

# Dział I. Postanowienia ogólne

## Rozdział 1. Zakres ustawy

### **Art. 1.** [Zakres i cele ustawy]

1. Ustawa określa:

- 1) zasady wykonywania i kontroli działalności polegającej na świadczeniu usług telekomunikacyjnych, dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych lub świadczeniu usług towarzyszących, zwanej dalej „działalnością telekomunikacyjną”;
- 2) prawa i obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- 3) prawa i obowiązki użytkowników oraz użytkowników urządzeń radiowych;
- 4) warunki podejmowania i wykonywania działalności polegającej na dostarczaniu sieci i udogodnień towarzyszących oraz świadczeniu usług telekomunikacyjnych, w tym sieci i usług służących rozpowszechnianiu lub rozprowadzaniu programów radiofonicznych i telewizyjnych;
- 5) warunki regulowania rynków telekomunikacyjnych;
- 6) warunki świadczenia usługi powszechnej;
- 7) warunki ochrony użytkowników usług, w szczególności w zakresie prawa do prywatności i poufności;
- 8) warunki gospodarowania częstotliwościami, zasobami orbitalnymi oraz numeracją;
- 9) warunki przetwarzania danych w telekomunikacji i ochrony tajemnicy telekomunikacyjnej;
- 10) zadania i obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, w zakresie telekomunikacji;
- 11) wymagania, jakim powinny odpowiadać urządzenia radiowe;
- 12) funkcjonowanie administracji telekomunikacji, jej współdziałanie z innymi organami krajowymi oraz instytucjami Unii Europejskiej w zakresie regulacji telekomunikacji;

**13) wymagania dotyczące udogodnień dla osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych.**

**2. Celem ustawy jest stworzenie warunków dla:**

- 1) wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych;**
- 2) rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej;**
- 3) zapewnienia ładu w gospodarce numeracją, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi;**
- 4) zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych;**
- 5) zapewnienia neutralności technologicznej;**
- 6) zapewnienia użytkownikom końcowym będącym osobami niepełnosprawnymi dostępu do usług telekomunikacyjnych równoważnego poziomowi dostępu, z jakiego korzystają inni użytkownicy końcowi.**

**3. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 i 2111 oraz z 2018 r. poz. 650, 915 i 1717).**

**Spis treści**

	Nb
1. Zakres przedmiotowy ustawy . . . . .	1
2. Rodzaje działalności telekomunikacyjnej . . . . .	2
3. Działalność telekomunikacyjna a działalność w zakresie telekomunikacji . . . . .	3
4. Przedsiębiorca telekomunikacyjny . . . . .	4
5. Użytkownicy telekomunikacji . . . . .	5
6. Warunki prowadzenia działalności telekomunikacyjnej . . . . .	6
7. Regulacja rynków telekomunikacyjnych . . . . .	7
8. Ochrona użytkowników usług . . . . .	8
9. Zasoby telekomunikacyjne . . . . .	9
10. Ochrona danych i treści przekazów . . . . .	10
11. Zadania i obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego . . . . .	11
12. Urządzenia radiowe . . . . .	12
13. Administracja telekomunikacyjna . . . . .	13
14. Wspieranie niepełnosprawnych . . . . .	14
15. Charakter przepisów o celach ustawy . . . . .	15
16. Sposób realizacji celów . . . . .	16
17. Cele unijnego porządku regulacyjnego . . . . .	17
18. Wspieranie konkurencji . . . . .	18

19. Skuteczna konkurencja . . . . .	19
20. Konkurencja równoprawna . . . . .	20
21. Konkurencja a świadczenie usług telekomunikacyjnych . . . . .	21
22. Infrastruktura telekomunikacyjna . . . . .	22
23. Ład w gospodarce zasobami . . . . .	23
24. Korzyści dla użytkowników . . . . .	24
25. Użytkownicy . . . . .	25
26. Neutralność technologiczna . . . . .	26
27. Stosunek do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów . . . . .	27
28. Stosunek do ustawy o radiofonii i telewizji . . . . .	28
29. Wyłączenie usług medialnych . . . . .	29

1. **Zakres przedmiotowy ustawy.** Zakres ten jest określony przepisami ust. 1. Przepisy te, z niewielkimi wyjątkami, mają ograniczone znaczenie dla ustalenia praw i obowiązków podmiotów prowadzących działalność na podstawie ustawy, natomiast zawierają wiele wskazówek dla organów regulujących tę działalność. Przepis ust. 1 pkt 1 obejmuje dwa zasadniczo odmienne rodzaje działań mieszczących się w przedmiotowym zakresie oddziaływania ustawy. Po pierwsze, dotyczy **zasad wykonywania działalności telekomunikacyjnej**, czyli działalności przedsiębiorców telekomunikacyjnych i innych podmiotów wykonujących czynności w dziedzinie telekomunikacji, polegające na świadczeniu usług telekomunikacyjnych, dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych i świadczeniu usług towarzyszących. Są to trzy podstawowe rodzaje czynności składające się na działalność telekomunikacyjną. Do nowelizacji PrTelekom z 16.11.2012 r. trzeci element składający się na działalność telekomunikacyjną polegał na dostarczaniu udogodnień towarzyszących. Nowelizacja wprowadziła rozróżnienie dotyczące udogodnień towarzyszących i usług towarzyszących (art. 2 pkt 44 i 44a) oraz zaliczyła świadczenie usług towarzyszących do zakresu działalności telekomunikacyjnej. Na regulację ustawową składają się „zasady” i „warunki” wykonywania działalności telekomunikacyjnej (ust. 1 pkt 1 i 4). Poszczególne rodzaje czynności wchodzące w zakres tej działalności są definiowane w art. 2 (świadczenie usług telekomunikacyjnych, dostarczanie sieci telekomunikacyjnych i usługi towarzyszące). Po drugie, przepis ust. 1 pkt 1 wymienia również **kontrolę działalności telekomunikacyjnej**. Kontrolę należy przypisać organom państwowym odpowiedzialnym za sprawy telekomunikacji. Wydaje się, że pojęcie kontroli jest w tym przepisie używane w specyficznym znaczeniu. W ust. 1, określającym zakres przedmiotowy ustawy, „kontrola” jest w pkt 5 uzupełniona o „regulowanie rynków telekomunikacyjnych”. Te dwa określenia odnoszą się bezpośrednio do oddziaływania administracji telekomunikacyjnej na podmioty wykonujące działalność telekomunikacyjną. W tej sytuacji pod pojęciem kontroli należałoby rozumieć wszelkie

wykonawcze formy oddziaływania państwa na prowadzenie działalności telekomunikacyjnej, w postaci wydawania przepisów wykonawczych, podejmowania indywidualnych rozstrzygnięć oraz wykonywania czynności kontrolnych, z wyłączeniem czynności określanych w ustawie jako regulacja.

- 2 **2. Rodzaje działalności telekomunikacyjnej.** Ustawa reguluje **świadczanie usług telekomunikacyjnych**. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 41 jako wykonywanie usług za pomocą własnej sieci, z wykorzystaniem sieci innego operatora lub sprzedaż we własnym imieniu i na własny rachunek usługi telekomunikacyjnej wykonywanej przez innego dostawcę usług. Usługa telekomunikacyjna została natomiast zdefiniowana w art. 2 pkt 48 jako usługa polegająca głównie na przekazywaniu sygnałów w sieci telekomunikacyjnej. **Dostarczanie sieci telekomunikacyjnych** zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 4 jako przygotowanie sieci telekomunikacyjnej w sposób umożliwiający świadczenie w niej usług, jej eksploatację, nadzór nad nią lub umożliwianie dostępu telekomunikacyjnego. Pojęcie to pełni funkcję zbliżoną do pojęcia eksploatacji sieci z PrTelekom2000, ale obejmuje wyraźnie szerszy zakres czynności dotyczących tworzenia i udostępniania infrastruktury telekomunikacyjnej. W art. 1 ust. 1 pkt 4 podkreślono, że ustawa obejmuje sieci i usługi służące rozpowszechnianiu lub rozprowadzaniu programów radiofonicznych i telewizyjnych. **Usługi towarzyszące** zostały wprowadzone do ustawy w wyniku zmian zapoczątkowanych nowelizacją dyrektywy ramowej z grudnia 2009 r. (Dz.Urz. UE L Nr 337, s. 37 ze zm.). Usługi towarzyszące zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 44a PrTelekom jako „usługi związane z siecią lub usługami telekomunikacyjnymi, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług, lub które mogą służyć do tego celu, i obejmują między innymi systemy translacji numerów lub systemy o równoważnych funkcjach, systemy dostępu warunkowego i elektroniczne przewodniki po programach, jak również inne usługi, takie jak usługi identyfikacji, lokalizacji oraz sygnalizowania obecności”. Podmiot świadczący te usługi wykonuje działalność telekomunikacyjną. Utrzymano jednak w ustawie pojęcie **udogodnień towarzyszących**, które zostało wprowadzone do polskiej ustawy w 2004 r. Udogodnienia towarzyszące, określane w dyrektywie ramowej jako „urządzenia towarzyszące”, oznaczają zgodnie z art. 2 pkt 44 PrTelekom „usługi towarzyszące, infrastrukturę fizyczną oraz inne urządzenia lub elementy związane z siecią telekomunikacyjną lub usługami telekomunikacyjnymi, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług lub które mogą służyć do tego celu, i obejmują między innymi budynki lub wejścia do budynków, okablowanie budynków, anteny, wieże i inne konstrukcje nośne, kanały, przewody, maszty, studzienki i szafki”. Pojęcie udogodnień towarzyszą-

