



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja

Druk nr 2500

Warszawa, 6 listopada 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Antoniego Mężydło.

(-) Urszula Augustyn; (-) Andrzej Buła; (-) Renata Butryn; (-) Stanisław Chmielewski; (-) Janusz Cichoń; (-) Piotr Cieśliński; (-) Andrzej Czuma; (-) Grzegorz Dolniak; (-) Zenon Durka; (-) Artur Gierada; (-) Rafał Grupiński; (-) Małgorzata Kidawa-Błońska; (-) Jerzy Kozdroń; (-) Agnieszka Kozłowska-Rajewicz; (-) Antoni Mężydło; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Witold Namyślak; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Mirosława Nykiel; (-) Janina Okragły; (-) Alicja Olechowska; (-) Maciej Orzechowski; (-) Jarosław Pięta; (-) Agnieszka Pomaska; (-) Bożena Sławiak; (-) Grzegorz Sztolcman; (-) Bożena Szydłowska; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Robert Węgrzyn; (-) Wojciech Wilk; (-) Marek Wójcik; (-) Adam Wykręt; (-) Renata Zaremba; (-) Hanna Zdanowska; (-) Marek Zieliński.

USTAWA
z dnia 2009 r.

o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne

Art. 1.

W ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 43 dodaje się art. 43a w brzmieniu:

„Art. 43a. 1. Prezes UKE, na wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej, na którego nałożone zostały obowiązki regulacyjne w zakresie dostępu telekomunikacyjnego, może zatwierdzić, drodze decyzji, szczegółowe warunki wykonywania obowiązków regulacyjnych wcześniej nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego oraz inne zobowiązania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, które mogą się przyczynić do skutecznej realizacji obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji, rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej lub zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych, zwane dalej „szczegółowymi warunkami regulacyjnymi”.

2. Propozycje szczegółowych warunków regulacyjnych zawarte we wniosku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego mogą być określone z zastrzeżeniem warunków lub terminów.

3. W ramach postępowania w sprawie zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych Prezes UKE może:

- 1) prowadzić z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym uzgodnienia dotyczące szczegółowych warunków regulacyjnych, w tym zwoływać spotkania robocze przedstawicieli Prezesa UKE i upoważnionych do dokonywania uzgodnień przedstawicieli przedsiębiorcy telekomunikacyjnego oraz organizacji społecznych, jeżeli zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu na prawach strony;
- 2) wzywać przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, we wskazanym terminie, do uzupełnienia propozycji szczegółowych warunków regulacyjnych lub dokonania w nich zmian;
- 3) żądać przedłożenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, we wskazanym terminie, wyjaśnień związanych z propozycjami szczegółowych warunków regulacyjnych;
- 4) zasięgać opinii ekspertów lub biegłych w zakresie związanym z propozycjami szczegółowych warunków regulacyjnych.

4. Prezes UKE podejmuje decyzję w sprawie zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1362 i Nr 267, poz. 2258, z 2006 r. Nr 12, poz. 66, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 170, poz. 1217, Nr 220, poz. 1600, Nr 235, poz. 1700 i Nr 249, poz. 1834, z 2007 r. Nr 23, poz. 137, Nr 50, poz. 331 i Nr 82 poz. 556, z 2008 r. Nr 17, poz. 101 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 18, poz. 97 i Nr 85 poz. 716.

5. Prezes UKE może zatwierdzić szczegółowe warunki regulacyjne zawarte we wniosku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, jeżeli są one zgodne z przepisami prawa, nałożonymi na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązkami regulacyjnymi, potrzebami rynku telekomunikacyjnego oraz mogą się przyczynić do skutecznej realizacji obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji, rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej lub zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych.

6. Decyzja zatwierdzająca szczegółowe warunki regulacyjne może zostać wydana z zastrzeżeniem warunków lub terminów.

7. Do decyzji w sprawie zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych stosuje się przepisy o postępowaniu konsultacyjnym.

8. Postanowienia ust. 1-7 nie wyłączają kompetencji Prezesa UKE do podejmowania wszelkich innych działań zmierzających do zapewnienia wykonywania obowiązków regulacyjnych wcześniej nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, jak również kompetencji w zakresie nałożenia, utrzymania, zmiany albo uchylenia obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego.

2) w art. 206 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Od decyzji w sprawach o ustalenie znaczącej pozycji rynkowej, nałożenia, zniesienia lub zmiany obowiązków regulacyjnych, nałożenia kar, decyzji, o których mowa w art. 43a oraz w art. 201 ust. 3 oraz od decyzji wydawanych w sprawach spornych, z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu albo konkursu oraz od decyzji o uznaniu przetargu albo konkursu za nierozstrzygnięty, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu ochrony konkurencji i konsumentów.”

