

INGA KAWKA

TELEKOMUNIKACYJNE
ORGANY REGULACYJNE
W UNII EUROPEJSKIEJ

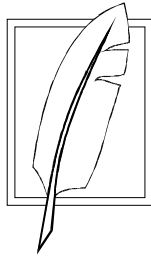


MONOGRAFIE ZAKAMYCZA

KANTOR
WYDAWACTWA
ZAKAMYCZE

ZAKAMYCZE 2006

TELEKOMUNIKACYJNE
ORGANY REGULACYJNE
W UNII EUROPEJSKIEJ
PROBLEMATYKA PRAWNA



W serii MONOGRAFIE ZAKAMYCZA ukazały się m.in.:

Andrzej Matlak
**PRAWO AUTORSKIE
W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM**

Maciej Rogalski
PRZESTĘPSTWA TELEKOMUNIKACYJNE

Magdalena Krekora
RYNEK LEKÓW A WŁASNOŚĆ INTELEKTUALNA

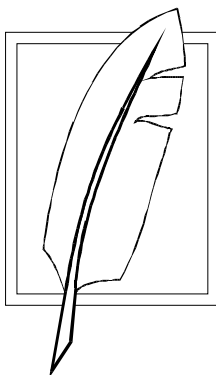
REFORMOWANIE UNII EUROPEJSKIEJ
Wybrane problemy prawne okresu przemian
pod red. Eugeniusza Piontka

Leszek Mitrus
**WPŁYW REGULACJI WSPÓLNOTOWYCH
NA POLSKIE PRAWO PRACY**

INGA KAWKA

TELEKOMUNIKACYJNE
ORGANY REGULACYJNE
W UNII EUROPEJSKIEJ

PROBLEMATYKA PRAWNA



ZAKAMYCZE 2006

**Publikacja dofinansowana przez Akademię Pedagogiczną
im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie**

Stan prawny na 1 maja 2006 r.

Redakcja:
Dagmara Wachna

Redakcja serii:
Alicja Pollesch

Skład, łamanie:
4 Strony Świata

Copyright by
Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE
oddział Polskich Wydawnictw Profesjonalnych sp. z o.o. 2006

Redakcja:
ul. Zacisze 7, 31-156 Kraków
tel. (12) 630.46.00
e-mail: redakcja@zakamycze.com.pl
www.zakamycze.com.pl

ISBN: 83-7444-253-1

wydanie I
cena: 65,00 zł

Druk i oprawa: Drukarnia Diecezjalna Sandomierz, ul. Żeromskiego 4, 27-600 Sandomierz

Spis treści

Wykaz skrótów	15
Wstęp	19
Rozdział 1	
Administracyjne prawo regulacji na przykładzie sektora telekomunikacyjnego	27
1. Pojęcie administracyjnego prawa regulacji	27
2. Wspólnotowe podstawy działalności regulacyjnej.....	34
2.1. Zasada wolności gospodarczej w prawie wspólnotowym.....	34
2.2. Artykuł 86 TWE jako podstawa liberalizacji rynku telekomunikacyjnego	36
2.3. Artykuł 86 TWE a prywatyzacja sektora telekomunikacyjnego	45
2.4. Artykuł 95 TWE jako podstawa regulacji sektora telekomunikacyjnego	47
3. Prawne podstawy administracyjnego prawa regulacji w Polsce	49
3.1. Zasada wolności gospodarczej w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym.....	49
3.2. Zasada wolności gospodarczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz w polskim ustawodawstwie	51
3.3. Wpływ prawa wspólnotowego na krajowe prawo administracyjne	56
4. Cele administracyjnego prawa regulacji	58
5. Krajowe organy regulacyjne.....	63