cych ma zatem charakter nadrzędny, obejmuje usługi towarzyszące, ale jest egzemplifikowane za pomocą obiektów materialnej infrastruktury telekomunikacyjnej. Poza tymi konkretnymi desygnatami, wymienionymi w definicji, dotyczy ono trudnego do wyczerpującego określenia zbioru urządzeń, funkcji i usług trwale związanych z siecią lub konkretną usługą telekomunikacyjną, wspomagających świadczenie lub korzystanie z usług. Usługi towarzyszące są natomiast ograniczone do czynności związanych z przetwarzaniem lub dostarczaniem informacji, wspierających świadczenie usługi telekomunikacyjnej przez innego przedsiębiorcę. Wprowadzenie do definicji działalności telekomunikacyjnej kryterium świadczenia usług towarzyszących w miejsce udogodnień towarzyszących powoduje, że samo dostarczanie takich obiektów infrastruktury fizycznej jak anteny, wieże i inne konstrukcje nośne, kanały, przewody, maszty, studzienki i szafki, nie mieści się w zakresie działalności telekomunikacyjnej. Podmioty, które dysponują tylko tymi zasobami i udostępniają je innym podmiotom, nie wykonują działalności telekomunikacyjnej.

**3. Działalność telekomunikacyjna a działalność w zakresie telekomunikacji.** Pojęcie **działalności telekomunikacyjnej** ma kluczowe znaczenie w ustawie. Odgrywa ono zasadniczą rolę przy określaniu zakresu reglamentacji działalności prowadzonej w dziedzinie telekomunikacji. Pojęcie działalności telekomunikacyjnej zostało zdefiniowane w przepisie art. 1 ust. 1 pkt 1 i definicji tej należy przypisywać takie samo znaczenie, jak definicjom zawartym w art. 2. Działalność telekomunikacyjna jest uregulowana w różny sposób, w zależności od tego, czy jest to działalność telekomunikacyjna gospodarcza, czy też pozagospodarcza, czy jest prowadzona w sieciach publicznych, czy w sieciach niepublicznych i czy usługi świadczone w ramach tej działalności są usługami publicznie dostępnymi. Ustawa reguluje w najszerszym zakresie gospodarczą działalność telekomunikacyjną prowadzoną w sieciach publicznych i polegającą na świadczeniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Ustawa z 7.5.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych reguluje działalność jednostek samorządu terytorialnego „w **zakresie telekomunikacji**”, co należy do zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej tych jednostek. Odmienne określenie (działalność „w zakresie telekomunikacji”) sygnalizuje, że czynności telekomunikacyjne jednostek samorządu terytorialnego nie stanowią działalności telekomunikacyjnej w rozumieniu komentowanej ustawy. Zakres tej działalności został określony w art. 3 ust. 1 WspTelekomU. Obejmuje on budowę, eksploatację lub nabywanie praw do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, dostarczanie sieci telekomunikacyjnych lub zapewnianie dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej oraz, z pewnymi ograniczeniami, świadczenie usług telekomunikacyjnych. Warunki prowadzenia tej działalności zostały określone w rozdziale 2

WspTelekomU, a PrTelekom dotyczy działalności jednostek samorządu terytorialnego w telekomunikacji jedynie wyjątkowo (np. art. 10 ust. 1a, art. 126 ust. 1, art. 139 ust. 1 PrTelekom). Przepisy WspTelekomU regulują także działalność w zakresie telekomunikacji podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej; czyli jednostek zapewniających infrastrukturę techniczną na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji gazu, energii elektrycznej lub ciepła, zapewnienia oświetlenia miejsc publicznych i dróg, zaopatrzenia ludności w wodę, gospodarki ściekami, ogrzewania, odwodnienia, w tym ciągów drenażowych, transportu, w tym linii kolejowych, dróg, portów i lotnisk. Podmioty te, poza wykorzystaniem telekomunikacji dla własnych potrzeb, mogą, z pewnymi ograniczeniami, budować i eksploatować infrastrukturę telekomunikacyjną i sieci telekomunikacyjne, dostarczać sieci telekomunikacyjne i infrastrukturę telekomunikacyjną oraz świadczyć z wykorzystaniem tej infrastruktury usługi na rzecz przedsiębiorstw telekomunikacyjnych (art. 16 WspTelekomU). Podmioty te dysponują także infrastrukturą techniczną (energetyczną, kanalizacyjną, drogową), która może być wykorzystana przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych do budowy sieci. Przepisów wspólnych dla wszelkiej działalności telekomunikacyjnej i działalności prowadzonej w telekomunikacji przez samorządy terytorialne jest stosunkowo niewiele. Pojęcie działalności telekomunikacyjnej należy interpretować w związku z **definicją telekomunikacji**, która zgodnie z art. 2 pkt 42 oznacza „nadawanie, odbiór lub transmisję informacji, niezależnie od ich rodzaju, za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną”. Definicja telekomunikacji powinna być przywoływana przy wszelkich wątpliwościach dotyczących zakresu przedmiotowego stosowania ustawy. Definicja ta zawiera kilka kryteriów, które, spełnione łącznie, w konkretnym przypadku wskazują na występowanie czynności o charakterze telekomunikacyjnym.

- 4 4. Przedsiębiorca telekomunikacyjny.** Ustawa określa prawa i obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Pojęcie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego zostało zdefiniowane w sposób bardzo szeroki, istotnie odbiegający od sposobu ujmowania tego pojęcia w innych aktach prawnych. Zgodnie z art. 2 pkt 27 PrTelekom, przedsiębiorcą telekomunikacyjnym jest nie tylko przedsiębiorca w rozumieniu PrPrzed i KC, lecz także inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, który nabył uprawnienia do wykonywania działalności polegającej na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, usług towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych. W obrębie tej kategorii wyróżnia się dostawców usług uprawnionych do świadczenia usług telekomunikacyjnych oraz operatorów uprawnionych do dostarczania sieci telekomunikacyjnych lub świadczenia usług towarzyszących. Wiele podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności

publicznej prowadzi działalność telekomunikacyjną z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury i również posiada status przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych **jednostki samorządu terytorialnego** prowadzące działalność w zakresie telekomunikacji podlegają wpisowi do odrębnego rejestru jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji (art. 10 ust. 1a i art. 13a PrTelekom). Poza przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, których prawa i obowiązki są uregulowane kompleksowo, PrTelekom reguluje wycinkowo obowiązki niektórych innych podmiotów, a w szczególności podmiotów współpracujących w przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, podmiotów wykorzystujących częstotliwości radiowe i używających urządzeń radiowych wymagających marketing bezpośredni z wykorzystaniem telekomunikacyjnych urządzeń końcowych i automatycznych systemów wywołujących, podmiotów przechowujących informacje w telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych i korzystających z dostępu do tych informacji (np. *cookies*).

**5. Użytkownicy telekomunikacji.** Ustawa określa prawa i obowiązki 5 użytkowników i użytkowników urządzeń radiowych. Są to zasadniczo odmienne kategorie podmiotów. **Użytkownicy** to najszerszej określona kategoria osób korzystających z publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych lub żądających takich usług (art. 2 pkt 49). W ramach tego pojęcia mieszczą się zarówno przedsiębiorcy telekomunikacyjni, jak i użytkownicy końcowi, abonenci i konsumenci korzystający z usług telekomunikacyjnych. Użytkownik jest odbiorcą usługi telekomunikacyjnej. Z przepisów komentowanej ustawy wynikają jednak dyspozycje istotnie różniące status użytkowników korzystających z usług telekomunikacyjnych dla własnych potrzeb (użytkownicy końcowi) oraz w celu zaspokojenia potrzeb telekomunikacyjnych innych osób. Podstawową grupą użytkowników są abonenci zdefiniowani w art. 2 pkt 1. Status **użytkownika urządzeń radiowych** jest związany z używaniem urządzeń radiowych, co może wymagać pozwolenia radiowego. Używanie urządzenia radiowego może być związane z korzystaniem z usług telekomunikacyjnych, przy czym takie używanie urządzeń radiowych z reguły jest zwolnione z tego wymogu. Używanie urządzeń radiowych jest uregulowane głównie w art. 143–151. Ustawa nie definiuje pojęcia używania urządzenia radiowego. Urządzenia radiowe mogą być używane w ramach gospodarczej i pozagospodarczej działalności telekomunikacyjnej oraz w innych celach. W ustawie zastosowano odmienne pojęcia dla określenia czynności polegających na dysponowaniu funkcjami telekomunikacyjnymi sieci i urządzeń radiowych, mimo że obydwa rodzaje czynności wykazują znaczne podobieństwo. W pierwszym przypadku stosuje się pojęcie „dostarczania sieci”, zaś w drugim – pojęcie „używania” urządzenia. Wydaje się, że to

rozróżnienie jest przejawem pewnej odrębności uregulowań dotyczących kwestii radiokomunikacyjnych. Używanie urządzeń radiowych może się łączyć z różnym zakresem władztwa nad funkcjami telekomunikacyjnymi. Urządzenie radiowe mieści się w pojęciu sieci telekomunikacyjnej. Może zatem samo stanowić sieć telekomunikacyjną w rozumieniu ustawy, może być również używane w sieci telekomunikacyjnej, zarówno przez operatora sieci, jak i przez jej użytkowników. W tym drugim przypadku podmiot używający urządzenia nie posiada takiego władztwa nad funkcjami zapewniającymi telekomunikację, jakie posiada podmiot dostarczający sieć telekomunikacyjną.