3) w art. 209 ust. 1 po pkt 12 dodaje się pkt 12a w brzmieniu:

„12a) nie wypełnia lub nienależyście wypełnia szczegółowe warunki regulacyjne zatwierdzone decyzją, o której mowa w art. 43a;”.

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wprowadzenia ustawy, istniejący stan rzeczy

Polski sektor telekomunikacyjny od 2006 r. poddany został niezwykle intensywnym działaniom regulacyjnym, które realizowane są przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezesa UKE) – organ powołany na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji. Podstawą prawną działań regulacyjnych wykonywanych przez Prezesa UKE są przepisy ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne i innych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie polskiego rynku telekomunikacyjnego, w tym przepisy prawa Unii Europejskiej. W trakcie trzech i pół roku swojego funkcjonowania Prezes UKE wydał szereg decyzji regulacyjnych związanych z analizą rynków właściwych, wyznaczeniem przedsiębiorców telekomunikacyjnych o znaczącej pozycji rynkowej, nałożeniem na tych przedsiębiorców obowiązków regulacyjnych, zatwierdzeniem ofert ramowych i rozstrzygnięciem sporów międzyoperatorskich pomiędzy uczestnikami tego rynku, powodując w ten sposób zasadnicze przeobrażenia na tym rynku. Raporty analityków giełdowych publikowane przez wiodące globalne instytucje finansowe wskazują, że polski rynek telekomunikacyjny przeszedł zasadnicze przeobrażenia („dramatic changes”) od protekcjonizmu do jednego z najbardziej zaawansowanych w Europie pro-konkurencyjnych środowisk regulacyjnych (raport ING Wholesale Banking z dnia 1 października 2009 r. *Global Emerging Markets ‘Telecom Market Update’*). Raport ten wskazuje na to, że efektem dokonanych zmian były natychmiastowe korzyści finansowe dla konsumentów (znacząca obniżka cen usług telekomunikacyjnych), diagnozując jednocześnie niebezpieczeństwa długoterminowego stosowania polityki regulacyjnej polskiego regulatora.

Analiza praktyki regulacyjnej Prezesa UKE pozwala na stwierdzenie, że głównym podmiotem poddanym regulacji jest Telekomunikacja Polska S.A., co jest zgodne z filozofią regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej, gdzie przedsiębiorcami poddanymi najsilniejszej regulacji są podmioty dysponujące znaczącą siłą rynkową na rynkach: telefonii stacjonarnej, dostępu szerokopasmowego (w tym szerokopasmowej transmisji danych) i dzierżawy łączy telekomunikacyjnych. To właśnie efektem działań regulacyjnych podjętych przez Prezesa UKE wobec Telekomunikacji Polskiej S.A. jest znaczący wzrost konkurencyjności rynku telefonii stacjonarnej i rynku dostępu szerokopasmowego w Polsce, co w sposób bezpośredni przełożyło się na wzmiankowane korzyści finansowe odniesione przez polskich konsumentów.

Jednakże pomimo zauważalnego wzrostu konkurencyjności, w dalszym ciągu nie można mówić o skutecznej konkurencji na rynkach usług telefonii stacjonarnej i usług transmisji danych. Potwierdza to m.in. raport „*Analiza funkcjonalnej separacji Telekomunikacji Polskiej S.A.*” wykonany na zlecenie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w celu przedstawienia możliwości wdrożenia separacji funkcjonalnej w Polsce, opublikowany 26 listopada 2008 r. Z powyższego raportu wynika, że istnieje bariera rozwoju rynku w postaci postawy antykonkurencyjnej Telekomunikacji Polskiej S.A., której przejawem są działania obstrukcyjne w zakresie współpracy z operatorami alternatywnymi oraz przepływ informacji w grupie kapitałowej Telekomunikacji Polskiej S.A., umożliwiające podejmowanie działań antykonkurencyjnych. Innymi barierami są: niska jakość sieci dostępowej oraz ryzyko związane z działalnością operatorów alternatywnych na bazie decyzji administracyjnych. Dotychczasowe środki regulacyjne nie wyeliminowały zidentyfikowanych w raporcie barier

dla rozwoju rynku. W tym kontekście w raporcie wskazano, iż środek regulacyjny w postaci separacji funkcjonalnej, sądząc także na przykładach rozwiązań wprowadzanych w innych krajach, tzn. w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii, jest w stanie wyeliminować barierę w postaci postawy antykonkurencyjnej Telekomunikacji Polskiej S.A. Analizy zamieszczone w raporcie wskazują także, że separacja funkcjonalna dodatkowo może ograniczyć negatywne skutki dla rozwoju konkurencji wynikające ze słabości systemu prawnego w Polsce poprzez m.in. zmianę postawy Telekomunikacji Polskiej S.A., która nie będzie nakierowana na wykorzystywanie luk i słabości systemu prawnego.