6. Przedmiot regulacji	65
7. Środki regulacyjne.....	67
8. Podsumowanie	69

Rozdział 2

Przyczyny regulacji rynku telekomunikacyjnego	71
1. Pojęcie telekomunikacji w prawie wspólnotowym	71
2. Telekomunikacja a zjawisko konwergencji	72
3. Telekomunikacja jako sektor infrastrukturalny	76
4. Zawodność rynku w sektorze telekomunikacyjnym	76
4.1. Efekty zewnętrzne sieci	77
4.2. Dobra publiczne.....	79
4.3. Monopol naturalny.....	80
4.3.1. Definicja monopolu naturalnego.....	80
4.3.2. Monopol naturalny a przyznawanie przez państwo praw wyłącznych przedsiębiorstwom telekomunikacyjnym	82
4.3.3. Odejście od koncepcji monopolu naturalnego i deregulacja sektora telekomunikacyjnego	83
4.3.4. Deregulacja a prawo wspólnotowe.....	87
4.4. Bariery wejścia i wyjścia z rynku telekomunikacyjnego	88
5. Problemy z zapewnianiem uczciwej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym wynikające ze specyficznych cech infrastruktury	89
6. Podsumowanie	93

Rozdział 3

Rozwój wspólnotowego prawa telekomunikacyjnego	95
1. Początki działalności instytucji wspólnotowych w dziedzinie telekomunikacji	95
2. Zielona księga z 1987 r.	98
3. Przepisy liberalizujące rynek	102
3.1. Dyrektywa dotycząca konkurencji na rynku telekomunikacyjnych urządzeń końcowych z 1988 r.	102
3.2. Dyrektywa w sprawie konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych z 1990 r.....	109
3.3. Liberalizacja rynku infrastruktury telekomunikacyjnej oraz telefonii głosowej. Dyrektywa „pełna konkurencja”	113

4. Przepisy harmonizujące rynek telekomunikacyjny w latach 1990–2000.....	117
4.1. Zasada otwartej sieci (ONP)	117
4.2. Zezwolenia.....	122
4.3. Usługa powszechna.....	126
4.4. Ochrona danych osobowych i prywatności	127
5. Przyczyny przeprowadzonej w 2002 r. reformy wspólnotowych ram prawnych w dziedzinie telekomunikacji	129
6. Obecnie obowiązujące w telekomunikacji ramy prawne. Pakiet regulacyjny z 2002 r.	133
7. Podsumowanie	139

Rozdział 4

Niezależność krajowych organów regulacyjnych w sektorze telekomunikacyjnym.....	141
1. Obowiązek powołania krajowych organów regulacyjnych we wspólnotowym prawie telekomunikacyjnym	141
2. Definicja krajowych organów regulacyjnych	146
3. Rozdzielenie działalności regulacyjnej i operatorskiej.....	157
4. Niezależność k.o.r. od bieżącej polityki rządu	164
5. Status prawny krajowych organów regulacyjnych w Polsce, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech	166
5.1. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jako centralny organ administracji rządowej	167
5.1.1. Pojęcie organu administracyjnego	167
5.1.2. Organy regulacyjne jako organy administracji publicznej	169
5.1.3. Klasyfikacja organów administracji publicznej.....	170
5.1.4. Miejsce Prezesa UKE w strukturze administracji publicznej	174
5.2. Francuski Urząd Regulacji Łączności Elektronicznej i Poczty (l’Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes — ARCEP) jako niezależny organ administracyjny	176
5.3. Brytyjski Urząd do spraw Łączności (Office of Communications — OFCOM) jako pozadepartamentowy organ publiczny (Non-Departmental Public Body — NDPB)	179