**6. Warunki prowadzenia działalności telekomunikacyjnej.** Warunki podejmowania i wykonywania działalności telekomunikacyjnej, zdefiniowanej w art. ust. 1 pkt 1, są określone w wielu przepisach ustawy; z reguły odrębnie dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz jednostek administracji rządowej wymienionych w art. 4, prowadzących działalność telekomunikacyjną pozagospodarczą. Na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych i częściowo PrTelekom szczególne warunki zapewniono jednostkom samorządu terytorialnego wykonującym działalność w zakresie telekomunikacji. Spośród trzech rodzajów działalności telekomunikacyjnej najbardziej rozbudowane przepisy dotyczą świadczenia usług telekomunikacyjnych. Świadczenie usług służących rozpowszechnianiu lub rozprowadzaniu programów radiofonicznych lub telewizyjnych podlega przepisom PrTelekom, przy czym część decyzji dotyczących tej działalności podejmowanych jest przez Prezesa UKE we współdziałaniu z Przewodniczącym KRRiT. Warunki prowadzenia działalności telekomunikacyjnej w zakresie naziemnej emisji cyfrowej programów telewizyjnych są dodatkowo uregulowane przepisami ustawy z 30.6.2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej.

**7. Regulacja rynków telekomunikacyjnych.** Warunki regulowania rynków telekomunikacyjnych są określone w dziale II ustawy. Przedmiotem regulacji są rynki hurtowe i detaliczne, na których nie występuje skuteczna konkurencja. Regulacja polega na analizie rynku, ustaleniu, czy występuje na nim przedsiębiorca lub przedsiębiorcy o znaczącej pozycji rynkowej, a w przypadku stwierdzenia znaczącej pozycji – na ustaleniu obowiązków regulacyjnych i ich egzekwowaniu. Czynności z zakresu regulacji rynków mają charakter cykliczny. Potencjalny zakres obowiązków regulacyjnych określa zestawienie obowiązków regulacyjnych w art. 22 ust. 2. Funkcje regulacyjne pełni Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Regulacja rynków coraz bardziej ewoluuje w kierunku regulacji symetrycznej, którą charakteryzują wzajemne obowiązki nakładane na wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych w związku z dysponowaniem określoną infrastrukturą lub obiektami, które można wykorzystywać do celów telekomunikacyjnych. Regulacja rynków w coraz mniejszym stopniu



związana jest z zajmowaniem znaczącej pozycji rynkowej, a w coraz większym – z dysponowaniem zasobami, które mogą być wykorzystane do budowy szerokopasmowych sieci telekomunikacyjnych.

**8. Ochrona użytkowników usług.** Warunki ochrony użytkowników usług oraz warunki świadczenia usługi powszechnej wynikają głównie z przepisów działu III ustawy. Warunki ochrony użytkowników wynikają z przepisów dotyczących umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych, sposobów jej zmiany, stosowania wzorców umownych (regulaminu i cennika), obowiązków dotyczących przekazywania informacji użytkownikom, jakości usług oraz szczególnych wymagań związanych z możliwością wyboru dostawcy, zmiany numeru i korzystania z udogodnień zapewnianych przez dostawców usług. Jest to głównie ochrona interesów ekonomicznych użytkowników usług. Ustawa zapewnia również ochronę użytkowników w zakresie prawa do prywatności i poufności korzystania z telekomunikacji. Ochrona ta jest realizowana głównie przepisami działu VII. Warunki **świadczenia usługi powszechnej** dotyczą zestawu usług określonego w rozdziale 2 działu III ustawy. Jego głównym elementem jest przyłączenie zakończenia sieci w stałej lokalizacji umożliwiającego komunikację głosową, faksową i przesyłanie danych, w tym funkcjonalny dostęp do sieci Internet oraz utrzymanie łącza abonenckiego z tym zakończeniem sieci w gotowości do świadczenia usług połączeń telefonicznych krajowych i międzynarodowych. Realizacja tego zadania, o ile nie zostanie osiągnięta dzięki mechanizmom rynkowym, wymaga ustalenia przedsiębiorcy wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, określenia szczegółowych warunków wykonywania tej usługi oraz zapewnienia mechanizmu pokrywania kosztu netto usługi powszechnej, jeżeli zostanie poniesiony przez przedsiębiorcę wyznaczonego. W przepisie art. 1 ust. 1 pkt 7 uwzględniono również ochronę użytkowników usług w zakresie **prawa do prywatności i poufności**. Ochrona ta jest związana z postanowieniem art. 1 ust. 1 pkt 9, który dotyczy przetwarzania danych w telekomunikacji i ochrony tajemnicy telekomunikacyjnej. Obowiązki ustawowe dotyczące ochrony prywatności użytkowników dotyczą nie tylko przedsiębiorców telekomunikacyjnych, ale także dostawców usług świadczonych drogą elektroniczną poprzez sieci telekomunikacyjne, podmiotów prowadzących działalność w zakresie marketingu bezpośredniego oraz podmiotów przechowujących informacje w urządzeniach końcowych użytkowników i korzystających z dostępu do tych informacji. Nowelizacja PrTelekom z 16.11.2012 r. znacznie rozszerzyła obowiązki przedsiębiorców i innych podmiotów w zakresie informowania użytkowników usług telekomunikacyjnych o możliwościach ochrony swej prywatności przy korzystaniu z usług telekomunikacyjnych oraz wykorzystywaniu telekomunikacyjnych urządzeń końcowych.

- 9 9. Zasoby telekomunikacyjne.** Gospodarowanie zasobami częstotliwości, zasobami orbitalnymi oraz numeracji zostało uregulowane w dziale IV. Na **gospodarkę częstotliwościami** składa się określanie przeznaczeń zakresów częstotliwości, planowanie wykorzystania częstotliwości, dokonywanie rezerwacji częstotliwości oraz ustalanie warunków wykorzystania częstotliwości w pozwoleniach radiowych lub innych decyzjach administracyjnych. Gospodarce częstotliwościami towarzyszą różnorodne czynności uzgadniające wykorzystanie częstotliwości, ewidencjonujące ich wykorzystanie, czynności kontrolne mające na celu zapewnienie prawidłowego wykorzystania częstotliwości i eliminację zakłóceń oraz współdziałanie z producentami urządzeń radiowych. Równoległe ze sprawami gospodarki częstotliwościami uregulowana jest kwestia gospodarowania zasobami orbitalnymi, choć w praktyce zakres tych działań jest bardzo ograniczony ze względu na brak obiektów satelitarnych podlegających jurysdykcji władz krajowych. Na **gospodarowanie numeracją** składają się czynności podejmowane przez organy administracji telekomunikacyjnej, operatorów i innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Gospodarowanie numeracją obejmuje planowanie numeracji, dokonywanie przydziałów pierwotnych numeracji, udostępnianie numeracji przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych innym przedsiębiorcom, z którymi jest prowadzona współpraca, oraz dokonywanie przydziałów wtórnych na rzecz użytkowników końcowych.
- 10 10. Ochrona danych i treści przekazów.** Warunki przetwarzania danych w telekomunikacji i **ochrony tajemnicy telekomunikacyjnej** są uregulowane w dziale VII. Warunki te dotyczą danych uzyskiwanych w związku z wykonywaniem usług telekomunikacyjnych oraz danych o użytkownikach końcowych usług, z licznymi szczególnymi postanowieniami dotyczącymi użytkowników będących osobami fizycznymi. Tajemnica telekomunikacyjna obejmuje informacje dotyczące użytkownika, treści komunikatów przekazywanych drogą telekomunikacyjną, danych transmisyjnych, danych o lokalizacji urządzeń końcowych, a nawet danych o próbach uzyskania połączenia między zakończeniami sieci. Przepisy te, w odniesieniu do danych osobowych, rozwijają i konkretyzują ogólne zasady ochrony danych osobowych dla typowych procesów przetwarzania danych w telekomunikacji. Szczegółne warunki przetwarzania danych są związane z prowadzeniem działalności marketingowej i świadczeniem usług wzbogaconych, wymagających przetworzenia danych o lokalizacji urządzenia końcowego, a w praktyce o lokalizacji jego użytkownika.
- 11 11. Zadania i obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego** są uregulowane w dziale VIII. Przepisy te dotyczą przygotowań do sytuacji szczególnych zagrożeń oraz działań podejmowanych w razie ich wystąpienia. Stałe obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych dotyczą zatrzymywania

i przechowywania danych transmisyjnych oraz zapewniania w przypadkach określonych przepisami możliwości dostępu do treści przekazów i danych skojarzonych z przekazami uprawnionym organom państwowym. Wymaga to odpowiednich rozwiązań technicznych lub organizacyjnych, które ustawa dostosowuje do zakresu i rodzaju prowadzonej działalności telekomunikacyjnej.