Działania regulacyjne podjęte przez Prezesa UKE doprowadziły do sytuacji, w której Telekomunikacja Polska S.A. gotowa jest zrezygnować z polityki kwestionowania wszelkich decyzji regulacyjnych Prezesa UKE (poprzez zaskarżanie ich do sądów administracyjnych i sądów powszechnych), zobowiązując się do zrealizowania znaczącego programu inwestycyjnego związanego z budową łączy szerokopasmowych i prowadzenia polityki traktowania operatorów alternatywnych w sposób równoważny z traktowaniem podmiotów wchodzących w skład grupy kapitałowej Telekomunikacji Polskiej S.A. i jej jednostek wewnątrzorganizacyjnych. Takie rozwiązanie miałyby stworzyć szansę na osiągnięcie podobnych rezultatów, jak w przypadku separacji funkcjonalnej. Jednocześnie byłoby rozwiązaniem mniej skomplikowanym od strony prawnej, zmian organizacyjnych, procesów biznesowych i systemów informatycznych, a jego wdrożenie wymagałoby mniej czasu i nakładów finansowych.

Trudno przesądzać, czy dobrowolne zobowiązania Telekomunikacji Polskiej S.A. stanowiącą mogą realną alternatywę dla separacji funkcjonalnej tego podmiotu. Proponowane unormowania nie są zresztą projektowane wyłącznie dla tego przypadku, chociaż prawdopodobne jest ich zastosowanie po raz pierwszy przy tej właśnie okazji. Organ regulacyjny powinien mieć jednak możliwość zastosowania środka, który – opierając się na dobrowolnych zobowiązaniach przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej – pozwalał będzie oczekiwać w sumie efektów nie gorszych do wyników władczych działań regulacyjnych.

Obowiązujące w Polsce unormowania prawne nie regulują możliwości dobrowolnego zobowiązania się przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego do określonych zachowań związanych z wykonywaną działalnością telekomunikacyjną, które miałyby podobny zasięg oddziaływania jak obowiązki nakładane władczo przez regulatora rynku telekomunikacyjnego. W szczególności polskie prawo nie przewiduje zawierania porozumień pomiędzy organem regulacyjnym w dziedzinie telekomunikacji a przedsiębiorcą o znaczącej pozycji rynkowej, który podlega regulacji. Zaciągnięcie generalnych zobowiązań przez takiego przedsiębiorcę wobec Prezesa UKE nie jest co prawda wykluczone, jednakże polski system prawny nie wiąże z takimi zobowiązaniami jasnych konsekwencji, w szczególności nie ma wyraźnych podstaw prawnych do tego, żeby takie zobowiązania w późniejszym okresie wyegzekwować. Pomędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi możliwe jest rzecz jasna zawieranie umów cywilnoprawnych, których wykonania można dochodzić przed sądem, niemniej tego rodzaju formuła prawna nie pozwala na generalne unormowanie zachowań przedsiębiorcy o znaczącej pozycji rynkowej. Skuteczne obowiązki w tym zakresie może nałożyć jedynie Prezes UKE we władczych formach działania.

Stosowanie władczych form działania (decyzji administracyjnych, których treść nie wymaga zgody podmiotu regulowanego) powoduje, iż nałożone obowiązki regulacyjne nie są

dobrowolnie wykonywane. Operatorom alternatywnym nie udaje się w drodze cywilnoprawnej zawrzeć umów o dostępie telekomunikacyjnym, które uwzględniałyby wszystkie obowiązki regulacyjne. W konsekwencji operatorzy alternatywni są zmuszeni do wystąpienia do Prezesa UKE o wydanie decyzji o dostępie telekomunikacyjnym, która zgodnie z ustawą – Prawo telekomunikacyjne zastępuje umowę cywilnoprawną. Nie oznacza to jednak pełnej równoważności decyzji o dostępie z umową. Od decyzji przysługuje odwołanie, w wyniku którego może ona zostać uchylona lub zmieniona. Ryzyko z tym związane znacząco spada dopiero z momentem uprawomocnienia się decyzji, co może nastąpić nawet po kilku latach od jej wydania. Konsekwencją uchylecia decyzji o dostępie telekomunikacyjnym jest utrata podstawy prawnej świadczenia usług hurtowych, a dalszą jeszcze konsekwencją ryzyko zaprzestania świadczenia usług na rzecz użytkowników końcowych (niewywiązania się z umów zawartych z klientami). Ponadto wykonywanie decyzji bywa utrudnione w związku z wyszukiwaniem przez zobowiązanego operatora wszelkich niejasności w jej treści. Poza tym wdrożenie usług opartych na decyzji zastępującej umowę jest długotrwałe, m.in. wskutek rozciągniętej w czasie procedury prowadzącej do otrzymania decyzji (negocjacje umowy, postępowanie przed Prezesem UKE, konsultacje, wydanie decyzji administracyjnej). Powyższy stan powoduje obawy operatorów alternatywnych przed inwestowaniem w usługi detaliczne oparte na decyzji administracyjnej, co ogranicza rozwój konkurencji na rynku detalicznym.