5.4. Niemiecka Federalna Agencja do spraw Sieci (Bundesnetzagentur — BNetzA) jako niezależny, najwyższy federalny organ administracyjny	182
6. Organizacyjne gwarancje niezależności krajowych organów regulacyjnych	184
6.1. Skład niezależnych krajowych organów regulacyjnych...	185
6.1.1. Skład brytyjskiego organu regulacyjnego	186
6.1.2. Skład francuskiego organu regulacyjnego	187
6.1.3. Skład niemieckiego organu regulacyjnego	188
6.1.4. Skład polskiego organu regulacyjnego.....	188
6.2. Sposoby powoływania członków krajowych organów regulacyjnych	191
6.2.1. Sposób powoływania niewykonawczych i wykonawczych członków OFCOM w Wielkiej Brytanii	192
6.2.2. Sposób powoływania członków ARCEP.....	193
6.2.3. Sposób powoływania członków BNetzA.....	195
6.2.4. Sposób powoływania Prezesa UKE	195
6.3. Ciała doradcze działające przy niezależnych krajowych organach regulacyjnych, kadry oraz środki finansowe, jakimi dysponują niezależne organy w poszczególnych państwach członkowskich.....	202
6.3.1. Ciała doradcze działające przy niezależnych krajowych organach regulacyjnych.....	203
6.3.2. Kadry	207
6.3.3. Środki finansowe, jakimi dysponują niezależne krajowe organy regulacyjne	212
7. Niezależność organów regulacyjnych a demokratyczna legitymacja ich działalności	214
7.1. Bezstronność	217
7.2. Przejrzystość	220
7.2.1. Konsultacje z zainteresowanymi stronami	220
7.2.2. Udostępnianie informacji	226
7.2.3. Uzasadnianie decyzji.....	228
7.3. Weryfikacja rozstrzygnięć krajowych organów regulacyjnych	231
8. Podsumowanie	237

Rozdział 5**Kompetencje krajowych organów regulacyjnych**

do spraw telekomunikacji	241
1. Klasyfikacja kompetencji krajowych organów regulacyjnych ...	241
2. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych w sprawach dostępu do rynku telekomunikacyjnego.....	251
2.1. Regulacja dostępu do rynku telekomunikacyjnego w prawie wspólnotowym	253
2.2. Zezwolenie ogólne.....	255
2.3. Kompetencje przyznane krajowym organom regulacyjnym w prawie wspólnotowym dotyczące zezwoleń ogólnych	257
2.4. Implementacja przepisów wspólnotowych dotyczących kompetencji krajowych organów regulacyjnych w zakresie zezwoleń ogólnych w porządkach prawnych państw członkowskich.....	262
2.5. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych do przyznawania indywidualnych uprawnień do użytkowania częstotliwości przewidziane w prawie wspólnotowym	272
2.5.1. Pojęcie indywidualnych uprawnień do użytkowania częstotliwości.....	274
2.5.2. Maksymalny zakres obowiązków, które mogą być nakładane na użytkowników częstotliwości.....	276
2.5.3. Ograniczenia liczby uprawnień do użytkowania częstotliwości.....	277
2.5.4. Implementacja przepisów dotyczących kompetencji krajowych organów regulacyjnych do przyznawania indywidualnych uprawnień do użytkowania częstotliwości w porządkach prawnych państw członkowskich.....	286
2.5.4.1. Koncesje i zezwolenia w prawie polskim.....	288
2.5.4.2. Kompetencje Prezesa UKE do rezerwacji częstotliwości i wydawania pozwoleń radiowych	293
2.6. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych do przyznawania indywidualnych uprawnień do użytkowania numeracji w prawie wspólnotowym.....	303

2.7. Implementacja przepisów dotyczących kompetencji krajowych organów regulacyjnych do przydzielania numeracji w poszczególnych państwach członkowskich...	305
3. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych do nakładania obowiązków regulacyjnych na przedsiębiorstwa telekomunikacyjne	307
3.1. Kompetencja krajowych organów regulacyjnych do przeprowadzania analiz rynku telekomunikacyjnego i wyznaczania przedsiębiorstw o znaczącej pozycji rynkowej w prawie wspólnotowym.....	309
3.2. Implementacja przepisów dotyczących kompetencji krajowych organów regulacyjnych do przeprowadzania analiz rynku telekomunikacyjnego i wyznaczania przedsiębiorstw o znaczącej pozycji rynkowej w poszczególnych państwach członkowskich.....	312
3.3. Kompetencja krajowych organów regulacyjnych do nakładania obowiązków regulacyjnych dotyczących dostępu i połączeń między sieciami w prawie wspólnotowym	316
3.3.1. Pojęcie dostępu do sieci i połączeń międzysieciowych.....	317
3.3.2. Nakładanie obowiązków związanych z dostępem do sieci na operatorów niedysponujących znaczącą pozycją rynkową w prawie wspólnotowym	322
3.3.3. Nakładanie obowiązków związanych z dostępem do sieci na operatorów dysponujących znaczącą pozycją rynkową w prawie wspólnotowym.....	324
3.3.3.1. Obowiązek zapewnienia dostępu do sieci.....	324
3.3.3.2. Pozostałe obowiązki nakładane przez krajowe organy regulacyjne	325
3.4. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych do nakładania obowiązków regulacyjnych na operatorów działających na rynkach detalicznych w prawie wspólnotowym	328
3.5. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych do nakładania innych obowiązków regulacyjnych na rynkach detalicznych.....	330