**12. Urządzenia radiowe.** Ustawa określa **wymagania dla urządzeń radiowych** w rozdziale 3 działu VI. Są to uregulowania uzupełniające w stosunku do ogólnych przepisów o systemie zgodności wyrobów oraz o kompatybilności elektromagnetycznej. Przepisy ustawy z 13.4.2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1398 ze zm.) implementują do krajowego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/53/UE z 16.4.2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylającą dyrektywę 1999/5/WE. Fragmentarycznie implementują one również dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE z 26.2.2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do kompatybilności elektromagnetycznej (Dz.Urz. UE L Nr 96, s. 79 ze zm.), która jednak jest wdrażana do prawa krajowego głównie przepisami ustawy z 13.4.2007 r. o kompatybilności elektromagnetycznej. Przepisy PrTelekom odnoszą się do spraw kompatybilności elektromagnetycznej urządzeń radiowych, ale w znacznym stopniu odsyłają w tej sprawie do właściwej ustawy. Spełnienie wymagań dotyczących urządzeń radiowych podlega kontroli Prezesa UKE.

**13. Administracja telekomunikacyjna.** Funkcjonowanie administracji telekomunikacji jest uregulowane od strony ustrojowej w dziale X ustawy. Organami administracji telekomunikacji są minister właściwy do spraw informatyzacji i Prezes UKE. W administracji rządowej wyodrębniony jest dział łączność, który do 2015 r. obejmował sprawy telekomunikacji i poczty. Obecnie sprawy telekomunikacji są włączone do działu informatyzacja. W latach 2011–2015 sprawy telekomunikacji pozostawały w gestii Ministra Administracji i Cyfryzacji, a od 2015 r. należą do zakresu działania Ministra Cyfryzacji. Minister ten, jako organ odpowiedzialny za dział informatyzacja, sprawuje nadzór nad Prezesem UKE. Najszerzej uregulowano w ustawie działalność **Prezesa UKE**, który obok wykonywania zadań w zakresie telekomunikacji, wykonuje również kompetencje dotyczące działalności pocztowej. Prezes UKE pełni w tych dziedzinach podstawowe zadania administracyjne i regulacyjne. Natomiast **minister właściwy do spraw informatyzacji** wykonuje te zadania, które w świetle Konstytucji muszą być powierzone naczelnemu organowi administracji, w szczególności funkcję związaną z wydawaniem przepisów wykonawczych do ustawy. Ustawa rozgranicza kompetencje

tych organów w sprawach współdziałania z instytucjami Unii Europejskiej oraz organami regulacyjnymi w innych państwach członkowskich UE. Obydwa organy realizują te same cele określone w art. 1 ust. 2 oraz prowadzą politykę regulacyjną.

- 14 14. Wspieranie niepełnosprawnych.** Ustawą nowelizującą z 16.11.2012 r. dodano przedsiębiorcom i regulatorowi szereg zadań związanych z udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych, co odnotowano w ust. 1 pkt 13 komentowanego przepisu. Zmiana ta była związana z włączeniem wszystkich dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych do realizacji celu polegającego na zapewnieniu użytkownikom końcowym, będącym osobami niepełnosprawnymi, dostępu do usług telekomunikacyjnych równoważnego poziomu dostępu, z jakiego korzysta większość użytkowników końcowych (art. 1 ust. 2 pkt 6).
- 15 15. Charakter przepisów o celach ustawy.** Przepisy art. 1 ust. 2 określają cele ustawy. W teorii prawa uznaje się, że cele aktu prawnego nie są przedmiotem regulacji, lecz stanowią podstawę formułowania przepisów. Cele aktu prawnego są z reguły formułowane w uzasadnieniu projektu. Mogą one być wyeksponowane w preambule aktu prawnego, której charakter normatywny nie jest jednak całkowicie jasny. Przepisy ust. 2 pełnią funkcję zbliżoną do preambuły, ale ich usytuowanie wskazuje na całkowicie normatywny charakter dyrektyw, które z nich wynikają. Jest to rozwiązanie spotykane dość rzadko w polskim ustawodawstwie. W obecnej postaci postanowienia ust. 2 są najbliższe tzw. zasadom ustawowym, formułowanym we wstępnej części wielu aktów prawnych. Postanowienia te określają stany lub wartości będące uzasadnieniem dla norm zawartych w ustawie oraz ukierunkowują działania wykonawcze podejmowane na podstawie ustawy. Omawiane postanowienia nie stanowią samoistnej podstawy do działania administracji telekomunikacyjnej, natomiast powinny być uwzględniane przy wszelkiej działalności wykonawczej. Cel ustawy jest bowiem realizowany zarówno w sposób bezpośredni, poprzez przestrzeganie praw i obowiązków ustanowionych w ustawie, jak i poprzez stosowanie ustawy w działaniach administracji telekomunikacyjnej. Przepisy o celach ustawy powinny być interpretowane z uwzględnieniem celów polityki regulacyjnej prowadzonej przez organy administracji telekomunikacyjnej określonych w art. 189 ust. 2. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 12.3.2007 r. (VI SA/Wa 2190/06, niepubl.) „organ regulacyjny, jakim jest Prezes UKE, winien w swym działaniu uwzględnić cele Prawa telekomunikacyjnego”.
- 16 16. Sposób realizacji celów.** Sformułowania dotyczące **stwarzania warunków** dla osiągania stanów faktycznych określonych w ust. 2 dotyczą w różny sposób działań organów państwowych, podmiotów prowadzących działalność telekomunikacyjną oraz korzystających z efektów tej dzia-

łałości. W działalności organów administracji telekomunikacyjnej cele ustawy powinny być uwzględniane bezpośrednio, w szczególności przy wydawaniu aktów wykonawczych oraz podejmowaniu indywidualnych decyzji administracyjnych. Generalnie można stwierdzić, że cele wymienione w ust. 2 powinny być osiągnięte przede wszystkim poprzez regulacyjne i kontrolne oddziaływanie organów administracji odpowiedzialnych za funkcjonowanie telekomunikacji. Podmioty prowadzące działalność telekomunikacyjną oraz użytkownicy telekomunikacji są adresatami działań administracyjnych zmierzających do osiągnięcia tych efektów i układają swoje stosunki prawne stosownie do warunków kształtowanych przepisami ustawy i rozstrzygnięciami administracji telekomunikacyjnej. Przepisy dotyczące celów ustawy wpływają na ich działania w sposób pośredni.

17. **Cele unijnego porządku regulacyjnego.** Interpretacja przepisów o celach ustawy i celach działalności regulacyjnej powinna uwzględniać przepisy art. 8 dyrektywy ramowej, które podlegają transpozycji do prawa polskiego. Cele regulacyjne i zadania prowadzące do ich osiągnięcia z dyrektywy ramowej zostały przeniesione do polskiego porządku prawnego na dwóch poziomach. Na poziomie celów ustawy (art. 1 ust. 2), które potencjalnie dotyczą wszystkich adresatów norm wynikających z PrTelekom oraz na poziomie działalności wykonawczej administracji (art. 189 ust. 2). Artykuł 8 dyrektywy ramowej nakazuje, aby krajowe organy regulacyjne, wypełniając swoje zadania, realizowały cele określone w tym artykule. Przepisy art. 8 ust. 2, 3 oraz 4 dyrektywy ramowej określają jednolity zestaw celów regulacyjnych, które mają służyć koordynowaniu krajowych polityk regulacyjnych oraz powinny ukierunkowywać działania krajowych władz regulacyjnych. Cele te obejmują: wspieranie konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci, usług i udogodnień towarzyszących, wspieranie rynku wewnętrznego i promowanie interesów obywateli Unii Europejskiej. Każdy z celów został dookreślony poprzez wskazanie działań służących ich realizacji. Związanie działalności regulacyjnej normatywnie ustalonymi celami zostało podkreślone w dyrektywie ramowej na dwóch poziomach. Przepis art. 8 ust. 1 tej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że władze regulacyjne przy wykonywaniu zadań przewidzianych dyrektywami podejmą wszelkie uzasadnione, ale jednocześnie proporcjonalne środki dla osiągnięcia celów. Z kolei przepis art. 7 ust. 1 dyrektywy ramowej nakazuje bezpośrednio krajowym władzom regulacyjnym, aby w najwyższym stopniu uwzględniały cele określone w art. 8, szczególnie zaś ich powiązania z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego.

18. **Wspieranie konkurencji.** Ustawa – Prawo telekomunikacyjne ma służyć osiągnięciu wielu celów. Cele te w większości wzajemnie się wspierają, ale mogą także pozostawać w konflikcie. Kolejność postanowień w ust. 2 nie powinna mieć wpływu na ocenę rangi poszczególnych celów.