Nawet tak daleko sięgający środek regulacyjny jak separacja funkcjonalna nie usunie bariery rozwoju rynku w postaci niskiej jakości sieci telekomunikacyjnej w Polsce. W tym kontekście ustabilizowanie warunków wykonywania działalności telekomunikacyjnej poprzez zatwierdzanie dobrowolnie proponowanych szczegółowych warunków regulacyjnych może się okazać czynnikiem zachęcającym do inwestowania.

Projekt wpisuje się w przyjęty przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej „Plan stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego”. Jednym z założeń tego planu jest zwiększenie popytu inwestycyjnego w sektorze telekomunikacji, w szczególności poprzez działania mające na celu przyspieszenie inwestycji współfinansowanych ze środków UE oraz zniesienie barier dla inwestycji w infrastrukturę teleinformatyczną, by zapewnić ogólnopolski dostęp do Internetu szerokopasmowego, w szczególności przyspieszenie budowy sieci nowej generacji NGN/NGA (ang. *Next Generation Network*, sieć nowej generacji/ ang. *Next Generation Access*, część dostępowa sieci NGN) zapewniającej użytkownikom końcowym dostęp do Internetu, głównie światłowodowy, przy dużo wyższej niż dotychczasowej przepustowości łączy (około 10 Mb/s).

2. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W projekcie proponuje się możliwość ustalania szczegółowych warunków regulacyjnych dookreślających sposób wykonywania obowiązków regulacyjnych wcześniej nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego. Ponadto w ramach szczegółowych warunków regulacyjnych mieścić się mogą również zobowiązania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego nie związane bezpośrednio z wykonywaniem obowiązków regulacyjnych, które mogą się jednak przyczynić do rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji, rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej lub zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych, a więc podstawowych celów stawianych przed ustawą – Prawo telekomunikacyjne. W ramach tej kategorii zobowiązań mieścić się może np. wycofanie

środków zaskarżenia od rozstrzygnięć regulacyjnych, zakończenie sporów sądowych dotyczących dostępu telekomunikacyjnego z innymi uczestnikami rynku lub nawet określenie sposobu wykonywania świadczenia usług telekomunikacyjnych przez spółki z grupy kapitałowej przedsiębiorcy o znaczącej pozycji rynkowej.

Narzędzie regulacyjne proponowane w art. 43a opiera się na założeniu, że szczegółowe warunki regulacyjne od początku do końca będą wynikiem zgodnej woli przedsiębiorcy podlegającego regulacji i Prezesa UKE. Inicjatywa w zakresie ustalenia tych warunków należeć będzie do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej, na którego nałożone zostały obowiązki regulacyjne w zakresie dostępu telekomunikacyjnego. Owa inicjatywa uzewnętrzniana będzie poprzez złożenie do Prezesa UKE wniosku zawierającego propozycje szczegółowych warunków regulacyjnych.

Projekt przewiduje, iż propozycje szczegółowych warunków regulacyjnych zawarte we wniosku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego mogą być określone z zastrzeżeniem warunków lub terminów (projektowany art. 43a ust. 2 Pt). Chodzi o stworzenie takiej elastyczności przy formułowaniu ich, jaka ma miejsce w sferze cywilnoprawnej, gdzie stosowanie warunków (tj. uzależnienie powstania lub ustania skutków czynności prawnej od zdarzenia przyszłego i niepewnego – art. 89 kc) lub terminów (powstanie lub ustanie skutków czynności prawnych związane z określonym zdarzeniem przyszłym, ale pewnym) jest co do zasady dopuszczalne. Oczywiście zobowiązania warunkowe lub powiązane z terminem podlegać będą ocenie Prezesa UKE i jeżeli nie będą prowadziły do osiągnięcia celów wskazanych w art. 43a ust. 1 i 5, nie zostaną zatwierdzone przez ten organ. Istnieje zatem skuteczny mechanizm zapobiegania nadużywaniu przez operatora o znaczącej pozycji rynkowej uprawnienia do formułowania zobowiązań warunkowych i terminowych.

