życie wraz z początkiem 2001 roku reguluje następujące podstawowe kwestie:

<sup>5</sup> Telekomunikacja i technologie informacyjne są jednym z 20 dotychczas zamkniętych tzw. obszarów negocjacyjnym.

- Zgodnie z wymogami Unii wprowadzono pojęcie operatora o znaczącej pozycji rynkowej oraz o pozycji dominującej, co w dużym stopniu ułatwia sprawę przypisania obowiązku świadczenia usług podstawowych, powszechnych, dzierżawy łączny i przeciwdziałania praktykom monopolistycznym.
- Uściślono zagadnienia dotyczące usług powszechnych będących prawem każdego obywatela do korzystania z podstawowych środków komunikacji i dostępu informacji. Sformułowano wymogi przystępności, wskazano operatorów zobowiązanych do zapewnienia powszechności usług.
- Objęto szczegółową regulacją usługi głosowe oraz transmisje danych w paśmie fonicznym, co ma zapewnić szerszym warstwom społeczeństwa dostęp do podstawowych usług telekomunikacyjnych, w tym internetu.
- Sprecyzowano również wymogi dotyczące uprawnień w celu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej, aby proces analizy potrzebnych dokumentów, zezwoleń i opłat przebiegał zgodnie z zasadami krajów Wspólnoty.

Podobnie jak w Unii Europejskiej stworzone zostały plany numeracji krajowej wraz z Tablicami Zagospodarowania Numeracji oraz plan zagospodarowania częstotliwości z Tablicą Przeznaczeń Częstotliwości. Pominięto jednak istotną kwestię możliwości przeniesienia numeru z którego korzysta abonent, w przypadku zmiany operatora. Nowe prawo telekomunikacyjne uwzględnia tylko możliwość zachowania numeru w przypadku zmiany miejsca zamieszkania lub działalności firmy tylko w obszarze działalności tegoż operatora. Jest to sytuacja szczególnie niekorzystna dla abonentów biznesowych mogących utracić część kontrahentów i klientów.

Ustawa o prawie telekomunikacyjnym nie uwzględnia ponadto wielu innych ważnych kwestii, niezależnie od aspektów związanych z przeprowadzaną właśnie przez UE nowelizacją prawa telekomunikacyjnego. Przykładowo regulacje dają możliwość szybkiego wprowadzenia konkurencji na rynek usług miejscowych i międzymiastowych, ponieważ nowo wchodzące na rynek podmioty nie muszą ponosić znacznych nakładów inwestycyjnych związanych z tworzeniem i rozbudową własnej sieci abonenckiej (wydatki na budowę sieci dostępowej stanowią ponad 60% ogólnych kosztów inwestycyjnych operatora). Wiąże się to jednak z niedostateczną wielkością nakładów inwestycyjnych na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej ze strony nowych operatorów oraz niepewnością inwestycyjną u tzw. operatora narodowego.

Nie zakończona została sprawa tworzenia mechanizmu finansowania świadczenia usług powszechnych w przypadku, gdy będzie to konieczne ze względu na straty ponoszone przez zobowiązanych operatorów np. odnośnie telefonizacji obszarów wiejskich.

Podobne kontrowersje wzbudza sprawa nowego podejścia do koncesji udzielanych na prowadzenie działalności telekomunikacyjnej. Obecnie, zgodnie z wymogami Unii, aby rozpocząć prowadzenie działalności telekomunikacyjnej należy uzyskać zezwolenie wydawane po spełnieniu podstawowych wymogów ustanowionych w tym celu. Opłata za zezwolenie wynosi 2500 Euro i obejmuje jedynie koszty administracyjne. Stwarza to dogodne warunki dla zaistnienia nowych podmiotów na rynku, które będą w stanie przeznaczyć całość swoich zasobów finansowych na rozbudowę sieci. Dodatkowo na równych warunkach uzyskują prawo do świadczenia usług nie tylko w pewnych wyodrębnionych obszarach, ale również na terenie całego kraju, a od 2003 r.