Wspieranie konkurencji (ust. 2 pkt 1) jest celem, który ma wartość samodzielną, a także wspiera realizację pozostałych celów ustawowych. Wyrażne sformułowanie tego celu ustawy jest wynikiem doświadczeń wielu krajów, w których historycznie ukształtował się rynek zdominowany przez narodowego operatora, korzystającego z monopolu państwowego na świadczenie usług i budowę infrastruktury telekomunikacyjnej. Dla pobudzenia konkurencji nie jest wystarczające zniesienie monopolu prawnego. Konkurenci tzw. operatora zasiedziałego muszą bowiem przy uruchamianiu swej działalności korzystać z jego usług. Umożliwia to mnożenie różnorodnych trudności hamujących rozwój konkurencji. Doświadczenia wielu krajów potwierdzają, że nie są w tej sytuacji wystarczające gwarancje wynikające z ogólnych przepisów antymonopolowych. Ograniczona skuteczność tych środków wynika głównie z tego, że działają *ex post*, wymagają każdorazowo odrębnego postępowania i jeżeli operator nie nadużywa swojej dominacji, nie mogą być wykorzystane do pobudzania konkurencji. Dlatego PrTelekom zawiera szereg przepisów, które mogą być wykorzystane do regulacji wyprzedzającej (*ex ante*), sprzyjającej budowaniu skutecznej konkurencji. Są to przede wszystkim przepisy poświęcone regulowaniu rynku telekomunikacyjnego, zawarte w dziale II.

- 19** 19. **Skuteczna konkurencja.** W prawie polskim występuje pojęcie skutecznej konkurencji. Artykuł 4 pkt 10 OchrKonkurU, definiując pozycję dominującą, ustala, że jest to pozycja przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Już z tej definicji można wyprowadzić wniosek, że skuteczna konkurencja nie występuje na rynku, na którym działa przedsiębiorca zajmujący pozycję dominującą, niezależnie od tego, czy jego działalność narusza przepisy tej ustawy. W literaturze uznaje się, że konkurencja skuteczna to taki poziom intensywności konkurencji na danym rynku, który nie odpowiada co prawda postulatowi konkurencji doskonałej, ale pozwala stwierdzić, że uzyskiwane są w wystarczającym stopniu korzyści związane z konkurencją między przedsiębiorcami [T. Skoczny, w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2009, s. 39]. Skuteczna konkurencja zapewnia przedsiębiorcom, a także innym uczestnikom rynku odpowiedni wybór ofert. Brak skutecznej konkurencji może być wynikiem uprzywilejowanej pozycji przedsiębiorcy na rynku (siły rynkowej), wynikającej bądź to z monopolu (wyłącznieści), bądź to z wystarczającej przewagi ekonomicznej nad innymi uczestnikami rynku [T. Skoczny, I. Szwedziak-Bork, w: T. Skoczny (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2014,

s. 171]. Praktyczny sposób interpretacji tego pojęcia wynika z motywu 27 dyrektywy ramowej, zgodnie z którym brak efektywnej konkurencji stwierdza się na rynkach, gdzie działa jedno lub więcej przedsiębiorstw o znaczącej pozycji rynkowej. Analogiczny wniosek można wyprowadzić z wytycznych KE w sprawie analizy rynku (zob. Wytyczne dotyczące analizy rynku i oceny znaczącej pozycji rynkowej na podstawie unijnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej z 7.5.2018 r., Dz.Urz. UE C Nr 159, s. 1).

20. **Konkurencja równoprawna.** Ustawa ma tworzyć warunki dla konkurencji równoprawnej. Wymóg równoprawności należy odnosić do działań państwa, które poprzez akty normatywne i rozstrzygnięcia indywidualne tworzy warunki konkurowania przedsiębiorców na rynkach telekomunikacyjnych. Wymóg równoprawności konkurencji należy stosować z uwzględnieniem unijnego i krajowego dorobku prawnego dotyczącego zasady równości. Równe traktowanie oznacza stosowanie takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych, ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcanie równej wagi ich potrzebom i interesom (orz. TK z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1). Najtrudniejszym zagadnieniem jest jednak to, kogo należy zaliczyć do kręgu zainteresowanych, posiadających tę samą istotną cechę, a zatem uprawnionych do równego traktowania. Ma to szczególne znaczenie w procesie regulowania rynków telekomunikacyjnych, gdy organ regulacyjny ustala obowiązki i ograniczenia dla przedsiębiorców o znaczącej pozycji rynkowej, których stosowanie ma doprowadzić do stanu skutecznej konkurencji. Stosowanie zasady równego traktowania wymaga uprzedniego wyróżnienia klasy podmiotów podlegających równemu traktowaniu. Równe traktowanie powinno polegać na stworzeniu każdemu podmiotowi należącemu do wyróżnionej klasy podmiotów takich samych możliwości realizacji praw i obowiązków, a więc na zastosowaniu w tym zakresie tych samych zasad i kryteriów (zob. wyr. TK z 16.2.1999 r., SK 11/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 22). Dyskryminację stanowi nie tylko niejednakowe (zróżnicowane) ukształtowanie praw i obowiązków osób charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), ale również ustanowienie tych samych praw i obowiązków (równe traktowanie) dla podmiotów różniących się od siebie w aspekcie kryteriów uznanych za znaczące (wyr. SN z 14.5.1996 r., III ARN 93/95, OSNAPiUS 1996, Nr 23, poz. 352). Dlatego oceniając dane rozstrzygnięcie z punktu widzenia zasady równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie (orz. TK z 3.9.1996 r., K 10/96, OTK 1996, Nr 4, poz. 33). Zasada równości nie zakazuje różnicowania sytuacji prawnej adresatów danego rozstrzygnięcia, ale różnicowanie to musi znajdować oparcie

w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnych kategorii adresatów. Jeżeli odrębności takie nie występują, to dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, charakteryzujących się w równym lub zbliżonym stopniu tą samą cechą relewantną, wymaga szczególnie wnikliwej oceny na tle przepisu ustanawiającego wymóg równego traktowania. Przy dokonywaniu tej oceny podstawowe znaczenie ma cel kontrolowanej regulacji. Jeżeli wprowadzone zróżnicowanie sytuacji podobnych podmiotów pozostaje w relewantnym związku z celami, które podmiot ustanawiający regulację zamierza osiągnąć, jeżeli realizacja tych celów znajduje uzasadnienie w innych normach, zasadach lub wartościach i jeżeli odstępianie od zasady równości pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi owego celu, to zróżnicowaniu sytuacji podobnych nie można przypisać charakteru dyskryminacji (uprzywilejowania), nie dochodzi więc do naruszenia zasady równości. Innymi słowy, zawsze konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania (zob. orz. TK z 16.12.1996 r., U 1/96, OTK 1996, Nr 6, poz. 55). Podsumowując te ustalenia oparte na orzecznictwie TK i SN, można stwierdzić, że tworzenie warunków równoprawnej konkurencji nie oznacza wymogu jednakowego traktowania wszystkich przedsiębiorców w sprawach, które mają wpływ na ich pozycję rynkową. Jeżeli przedsiębiorcy istotnie różnią się między sobą, a zróżnicowanie to ma obiektywne podstawy, wówczas nie ma przeszkody dla zróżnicowania sposobu traktowania poszczególnych przedsiębiorców. Czynnikiem różnicującym przedsiębiorców jest w tym przypadku pozycja rynkowa, jaką dysponują na rynkach telekomunikacyjnych. Przy takim rozumieniu wymogu równoprawności nie powinno być sprzeczności i napięć pomiędzy wymogiem tworzenia warunków dla skutecznej konkurencji oraz konkurencji równoprawnej.

- 21 21. Konkurencja a świadczenie usług telekomunikacyjnych.** Zadaniem organów administracji telekomunikacyjnej jest wspieranie konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych. Korzyści z rozwoju konkurencji powinny być udziałem wszystkich użytkowników. Wszelkie rodzaje usług objęte są zasadą wspierania konkurencji. Nie jest z tego wyłączony obszar usług telefonicznych w sieciach stacjonarnych, a także świadczenie tych usług na terenach wiejskich i słabo zaludnionych. Wymóg wspierania konkurencji nie został bezpośrednio odniesiony do sfery infrastruktury telekomunikacyjnej, gdyż temu celowi poświęcono postanowienie art. 1 ust. 2 pkt 2. Konkurencja w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej jest zjawiskiem pożądanym, gdyż tworzy trwałe podstawy konkurencyjności w sferze usług, ale nie jest ona konieczna w każdym przypadku na skutek rozwoju różnych form współkorzystania przedsiębiorców telekomunikacyjnych z infrastruktury. Cel polegający na wspieraniu konkurencji w zakresie usług oraz cel polegający na pobudzaniu rozwoju i wykorzystaniu infrastruktury telekomunikacyjnej są