Ponadto projekt przewiduje możliwość wydania decyzji zatwierdzającej szczegółowe warunki regulacyjne z zastrzeżeniem warunków lub terminów (projektowany art. 43a ust. 6 Pt). Nie należy tego unormowania utożsamiać z przedstawioną wyżej możliwością powiązania zobowiązań z warunkiem lub terminem (projektowany art. 43a ust. 2 Pt). Decyzja zawierać będzie bowiem szereg zobowiązań. Warunek lub termin odnoszący się do określonego zobowiązania będzie wywoływać skutek tylko w stosunku do tego zobowiązania. Natomiast warunek lub termin odnoszący się do całej decyzji spowoduje jej wygaśnięcie (art. 162 kpa). Zgodnie z art. 107 § 2 kpa, dodatkowe składniki decyzji, takie jak termin i warunek, mogą być zawarte w decyzji, jeżeli przewidują to przepisy szczególne.

W ramach postępowania w sprawie zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych Prezesowi UKE będą przysługiwały kompetencje zmierzające do ustalenia z wnioskodawcą takiej treści szczegółowych warunków, która umożliwi ich zatwierdzenie. W tym celu Prezes UKE będzie mógł prowadzić z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym uzgodnienia, w tym zwoływać spotkania robocze przedstawicieli Prezesa UKE i upoważnionych do dokonywania uzgodnień przedstawicieli przedsiębiorcy telekomunikacyjnego oraz organizacji społecznych, jeżeli zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu na prawach strony (projektowany art. 43a ust. 3 pkt 1 Pt). Ponadto Prezes UKE uprawniony będzie do wzywania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do uzupełnienia we wskazanym terminie propozycji szczegółowych warunków regulacyjnych lub dokonania w nich zmian (projektowany art. 43a ust. 3 pkt 2 Pt). Konsekwencją założenia o pełnej konsensualności proponowanego narzędzia regulacyjnego jest jednak to, iż niezastosowanie się do takiego wezwania nie będzie uprawniać Prezesa UKE

do zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych w treści niezgodnej z wnioskiem przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Zmiana szczegółowych warunków regulacyjnych w stosunku do pierwotnej propozycji zawartej we wniosku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego powinna znaleźć odzwierciedlenie w zmienionym wniosku tego przedsiębiorcy. Jeśli wniosek przedsiębiorcy nie będzie odzwierciedlał oczekiwań Prezesa UKE, szczegółowe warunki regulacyjne nie zostaną zatwierdzone.

W celu należytego wyjaśnienia propozycji szczegółowych warunków regulacyjnych Prezesowi UKE przysługiwać będzie kompetencja do żądania przedłożenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, we wskazanym terminie, wyjaśnień związanych z propozycjami szczegółowych warunków regulacyjnych, jak również uprawnienie do zasięgnięcia opinii ekspertów lub biegłych (projektowane art. 43a ust. 3 pkt 3 i 4 Pt).

Prezes UKE będzie mógł zatwierdzić szczegółowe warunki regulacyjne zawarte we wniosku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, jeżeli będą one zgodne z przepisami prawa, nałożonymi na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązkami regulacyjnymi, potrzebami rynku telekomunikacyjnego oraz będą mogły przyczynić się do skutecznej realizacji obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji, rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej lub zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych (projektowany art. 43a ust. 5 Pt). Nawet w przypadku spełnienia powyższych przesłanek Prezes UKE nie będzie zobowiązany do zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych. Może się bowiem okazać, że ten środek – mimo że zmierza we właściwym kierunku – jest niewystarczający i właściwsze jest zastosowanie dalej idącego środka regulacyjnego, np. separacji funkcjonalnej.

Decyzja w sprawie zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych podejmowana będzie w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku (projektowany art. 43a ust. 4 Pt). Nie wyklucza to wydania decyzji znacznie wcześniej, jeżeli propozycje zawarte we wniosku przedsiębiorcy nie będą w ogóle wymagały uzgodnień w ramach postępowania, bądź też zmiany lub uzupełnienia propozycji zostaną uzgodnione szybko. Również w przypadku istotnych rozbieżności co do treści szczegółowych warunków regulacyjnych, nie rokujących w ocenie Prezesa UKE osiągnięcia wspólnego stanowiska, organ ten nie będzie musiał czekać z wydaniem decyzji do upływu 90 dni od dnia złożenia wniosku. Termin ma charakter instrukcyjny, zatem jego upływ nie pozbawi Prezesa UKE uprawnienia do wydania decyzji.