3.5.1. Wybór operatora i preselekcja	330
3.5.2. Minimalny zestaw łączy dzierżawionych.....	331
3.6. Implementacja przepisów dotyczących kompetencji do nakładania obowiązków regulacyjnych w porządkach prawnych poszczególnych państw członkowskich	333
4. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych w zakresie ochrony użytkowników końcowych.....	337
4.1. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych dotyczące realizacji usługi powszechnej.....	337
4.1.1. Pojęcie usługi powszechnej	337
4.1.2. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym a usługa powszechna	338
4.1.3. Usługa powszechna w telekomunikacyjnym prawie wspólnotowym	341
4.1.4. Wybór operatora świadczącego usługę powszechną.....	346
4.1.5. Nakładanie obowiązków na operatorów świadczących usługę powszechną	348
4.1.6. Kalkulacja kosztu i finansowanie usługi powszechnej.....	351
4.2. Pozostałe kompetencje krajowych organów regulacyjnych w zakresie interesów użytkowników i konsumentów	356
5. Kompetencje nadzorcze krajowych organów regulacyjnych...	358
5.1. Kompetencje nadzorcze krajowych organów regulacyjnych w prawie wspólnotowym	358
5.2. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych do nakładania sankcji w krajowych porządkach prawnych....	362
6. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych do rozpatrywania sporów	367
6.1. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych do rozpatrywania sporów w prawie wspólnotowym.....	367
6.2. Implementacja przepisów wspólnotowych dotyczących rozpatrywania sporów w porządkach prawnych państw członkowskich.....	369
7. Podsumowanie	371

Rozdział 6**Współpraca krajowych organów regulacyjnych, Komisji
oraz krajowych organów ochrony konkurencji**

w sprawach telekomunikacji	375
1. Plany utworzenia europejskiego organu regulacyjnego do spraw telekomunikacji	379
1.1. Prawne przeszkody w powołaniu europejskiego organu regulacyjnego do spraw telekomunikacji — doktryna Meroni.....	380
1.2. Europejski organ telekomunikacyjny do spraw telekomunikacji a kwestia tworzenia agencji europejskich	383
2. Współpraca bezpośrednia krajowych organów regulacyjnych do spraw telekomunikacji, Komisji i krajowych organów ochrony konkurencji.....	394
2.1. Komisja jako organ nadrzędny nad krajowymi organami regulacyjnymi	394
2.1.1. Konwergencja regulacji sektorowej w telekomunikacji i prawa konkurencji a wzrost roli Komisji.....	396
2.1.2. Procedura konsolidacji wewnętrznego rynku w zakresie łączności elektronicznej przewidziana w art. 7 dyrektywy ramowej — uprawnienie Komisji do blokowania niektórych decyzji krajowych organów regulacyjnych	405
2.1.2.1. Stosowanie procedury konsolidacji w prawie i praktyce państw członkowskich	415
2.1.2.2. Procedura konsolidacji w polskim prawie telekomunikacyjnym z 2004 r.	418
2.2. Pozostałe formy bezpośredniej współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi i Komisją — wymiana informacji.....	420
2.3. Bezpośrednia współpraca między krajowymi organami regulacyjnymi a krajowymi organami ochrony konkurencji	422
2.3.1. Współpraca między Prezesem UKE a Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	424