w pewnym zakresie rozbieżne. Organy administracji telekomunikacyjnej, regulując rynki telekomunikacyjne, mogą bowiem sprzyjać maksymalnemu wykorzystaniu istniejącej infrastruktury, umożliwiając dostęp do niej nowym operatorom w celu nasilenia **konkurencji usługowej**. Polityka tego rodzaju wyraża się odpowiednimi rozstrzygnięciami dotyczącymi dostępu telekomunikacyjnego i cenowych warunków tego dostępu. Polityka nastawiona na rozwój alternatywnej infrastruktury, czyli konkurencji opartej na budowie i wykorzystaniu nowych sieci telekomunikacyjnych, w ograniczonym stopniu umożliwia operatorom alternatywnym wykorzystanie istniejącej infrastruktury operatorów zasiedziałych, co zmusza ich do budowy własnych sieci. Polityka rozwoju **konkurencji infrastrukturalnej** wymaga natomiast odpowiednio efektywnych mechanizmów sprzyjających połączeniom sieci telekomunikacyjnych. Polityka wspierania konkurencji usługowej jest konieczna w tych dziedzinach telekomunikacji, w których wytworzenie konkurencyjnej infrastruktury przez nowych operatorów jest niemożliwe lub nieuzasadnione ze względów ekonomicznych. Polityka rozwoju infrastruktury jest wskazana wówczas, gdy analiza ekonomiczna wykazuje, że wytworzenie alternatywnej infrastruktury jest efektywne ekonomicznie i wykonalne przy istniejących ograniczeniach zasobów niezbędnych do wytworzenia takiej infrastruktury. Wyważenie proporcji w zakresie realizacji obydwu celów następuje w procesie regulowania rynków telekomunikacyjnych i rozstrzygania sporów dotyczących dostępu telekomunikacyjnego. Mechanizm konkurencji powinien być docelowo podstawowym mechanizmem organizującym rynek usług i rynek infrastruktury telekomunikacyjnej. Wspieranie konkurencji powinno stopniowo zmniejszać potrzebę stosowania regulacji wyprzedzającej, gdyż główną siłą regulującą będzie w coraz większym stopniu mechanizm konkurencji, chroniony ogólnymi przepisami.

22. **Infrastruktura telekomunikacyjna.** Cel polegający na tworzeniu warunków rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej może być realizowany różnymi środkami. Intensywność realizacji tego celu jest uzależniona od relacji między rzeczywistymi potrzebami rynku a zasobami infrastruktury i poziomem jej nowoczesności. Środki regulacyjne realizujące ten cel powinny skłaniać operatorów do budowy lub modernizacji swojej infrastruktury, co jednak może wymagać stworzenia sytuacji, w której budowa i wykorzystanie własnej infrastruktury są bardziej opłacalne niż korzystanie z istniejącej infrastruktury operatora o znaczącej pozycji rynkowej. Środki regulacyjne powinny zapewniać operatorom stabilność warunków inwestowania, możliwość uzyskania zwrotu zaangażowanych środków, z uwzględnieniem ponoszonego ryzyka inwestycyjnego. Obok środków regulacyjnych cel ten może być realizowany poprzez udzielanie przedsiębiorcom wsparcia w budowie sieci, przy czym pozaregulacyjne środki wspierania rozwoju infrastruktury

określone zostały głównie w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz w przepisach dotyczących pomocy publicznej. Znaczenie tego celu wzrasta w okresie dużych zmian technologicznych, w szczególności budowy szerokopasmowych sieci światłowodowych oraz kolejnych generacji sieci łączności ruchomej.

**23 23. Ład w gospodarce zasobami.** Cel w postaci zapewnienia ładu w gospodarce numeracją, częstotliwościami i zasobami orbitalnymi dotyczy działalności organów rozstrzygających o przeznaczeniu numeracji, widma częstotliwości radiowych i zasobów orbitalnych oraz podmiotów korzystających z tych ograniczonych zasobów. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie tylko korzystają z tych zasobów, ale również gospodarują nimi. Gospodarka ograniczonymi zasobami polega na stopniowej konkretyzacji przeznaczeń i sposobu wykorzystania tych zasobów oraz na dysponowaniu nimi w sposób pierwotny i wtórny na różne cele. Wymóg ładu powinien być uwzględniany nie tylko w fazie ustalania przeznaczenia poszczególnych zasobów i udzielania uprawnień do dysponowania nimi, lecz także w całym okresie ich wykorzystywania. Dotyczy to zasobów uzyskiwanych bezpośrednio na podstawie ustawy, a przede wszystkim zasobów przydzielanych rozstrzygnięciami administracyjnymi. Pojęcie ładu jest stosunkowo rzadko stosowane w tekstach normatywnych, ale z reguły oznacza stan uporządkowania i przejrzystości. Osiągnięcie takiego stanu wymaga celowych działań państwa i podmiotów prowadzących działalność telekomunikacyjną. Ład w zakresie wykorzystania ograniczonych zasobów jest istotnym warunkiem niezakłóconego, równoległego korzystania z nich przez różnych użytkowników i interoperacyjności usług.

**24 24. Korzyści dla użytkowników.** Zapewnienie maksymalnych korzyści użytkownikom w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych powinno być finalnym celem oddziaływania państwa na sektor telekomunikacyjny. Komentowana ustawa tworzy warunki sprzyjające zapewnieniu użytkownikom maksymalnych korzyści głównie poprzez ochronę ich interesów w stosunkach prawnych z dostawcami usług. Ochrona użytkowników końcowych została wyeksponowana w tytule działu III. Podkreśla on ukierunkowanie większości przepisów zawartych w tym dziale, które polega na ograniczaniu swobody dostawców usług w zakresie kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami końcowymi w taki sposób, że wzmacnia pozycję użytkowników telekomunikacji, zakazuje stosowania niektórych klauzul umownych i praktyk, ustala prawa użytkownika końcowego, nakazuje określone działania prawne lub informacyjne, wspierające interesy użytkownika końcowego. Celowi temu służą różne instrumenty prawne, mające na celu wzmocnienie pozycji użytkownika w stosunkach z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym. Niektóre inne cele, jak w szczególności wspieranie konkurencji, służą pośrednio również ochronie interesów użytkowników. Sformułowanie

dotyczące „maksymalnych” korzyści należy interpretować w związku z innymi celami ustawy, gdyż maksymalizacja korzyści dla użytkowników z reguły wymaga zwiększenia obowiązków lub ciężarów tych podmiotów, które te korzyści zapewniają. Korzyści użytkowników powinny odnosić się do różnorodności, cen i jakości usług telekomunikacyjnych. Administracja telekomunikacyjna powinna zmierzać do ukształtowania jak najkorzystniejszego bilansu tych trzech parametrów, gdyż przypisywanie przesadnego znaczenia jednemu z nich musi odbijać się negatywnie na pozostałych. Relacje między tymi czynnikami na poszczególnych rynkach telekomunikacyjnych, a także w odniesieniu do poszczególnych grup użytkowników, mogą kształtować się w sposób odmienny.

25. **Użytkownicy.** Adresatem maksymalnych korzyści ma być użytkownik. Pojęcie użytkownika jest w ustawie rozumiane szeroko i niejednolicie. Użytkownikiem jest, zgodnie z definicją z art. 2 pkt 49, podmiot korzystający z publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych lub żądający ich świadczenia. Pojęcie użytkownika obejmuje nie tylko użytkownika końcowego zdefiniowanego w art. 2 pkt 50, lecz także podmioty, które wykorzystują usługi telekomunikacyjne do świadczenia własnych usług telekomunikacyjnych, odsprzedaży usług telekomunikacyjnych oraz świadczenia usług informacyjnych albo audiowizualnych. Specjalne traktowanie przysługiwałoby nie tylko użytkownikom końcowym, lecz także konkurentom operatora, którzy, korzystając z jego usług, tworzą własną ofertę. Widać zatem, że postanowienie art. 1 ust. 2 pkt 4 zostało sformułowane w sposób nadmiernie szeroki, szczególnie w porównaniu z art. 8 ust. 4 dyrektywy ramowej, który mówi jedynie o promowaniu interesów obywateli UE, a konkretne zadania promocyjne odnosi do konsumentów, użytkowników niepełnosprawnych, użytkowników starszych oraz użytkowników o szczególnych potrzebach społecznych. Mając na względzie to porównanie z dyrektywą ramową, funkcjonalna wykładania przepisu art. 1 ust. 2 pkt 4 powinna zmierzać w kierunku skupienia aktywności państwa na zapewnianiu maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych, a szczególnie dla konsumentów. Ustawa reguluje także sytuację prawną użytkowników częstotliwości, użytkowników urządzeń radiowych, użytkowników multipleksów i użytkowników telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, co utrudnia wykładnię przepisów zawierających pojęcie użytkownika.