Do decyzji w sprawie zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych zastosowanie znajdą przepisy o postępowaniu konsultacyjnym (projektowany art. 43a ust. 7 Pt). Kwestia zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych, m.in. ze względu na dobrowolny charakter zobowiązań w tym zakresie, nie będzie w zamierzeniu projektodawców rozstrzygnięciem w sprawie nałożenia, zniesienia, utrzymania lub zmiany obowiązków regulacyjnych. W związku z tym przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego, które umożliwi zainteresowanym podmiotom wyrażenie stanowiska, wymaga zgodnie z art. 15 pkt 4 Pt szczególnego przepisu.

Na podobnej zasadzie projektowana jest zmiana art. 206 ust. 2 Pt. Od decyzji w sprawach zatwierdzenia szczegółowych warunków regulacyjnych przysługiwać będzie odwołanie do

Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu ochrony konkurencji i konsumentów. W związku z tym, że decyzja, o której mowa w projektowanym art. 43a, nie mieści się w obecnym katalogu rozstrzygnięć podlegających kontroli SOKiK, konieczne jest rozszerzenie tego katalogu.

W celu uniknięcia wątpliwości projekt wyraźnie wskazuje, iż procedura zatwierdzania szczegółowych warunków regulacyjnych nie wyłącza kompetencji Prezesa UKE do podejmowania wszelkich innych działań zmierzających do zapewnienia wykonywania obowiązków regulacyjnych wcześniej nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, jak również kompetencji w zakresie nałożenia, utrzymania, zmiany albo uchylecia obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego (projektowany art. 43a ust. 8 Pt). Możliwość konsensualnego ustalenia pewnego zakresu otoczenia regulacyjnego w żadnym razie nie może wykluczać władczych narzędzi regulacyjnych.

Projektowane rozwiązanie, zgodnie z którym dobrowolne zobowiązania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego zatwierdzone będą decyzją administracyjną, służyć ma umożliwieniu ich późniejszej egzekucji. O ile bowiem do momentu wydania decyzji poddanie się szczegółowym warunkom regulacyjnym jest uzależnione od woli wnioskodawcy, o tyle od momentu zatwierdzenia tych warunków przedsiębiorca będzie nimi związany. Tylko w takim wypadku będą miały one dobroczynny wpływ na rynek telekomunikacyjny. W związku z tym w przypadku ich niewypełnienia lub nienależytego wypełnienia przedsiębiorca podlegać będzie kauce pieniężnej (projektowany pkt 12a w art. 209 ust. 1 Pt).

Przewidywane wejście w życie ustawy to 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

3. Skutki proponowanych zmian

Wprowadzenie proponowanych zmian pozwala oczekiwać pozytywnych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych.

Projektowana ustawa stwarza możliwość wzmocnienia konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych bez konieczności sięgania po radykalne środki regulacyjne, jak np. przymusowa separacja funkcjonalna. Spodziewać się zatem można, iż pośrednim następstwem uchwalenia ustawy może być na przykład uzyskanie dobrodziejstw przypisywanych separacji funkcjonalnej, przy jednoczesnym uniknięciu skutków ubocznych tego narzędzia regulacyjnego. Wśród pozytywnych skutków wymienić można m.in. wyeliminowanie postawy antykonkurencyjnej TP, której przejawem są działania obstrukcyjne w zakresie współpracy z operatorami alternatywnymi, przepływ informacji we własnej grupie kapitałowej umożliwiające podejmowanie działań antykonkurencyjnych oraz wykorzystywanie luk i słabości systemu prawnego, co przekłada się na ryzyka związane z działalnością operatorów alternatywnych na bazie decyzji administracyjnych. Niepewność funkcjonowania na podstawie decyzji administracyjnych stanowi również uciążliwość dla podmiotu, który podlega regulacjom.

Spodziewać się można również, że zastosowanie konsensualnego sposobu zapewnienia konkurencji na rynku wiązać się będzie z istotnie mniejszymi kosztami niż wdrożenie separacji funkcjonalnej. Największa oszczędność wystąpi niewątpliwie po stronie przedsiębiorcy o znaczącej pozycji rynkowej, jednakże również Prezes UKE nie będzie musiał ponosić znaczących wydatków związanych z kontrolą i nadzorem nad wdrażaniem i

stosowaniem separacji funkcjonalnej. Zaciągnięcie dobrowolnych zobowiązań przez przedsiębiorcę o znaczącej pozycji rynkowej może skutkować zupełnie inną motywacją tego przedsiębiorcy do ich przestrzegania, a w konsekwencji eliminacją obstrukcji wobec rozwiązań zapewniających równy dostęp telekomunikacyjny dla wszystkich jednostek, nie gorszy niż stosowany przez TP w ramach własnego przedsiębiorstwa. To wszystko może się przyczynić do przyspieszenia rozwoju skutecznej i trwałej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, tym samym do wzrostu poziomu satysfakcji użytkowników końcowych z usług telekomunikacyjnych, zapewnienie stabilności warunków funkcjonowania operatora zasiedziałego i operatorów alternatywnych, zapewnienia większej pewności regulacyjnej oraz znacznego zmniejszenia liczby sporów pomiędzy operatorami.