operatorzy ci będą mogli również uczestniczyć w połączeniach międzynarodowych. Nierozwiązany natomiast zostaje problem tych operatorów, którzy uzyskali uprawnienia na prowadzenie działalności w latach 90. wnosząc za nie wielomilionowe opłaty. Ponoszą oni obecnie olbrzymie obciążenia z tytułu tych opłat, co jest oczywiście niesprawiedliwe i wymaga niezwłocznego uregulowania. Operatorzy ci zapowiedzieli skierowanie sprawy do organów europejskich, co w konsekwencji może zmusić polski rząd do zwrotu opłat za poprzednio wydane koncesje (plus odsetki od tych kwot).

Innym przykładem niewłaściwych uregulowań jest dopuszczenie przez regulatora do sytuacji, w której ceny za korzystanie z łączy zagranicznych utrzymują się w Polsce na poziomie kilkunastokrotnie wyższym niż przeciętne ceny światowe, w tym ceny pomiędzy krajami Unii Europejskiej. Ponadto ceny światowe cechuje tendencja spadkowa, co nie znajduje odzwierciedlenia w cenach oferowanych w Polsce.

Poważnym problemem, który również został pominięty, a dotyczy wszystkich operatorów działających w krajach Wspólnoty jest rozliczanie kosztów działalności. Prawo telekomunikacyjne nie formułuje wystarczająco precyzyjnie wymogów w zakresie rachunkowości przedsiębiorstwa, sporządzanej dla celów regulacyjnych, a która umożliwiała by całkowite rozdzielenie kosztów i dochodów z poszczególnych rodzajów działalności na zasadzie przyczyn ich powstawania i ustalania opartych na kosztach opłat za poszczególne usługi. Potrzebna jest zatem w tym zakresie pilna korekta zapewniająca regulatorowi skuteczne narzędzie kontroli cen i to jeszcze przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

#### 4. Podsumowanie

Rola usług pocztowych i telekomunikacyjnych w życiu społecznym i gospodarczym rośnie ze względu na nasilenie procesów informacji i komunikacji. Stworzenie warunków sprawnego świadczenia usług pocztowych i telekomunikacyjnych uzależnione jest nie tylko od nowoczesnych technologii umożliwiających szybki obieg informacji oraz jej przetwarzanie i przechowywanie, ale przede wszystkim od wprowadzanych rozwiązań z zakresu polityki gospodarczej.

Liberalizacja gospodarki jest kierunkiem preferowanym przez Unię Europejską, a starająca się o członkostwo w Unii Polska powinna kształtować swoje rozwiązania wewnętrzne zgodnie z wymogami tej organizacji.

Należy zaakcentować, że w Polsce dokonano już szeregu działań, które nadają ten kierunek przekształceń krajowemu rynkowi usług łączności. Ważne jest jednak kontynuowanie tego procesu, co wymaga wypracowania koncepcji określającej kolejność i czas wprowadzenia poszczególnych zmian. Na podkreślenie zasługuje ponadto potrzeba skutecznego egzekwowania prawa w obszarze rynku łączności. Zlekceważenie tego postulatu niesie niebezpieczeństwo, że przyjęte uregulowania nie przyniosą pożądanych efektów.

**Bibliografia**

1. Czaplewski R., *Polityka gospodarcza w obszarze rynku usług pocztowych i telekomunikacyjnych*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000.
2. Dyrektywa 97/67/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 1997 roku w sprawie wspólnych reguł rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty i poprawy jakości usług.
3. Ustawa z dnia 23 listopada 1990 roku o łączności, Dz. U. nr 86, poz. 504 (z późniejszymi zmianami).
4. *Zielona Księga na temat jednolitego rynku usług pocztowych. Materiał informacyjny Komisji*, Komisja Wspólnoty Europejskiej, Bruksela, 11 czerwca 1992.