26. **Neutralność technologiczna.** W literaturze uznaje się, że neutralność technologiczna jest nie tyle celem regulacji, co zasadą działalności regulacyjnej. Zasada ta nabiera znaczenia na skutek konwergencji sieci i usług łączności elektronicznej oraz rozciągnięcia obecnego porządku regulacyjnego na cały sektor łączności elektronicznej. Została ona wyraźnie przewidziana w art. 8 ust. 1 dyrektywy ramowej. Porządek regulacyjny lat 90. XX w. nie był technologicznie neutralny. Dyrektywy

przewidywały odrębne zasady świadczenia usług w sieciach ruchomych i stacjonarnych, w sieciach telefonicznych i w pozostałych sieciach, różne zasady gospodarowania widmem częstotliwości radiowych dla telekomunikacji i radiodiffuzji. Zmiany technologiczne w telekomunikacji, możliwość wykorzystania tej samej infrastruktury oraz tych samych terminali do świadczenia i korzystania z różnych usług sprzyjały rozszerzaniu zakresu zastosowania tej zasady. Wymóg technologicznej neutralności jest adresowany do państw członkowskich, które powinny stosownymi środkami zapewnić, aby działalność krajowej władzy regulacyjnej była nacechowana neutralnością technologiczną. Neutralność technologiczna dotyczy infrastruktury i usług. Neutralność technologiczna oznacza, że regulacje mają określać cele, prawa i obowiązki związane z sieciami i usługami, ale nie powinny narzucać ani dyskryminować żadnych technologii stosowanych przy wykonywaniu prawa. Takie podejście jest uzasadnione doświadczeniami praktycznymi związanymi z rozwojem telekomunikacji. Regulacja oparta na konkretnych technologiach szybko staje się przestarzała i może skłaniać przedsiębiorstwa do błędnej alokacji środków. Zasada neutralności technologicznej nie oznacza, że całość infrastruktury telekomunikacyjnej i wszystkie usługi powinny podlegać identycznej regulacji. Niektóre przepisy i decyzje dotyczą tylko określonego typu sieci, np. sieci bezprzewodowych lub radiodiffuzyjnych. Świadczenie usług powinno podlegać jednolitej regulacji, niezależnie od infrastruktury telekomunikacyjnej wykorzystywanej do ich świadczenia. Zasada neutralności technologicznej nie stoi na przeszkodzie wyodrębnianiu poszczególnych rynków sieci i usług według kryterium technologicznego, jeżeli przesądza ono o odmienności poszczególnych rynków. Nie stanowi również naruszenia tej zasady podejmowanie proporcjonalnych kroków w celu wspierania określonych usług w uzasadnionych przypadkach. W dyrektywach UE dotyczyło to zwłaszcza jednej z usług szczególnie preferowanych, a mianowicie usług telewizji cyfrowej. Na poziomie ustawy oraz w działalności wykonawczej każde rozstrzygnięcie wyróżniające określoną sieć lub usługę ze względu na rodzaj stosowanej technologii musi mieć szczególne uzasadnienie. Artykuł 1 ust. 2 pkt 5 zobowiązuje organy prowadzące politykę regulacyjną w telekomunikacji do zagwarantowania neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych. Pojęcie neutralności technologicznej występuje również w innych przepisach krajowych, a nawet jest w nich definiowane. W art. 3 pkt 19 ustawy z 17.2.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 570 ze zm.) neutralność technologiczna została zdefiniowana jako zasada równego traktowania przez władze publiczne technologii teleinformatycznych i tworzenia warunków do ich uczciwej konkurencji, w tym zapobiegania możliwości eliminacji technologii konkurencyjnych przy rozbudowie i modyfikacji

eksploatowanych systemów teleinformatycznych lub przy tworzeniu konkurencyjnych produktów i rozwiązań.

**27. Stosunek do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.** 27  
Artykuł 1 ust. 3 określa wzajemny stosunek PrTelekom oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przy interpretacji tego przepisu należy uwzględnić fakt, iż w art. 3 OchrKonkurU określono relację pomiędzy tą ustawą a ustawami sektorowymi w taki sposób, że przepisów OchrKonkurU nie stosuje się do ograniczeń konkurencji dopuszczonych na podstawie odrębnych ustaw. Interpretacja językowa art. 1 ust. 3, iż PrTelekom nie narusza przepisów o ochronie konkurencji, daje podstawę do generalnego stwierdzenia, że przepisy obydwu ustaw mogą być stosowane do tych samych stanów faktycznych i zdarzeń. Komentowana ustawa nie ogranicza (narusza) bowiem przepisów chroniących konkurencję w skali całej gospodarki. Z kolei wykładnia językowa art. 3 OchrKonkurU wskazuje na wyłączenie stosowania tej ustawy tylko wówczas, gdy ustawodawca w ustawie szczególnej wyraźnie zdecydował się na odstąpienie od reguł konkurencji na określonym rynku. Jednakże stanowiska wyrażane w literaturze i orzecznictwie co do relacji między OchrKonkurU a ustawami sektorowymi **w sprawach ochrony konkurencji**, regulującymi działania przedsiębiorców na właściwych rynkach, nie są jednolite. W ocenie SA w Warszawie (wyr. z 14.2.2006 r., VI ACa 115/05, Dz.Urz. UOKiK 2006, Nr 2, poz. 34) rozgraniczenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu działania PrTelekom oraz OchrKonkurU nie jest ostre. Stanowisko, że przepisy OchrKonkurU oraz ustawy sektorowej mogą być stosowane do tych samych stanów faktycznych, potwierdza orzecznictwo krajowe i unijne. Zastosowanie reguł konkurencji zostaje wyłączone tylko wówczas, gdy wskutek interwencji państwa reprezentowanego przez regulatora rynkowego przedsiębiorstwa działające na określonym rynku nie mają żadnej innej możliwości zachowania się, poza sposobem narzuconym im przez regulatora. Przepisy prawa antymonopolowego znajdują zastosowanie do działalności przedsiębiorstw objętych regulacją we wszystkich tych przypadkach, w których przepisy regulacyjne pozostawiają im margines swobody działania (wyr. SN z 19.10.2006 r., III SK 15/06, OSNAPiUS 2007, Nr 21–22, poz. 337). Przepisy dotyczące innych postępowań opartych na ustawach sektorowych mających częściowo charakter antymonopolowy nie mogą ograniczać ustawowych uprawnień Prezesa UOKiK (wyr. SN z 28.10.2003 r., I CK 179/02, Legalis). Prezes UOKiK, wydając decyzję dotyczącą zatwierdzonego przez Prezesa UKE cennika lub regulaminu usług, nie narusza przepisu art. 1 ust. 3, gdyż dopuszczalne jest równoległe stosowanie przepisów prawa antymonopolowego i telekomunikacyjnego do tego samego stanu prawnego (wyr. SOKiK z 28.2.2008 r., XVII Ama 52/07, Dz.Urz. UOKiK 2008, Nr 2, poz. 18, s. 72). Stanowisko to

znajduje aprobatę w literaturze [D. Miąsik, w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), Ustawa o ochronie konkurencji, s. 79; A. Krasuski, Prawo telekomunikacyjne. Komentarz, Warszawa 2008, s. 21]. Przeciwnie stanowisko zawarte zostało m.in. w uchwale SN z 7.12.2005 r. (III SZP 3/05, OSNAPiUS 2006, Nr 7–8, poz. 124), w której uznano, wprawdzie na gruncie wcześniejszego stanu prawnego, że przepisy PrTelekom mają charakter regulacji ustawowej szczególnej (*lex specialis*) względem ogólnych zasad prawnych dotyczących problematyki ochrony konkurencji, które określone zostały przepisami OchrKonkurU (*lex generalis*). W konsekwencji organem właściwym do prowadzenia postępowania administracyjnego w wypadku sporu pomiędzy stronami obowiązany jest zawrzeć lub realizować obowiązki wynikające z zawartej już umowy o dostępie telekomunikacyjnym co do treści lub warunków tej umowy oraz co do wydania rozstrzygnięcia w kwestii ustalenia treści lub warunków umowy wiążącej strony jest Prezes URTiP (aktualnie: UKE). W przypadku przedwczesnego wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania antymonopolowego konieczne jest jego zawieszenie. Pogląd o takiej właśnie relacji przepisów OchrKonkurU oraz ustaw sektorowych znajduje również wsparcie w literaturze [J. Baehr, A. Stawicki, Rozważania wokół równoległego stosowania prawa konkurencji i instrumentów regulacyjnych, w: C. Banasiński (red.), Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne), Warszawa 2005, s. 156; K. Kawatek, M. Rogalski, Prawo telekomunikacyjne. Komentarz, Warszawa 2010, s. 310]. Za pierwszym poglądem zdecydowanie przemawia jednak orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach z zakresu telekomunikacji. Z orzecznictwa tego wynika, że reguły konkurencji mogą mieć zastosowanie w sytuacji istnienia szczegółowych regulacji sektorowych. Trybunał Sprawiedliwości wyrokiem z 14.10.2010 r. (C-280/08 P, *Deutsche Telekom AG przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2010:603) potwierdził dopuszczalność stwierdzenia nadużycia pozycji dominującej przez KE w sprawie stosowania praktyki zawężenia marży, mimo że cena hurtowa usługi ustalona została przez regulatora krajowego. Tym bardziej nie ma wątpliwości, gdy zarzut działania naruszającego prawo konkurencji stawiany przez KE dotyczy takich działań przedsiębiorcy, które mogą podlegać krajowej kontroli regulacyjnej (zob. wyr. TS z 2.4.2009 r., C-202/07 P, *France Télécom SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2009:214). W tym nurcie utrzymuje się powołany wyżej wyrok SN z 19.10.2006 r. (III SK 15/06, OSNAPiUS 2007, Nr 21–22, poz. 337), w którym stwierdzono, że przepisy OchrKonkurU znajdują zastosowanie do wszystkich rynków, w tym do rynku telekomunikacyjnego, chyba że ustawa szczególna wyłącza w sposób generalny zastosowanie przepisów tej ustawy lub nakazuje zachowania, które z punktu widzenia jej przepisów należałoby