Brak konieczności wdrażania obowiązku separacji funkcjonalnej stwarza możliwość zaangażowania zasobów ludzkich i środków finansowych TP na potrzeby rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, w szczególności technologii NGN/NGA. Generalnie ustawa stwarzając stabilne uwarunkowania regulacyjne działalności telekomunikacyjnej powinna się przyczynić do zwiększenia motywacji do inwestowania zarówno przez TP, jak i operatorów alternatywnych.

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Może spowodować natomiast zwiększone wpływy do tych budżetów. Pamiętać bowiem należy, iż inwestycje telekomunikacyjne wywołują efekt popytowy i podażowy. Efekt popytowy jest skutkiem zwiększonego zapotrzebowania na dobra inwestycyjne i występuje w roku realizacji inwestycji. Wzrost popytu na inwestycje ze strony firm telekomunikacyjnych powoduje zwiększenie produkcji przez krajowych producentów dóbr inwestycyjnych, co skutkuje wyższymi podatkami odprowadzanymi przez te przedsiębiorstwa. Źródłami zwiększonego dochodu sektora finansów publicznych są również składka na ZUS, PIT oraz cło (zależnie od udziału w inwestycji dóbr podlegających ocenie). Efekt podażowy zrealizowanych inwestycji pojawia się natomiast w roku następnym i utrzymuje się w sposób trwały. Efekt ten wynika z rozwoju firm telekomunikacyjnych i wynikającego stąd trwałego zwiększenia ich sprzedaży i zatrudnienia.

Ponadto należy zauważyć, że efekty budżetowe inwestycji mogą zostać zwielokrotnione przez działanie mechanizmu mnożnikowego. W wyniku wykreowania dodatkowego popytu inwestycyjnego powiększają się dochody pracowników firm realizujących inwestycje. Dochody te w pewnej części są zamieniane na konsumpcję i przyczyniają się do wzrostu dochodów w branżach produkujących dobra konsumpcyjne. Efekt mnożnikowy powoduje wykreowanie w gospodarce popytu większego niż początkowy impuls inwestycyjny. Zwiększony przez mechanizm mnożnikowy popyt w kraju powoduje wzrost dochodów ludności, a przez to wzrost dochodów budżetowych z tytułu PIT oraz wzrost składek na ZUS. Dodatkowo pojawia się dochód dla budżetu państwa w postaci zwiększonych wpływów z podatku VAT. Wynika to z faktu, że dodatkowe dochody ludności w pewnej części zostaną wydane na dobra konsumpcyjne objęte podatkiem VAT. Może się zdarzyć tak, że popytowy efekt inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym będzie silniejszy niż bezpośredni wzrost wpływów z podatków płaconych przez dostarczycieli dóbr inwestycyjnych.

Projekt ustawy powinien się przyczynić do zwiększonej absorpcji funduszy unijnych przewidzianych w krajowych (PO Innowacyjna Gospodarka, PO Rozwój Polski Wschodniej) i regionalnych programach operacyjnych na finansowanie inwestycji w szerokopasmowe sieci szkieletowe i dostępowe. Impuls inwestycyjny w sektorze telekomunikacyjnym pozwoli na zgromadzenie niezbędnych wkładów własnych.

4. Proponowane zmiany w świetle prawa Unii Europejskiej

Proponowane zmiany zgodne są z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 13 listopada 2009 r.

BAS-WAL-2365/09

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Antoni Mężydło)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2009 r. Nr 5, poz. 47) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zakłada dodanie art. 43a oraz zmianę art. 206 ust. 2 i art. 209 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, ze zmianami). Zgodnie z zaproponowaną regulacją Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej będzie mógł, w drodze decyzji, zatwierdzić „szczegółowe warunki regulacyjne”. Będą one zatwierdzane, po przeprowadzeniu określonego w projekcie postępowania, na wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej, na którego zostały nałożone obowiązki regulacyjne w zakresie dostępu telekomunikacyjnego. Szczegółowe warunki regulacyjne są to – w rozumieniu projektu – szczegółowe warunki wykonywania obowiązków regulacyjnych nałożonych wcześniej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego oraz inne zobowiązania takiego przedsiębiorcy, które mogą się przyczynić do skutecznej realizacji obowiązków regulacyjnych, rozwoju konkurencji i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej lub zapewnienia użytkownikom korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług użytkownikom.