2.3.2. Wymiana informacji między krajowymi organami regulacyjnymi a krajowymi organami ochrony konkurencji	428
2.3.3. Wymiana informacji między krajowymi organami regulacyjnymi a organem ochrony konkurencji w polskim prawie telekomunikacyjnym z 2004 r....	429
3. Współpraca pośrednia	431
3.2. Współpraca w ramach komitetów i grup roboczych.....	431
3.2.1. Komitet do spraw Łączności oraz Komitet do spraw Widma Radiowego	431
3.2.2. Współpraca w ramach grup roboczych	433
3.3. Współpraca w ramach Europejskiej Agencji do spraw Bezpieczeństwa Sieci i Informacji	436
4. Podsumowanie	440
Zakończenie	443
Bibliografia.....	453
Słownik	501

Wykaz skrótów

- ART** — Autorité de régulation des télécommunications (Urząd Regulacji Telekomunikacji)
- ARCEP** — l’Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (Urząd Regulacji Łączności Elektronicznej i Poczty)
- AT&T** — American Telephone and Telegraph
- BNetzA** — Bundesnetzagentur (Federalna Agencja ds. Sieci)
- BSC** — Broadcasting Standards Commission (Komisja ds. Standardów Mediów Radiowo-Telewizyjnych)
- BT** — British Telecom
- CCR** — Commission consultative des radiocommunications (Komisja Konsultacyjna ds. Łączności Radiowej)
- CCRST** — Commission consultative des réseaux et services de télécommunications (Komisja Konsultacyjna ds. Sieci i Usług Telekomunikacyjnych)
- CEPT** — Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (Europejska Konferencja Administracji Poczty i Telekomunikacji)
- DT** — Deutsche Telekom
- Dz. U.** — Dziennik Ustaw
- ECR** — European Court Reports (zbiór orzeczeń sądów wspólnotowych)
- ERG** — European Regulators Group (Grupa Europejskich Regulatorów)
- ETS** — Europejski Trybunał Sprawiedliwości

- FCC** — Federal Communications Commission (Federalna Komisja Łączności)
- IRG** — Independent Regulators Group (Niezależna Grupa Regulatorów)
- ISDN** — Integrated Services Digital Network (cyfrowa sieć komputerowa z integracją usług)
- ITC** — Independent Television Commission (Niezależna Komisja ds. Telewizji)
- ITU** — International Telecommunications Union (Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna)
- KDD** — Kokusai Denshin Denwa Company Ltd.
- k.k.** — ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.
- Konstytucja RP** — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483
- k.o.r.** — krajowe organy regulacyjne
- k.p.a.** — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
- k.p.c.** — ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.
- KRRiT** — Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- MVNO** — Mobile Virtual Network Operators (Wirtualny operator sieci ruchomych)
- NDPB** — Non-Departmental Public Body (Pozadepartamentowy organ publiczny)
- NP** — Nowe Prawo
- NSA** — Naczelny Sąd Administracyjny
- NTT** — Nippon Telegraph and Telephone
- OFCOM** — Office of Communications (Urząd ds. Łączności)
- OFTEL** — Office of Telecommunications (Urząd ds. Telekomunikacji)
- ONP** — Open Network Provisions (Zasada otwartej sieci)
- OTK ZU** — Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

- PiP** — Państwo i Prawo
- PPH** — Przegląd Prawa Handlowego
- p.p.s.a.** — ustawa z dnia 20 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.
- prawo telekomunikacyjne, pr. tel.** — ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. — Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.
- PUC** — Public Utilities Commissions (Komisja ds. Użyteczności Publicznej)
- PUG** — Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- RA** — Radiocommunications Agency (Agencja Łączności Radiowej)
- RegTP** — Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty)
- RM** — Rada Ministrów
- RPEiS** — Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- RTT** — Régie des télégraphes et des téléphones
- SOG-T** — Senior Officials Grup on Telecommunications (Grupa Wyższych Urzędników ds. Telekomunikacji)
- SOKiK** — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- TK** — Trybunał Konstytucyjny
- TP S.A.** — Telekomunikacja Polska S.A.
- TWE** — traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Wspólnotę Europejską
- UE** — Unia Europejska
- UKE** — Urząd Komunikacji Elektronicznej
- UMTS** — Universal Mobile Telecommunications System (uniwersalny system komunikacji ruchomej)
- UOKiK** — Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- URE** — Urząd Regulacji Energetyki
- u.r.t.** — ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.
- URTiP** — Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty
- u.s.d.g.** — ustawa z dnia 7 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1807