uznać za praktyki ograniczające konkurencję. Z kolei w wyroku SN z 17.3.2010 r. (III SK 41/09, Legalis) potwierdzono, że w przypadku braku w ofercie operatora planu obejmującego wyłącznie dostęp telekomunikacyjny (stosowanie transakcji wiązanych), wcześniejsze zatwierdzenie przez Prezesa UKE przedłożonego przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego cennika świadczonych usług nie wyłącza możliwości interwencji Prezesa UOKiK. W decyzji Komisji z 22.6.2011 r., C (2011) 4378 (Dz.Urz. UE C Nr 324, s. 7) dotyczącej naruszenia art. 102 TFUE przez Telekomunikację Polską, pozytywnie zweryfikowanej wyrokiem Sądu z 17.12.2015 r. (T-486/11, *Orange Polska przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2015:1002), Komisja stwierdziła, że fakt podejmowania działań przez krajowego regulatora oraz nakładania sankcji nie stanowi przeszkody co do nałożenia sankcji przez Komisję. Postępowania UKE i Komisji nie mają bowiem na celu „ochrony tego samego dobra prawnego”. Inne są podstawy prawne interwencji Komisji oraz krajowego organu regulacyjnego. Urząd Komunikacji Elektronicznej podejmuje decyzje na podstawie przepisów PrTelekom, natomiast decyzja Komisji jest oparta na art. 102 TFUE. Niemniej Komisja przy wyznaczaniu ostatecznej wysokości grzywny postanowiła wziąć pod uwagę kary nałożone przez krajowy organ regulacyjny za naruszenia, które częściowo pokrywają się z faktami uwzględnionymi w decyzji.

Interpretacja art. 1 ust. 3 PrTelekom w części dotyczącej ochrony konkurencji musi uwzględniać określoną w UOKiK relację do odrębnych ustaw dotyczących spraw konkurencji. Przepisy PrTelekom dotyczące regulacji rynków telekomunikacyjnych mają na celu zapewnienie na tych rynkach skutecznej konkurencji, a także zakazują pewnych praktyk, które mogą na gruncie OchrKonkurU być traktowane jako nadużywanie pozycji dominującej. Mogą jednak również powodować działania zakazane w świetle OchrKonkurU. Ustawa – Prawo telekomunikacyjne jest niewątpliwie odrębną ustawą przewidzianą w art. 3 OchrKonkurU. Ze względu na ten przepis OchrKonkurU wyznaczenie w PrTelekom określonego zachowania przedsiębiorcy albo nakazanie takiego zachowania na podstawie tej ustawy w drodze decyzji regulacyjnej powiduje niedopuszczalność zastosowania środków antymonopolowych na podstawie OchrKonkurU [D. Miąsik, w: T. Skoczny (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2014, s. 61]. Ze sformułowania art. 1 ust. 3 PrTelekom można wyciągnąć kilka wniosków. Prowadzenie postępowania na gruncie jednej ustawy w związku z określonym stanem faktycznym nie stanowi przeszkody dla prowadzenia postępowania przewidzianego przepisami drugiej ustawy, dotyczącego tego samego stanu faktycznego. Stosowanie sankcji przewidzianych w PrTelekom nie jest przeszkodą dla stosowania sankcji przez Prezesa UOKiK. Jednocześnie nie ma bezpośrednich zależności pomiędzy ustaleniem, utrzymywaniem, dokonywaniem

zmian i znoszeniem obowiązków regulacyjnych a stanem przestrzegania OchrKonkurU przez adresata tych obowiązków. Nie ulega wątpliwości, że do ustalenia lub utrzymania obowiązków w zakresie regulacji wyprzedzającej (*ex ante*) nie jest konieczne stwierdzenie przypadków naruszania przepisów OchrKonkurU przez potencjalnego adresata decyzji, gdyż wystarczający jest sam fakt stwierdzenia znaczącej pozycji rynkowej i utrzymujących się przeszkód rozwoju konkurencji na rynku. Analogiczne relacje na gruncie obydwu ustaw jak w sprawach ochrony konkurencji występują również w sprawach **ochrony konsumenta**. Zgodnie z wyrokiem SOKiK z 24.3.2016 r. (XVII Ama 5/15, Legalis) kompetencje Prezesa UKE i Prezesa UOKiK są względem siebie odrębne, niezależne, a ustalenia poczynione w ramach postępowania prowadzonego przez jednego z nich nie są wiążące w postępowaniu prowadzonym przez drugi organ. Nałożenie kary pieniężnej na podstawie Prawa telekomunikacyjnego nie wyklucza nałożenia kary pieniężnej za te same czyny (praktyki) stanowiące naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

- 28** 28. **Stosunek do ustawy o radiofonii i telewizji.** Przepis art. 1 ust. 3 określa relacje pomiędzy PrTelekom i ustawą z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji. W tej kwestii aktualne są częściowo uwagi poczynione w odniesieniu do OchrKonkurU. Relacje pomiędzy PrTelekom a RTVU uległy zintensyfikowaniu po wyraźnym włączeniu spraw transmisji radiowych i telewizyjnych do polityki łączności elektronicznej UE. Ustawa – Prawo telekomunikacyjne obejmuje liczne kwestie dotyczące transmisji programów radiowych i telewizyjnych. Są one skoncentrowane w dziale V poświęconym cyfrowym transmisjom radiofonicznym i telewizyjnym oraz w dziale IVa, który dotyczy operatora multiplexu i dostępu do multiplexu. Kwestie te dotyczą również nabywania uprawnień do świadczenia usług i dostarczania sieci służących transmisji programów przez zgłoszenie takiej działalności. Bardzo intensywne współdziałanie administracji telekomunikacyjnej i radiowo-telewizyjnej przewidziano w zakresie przygotowania i ustanawiania planów zagospodarowania częstotliwości na cele związane z dystrybucją programów radiowych i telewizyjnych. Komentowana ustawa reguluje dokonywanie rezerwacji częstotliwości, przy czym w zakresie transmisji analogowych zasady uzyskiwania uprawnień do częstotliwości reguluje częściowo RTVU, natomiast rezerwacje na cele transmisji cyfrowych podlegają w całości PrTelekom. Ustawa – Prawo telekomunikacyjne jest podstawą regulowania rynku transmisji radiofonicznych i telewizyjnych oraz nakładania obowiązków regulacyjnych na przedsiębiorcę o znaczącej pozycji na tym rynku. Reguluje również sprawy zgłaszania i wykorzystywania usług towarzyszących stosowanych w sieciach telewizji cyfrowej, a mianowicie systemów warunkowego dostępu i elektronicznych przewodników po programach. Ustawa reguluje także problemy niektórych interfejsów



stosowanych w systemach radiofonii i telewizji cyfrowej, sprawy telewizji szerokoekranowej oraz wymagań dla odbiorników i innych urządzeń do odbioru cyfrowych transmisji radiofonicznych i telewizyjnych. Z kolei RTVU reguluje jeden z obowiązków przewidzianych w unijnym porządku łączności elektronicznej w stosunku do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jakim jest transmisja obowiązkowa przewidziana w odniesieniu do rozprowadzania niektórych programów telewizyjnych (art. 43 RTVU).

29. **Wyłączenie usług medialnych.** Ustawa – Prawo telekomunikacyjne nie dotyczy zawartości usług medialnych. Na poziomie polityk UE sprawy zawartości tych usług mieszczą się w obszarze unijnej polityki audiowizualnej. W prawie unijnym jest to dziedzina podlegająca odrębnemu zespołowi aktów prawnych. W związku z włączeniem do porządku regulacyjnego łączności elektronicznej spraw infrastruktury służącej transmisji programów radiowych i telewizyjnych, w pkt 5 i 6 preambuły do dyrektywy ramowej podkreślono konieczność oddzielania unormowań dotyczących sposobów przekazywania informacji od unormowań dotyczących ich treści. Odrębność treści i transmisji została wyraźnie podkreślona w definicji usługi łączności elektronicznej, zawartej w art. 2 lit. c dyrektywy ramowej. Usługi łączności elektronicznej nie obejmują usług związanych z zapewnianiem albo wykonywaniem kontroli treści przekazywanych przy wykorzystaniu sieci lub usług łączności elektronicznej. W sprawie treści audiowizualnych podstawowym aktem jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10.3.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.Urz. UE L Nr 95, s. 1 ze zm.). Przepisy dyrektywy dotyczące programów telewizyjnych zostały uwzględnione w RTVU w pierwszej kolejności, natomiast przepisy dotyczące usług na żądanie zostały implementowane w prawie krajowym dopiero w końcu 2012 r. Polityka audiowizualna UE uwzględnia przede wszystkim ogólne cele i wartości pozaekonomiczne dotyczące swobody wypowiedzi, pluralizmu mediów, bezstronności, różnorodności kulturowej i językowej, spójności społecznej, ochrony konsumenta oraz ochrony małoletnich i godności ludzkiej. Polityka telekomunikacyjna akcentuje natomiast sprawy konkurencji i wolności świadczenia usług. Pomiędzy tymi wartościami mogą powstawać napięcia, tym bardziej że w państwach UE utrzymuje się silny sektor publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, korzystających z pomocy publicznej w postaci opłat abonamentowych, specjalnego dostępu do częstotliwości i innych udogodnień.