Projekt przewiduje prawo odwołania się przedsiębiorcy od decyzji zatwierdzającej szczegółowe warunki regulacyjne oraz karę pieniężną za niewypełnienie szczegółowych warunków regulacyjnych.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

W prawie Unii Europejskiej należy wskazać 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 L 108 z 24.4.2002 r., str. 33, ze zmianami; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 13, t. 29, str. 349),

- 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz. Urz. WE L 108 z 24.4.2002 r., str. 7; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 13, t. 29, str. 323).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Zgodnie z zaproponowanym art. 43a ustawy – Prawo telekomunikacyjne Prezes UKE będzie mógł – na wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej, na którego zostały nałożone obowiązki regulacyjne w zakresie dostępu telekomunikacyjnego – zatwierdzić szczegółowe warunki regulacyjne. Z brzmienia proponowanego przepisu wynika, że zatwierdzane przez Prezesa UKE szczegółowe warunki regulacyjne mogą oznaczać nałożenie na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego nowych zobowiązań wykraczających poza zakres istniejących obowiązków regulacyjnych. Artykuł 8 ust. 3 akapit 2 dyrektywy o dostępie stanowi, że w wyjątkowych okolicznościach, jeżeli krajowy organ regulacyjny zamierza nałożyć na operatorów posiadających znaczącą pozycję rynkową inne niż wymienione w dyrektywie obowiązki w zakresie dostępu czy wzajemnych połączeń, jest on zobowiązany przedstawić w tej sprawie odpowiedni wniosek Komisji Europejskiej. Komisja podejmuje wówczas decyzję zezwalającą albo zabraniającą podjęcie takich środków. W polskim systemie prawnym obowiązek ten jest wykonywany przez Prezesa UKE na podstawie art. 44 ustawy – Prawo telekomunikacyjne. Nałożenie na operatorów o znaczącej pozycji rynkowej obowiązków innych niż wskazane w art. 44 ustawy może nastąpić pod warunkiem uzyskania zgody Komisji. Proponowana regulacja nie narusza prawa UE. Należy jednak zauważyć, że podjęcie przez Prezesa UKE decyzji na podstawie proponowanego art. 43a ustawy będzie wymagało stosowania art. 44 ustawy, a więc procedury uzyskania zgody Komisji.

Proponowana zmiana art. 206 ust. 2 ustawy – Prawo telekomunikacyjne przewidująca prawo odwołania się przedsiębiorcy od decyzji zatwierdzającej szczegółowe warunki regulacyjne jest zgodna z motywem 12 preambuły oraz art. 4 dyrektywy ramowej, dotyczącymi prawa odwołania się od decyzji krajowego organu regulacyjnego.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Sporządził: Zespół Prawa Europejskiego i Międzynarodowego

Akceptował: p.o. Szefa Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Deskryptory bazy REX: Unia Europejska, projekt ustawy, telekomunikacja, postępowanie administracyjne, przedsiębiorca

Warszawa, 13 listopada 2009 r.

BAS-WAL-2366/09

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu – czy
poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Antoni Mężydło) jest projektem
ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt zakłada dodanie art. 43a oraz zmianę art. 206 ust. 2 i art. 209 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, ze zmianami). Zgodnie z zaproponowaną regulacją Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej będzie mógł, w drodze decyzji, zatwierdzić „szczegółowe warunki regulacyjne”. Będą one zatwierdzane, po przeprowadzeniu określonego w projekcie postępowania, na wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej, na którego zostały nałożone obowiązki regulacyjne w zakresie dostępu telekomunikacyjnego. Szczegółowe warunki regulacyjne są to – w rozumieniu projektu – szczegółowe warunki wykonywania obowiązków regulacyjnych nałożonych wcześniej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego oraz inne zobowiązania takiego przedsiębiorcy, które mogą się przyczynić do skutecznej realizacji obowiązków regulacyjnych, rozwoju konkurencji i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej lub zapewnienia użytkownikom korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług użytkownikom. Ponadto projekt przewiduje prawo odwołania się przedsiębiorcy od decyzji zatwierdzającej szczegółowe warunki regulacyjne oraz karę pieniężną za niewypełnienie szczegółowych warunków regulacyjnych.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Sporządził: Zespół Prawa Europejskiego i Międzynarodowego

Akceptował: p.o. Szefa Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Deskryptory bazy REX: Unia Europejska, projekt ustawy, telekomunikacja, postępowanie administracyjne, przedsiębiorca