

Wprowadzenie

Unia Europejska uważa transformację w społeczeństwo informacyjne zarówno za jedno z największych wyzwań ekonomicznych i społecznych stojących obecnie przed Europą, jak i wielką szansę rozwoju. Celem działań podejmowanych w ramach polityki na rzecz społeczeństwa informacyjnego jest przystosowanie społeczeństwa europejskiego do przemian technologicznych ostatnich lat, które uczyniły z informacji i telekomunikacji kluczowy element życia społeczno-gospodarczego w świecie.

W mojej pracy zajmuję się prawnym aspektem wyzwań, z jakimi musi w najbliższych latach zmierzyć się Wspólnota Europejska w procesie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej jako niezbędnego warunku budowy społeczeństwa informacyjnego.

Budowa społeczeństwa informacyjnego z uwagi na fakt, iż jest zagadnieniem obejmującym swym zakresem całość życia społeczno-gospodarczego, jak i z uwagi na niezwykle dynamiczny charakter wynikający z postępu technologicznego, może być analizowana z bardzo różnych punktów widzenia. Budowa społeczeństwa informacyjnego wiąże się z bardzo wieloma problemami z wielu dziedzin prawa oraz innych dyscyplin naukowych (ekonomia, socjologia, zagadnienia o charakterze politycznym). Również prawne aspekty budowy społeczeństwa informacyjnego wiążą się z bardzo różnorodnymi zagadnieniami. W takiej sytuacji nie jest możliwe objęcie zakresem pracy wszystkich problemów regulacyjnych, jakie wiążą się z budową społeczeństwa informacyjnego. Dlatego dobór poruszonych kwestii musi być – w odpowiednim zakresie – wyborem własnym Autora, ale z tego też względu niewątpliwie spornym.

Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej to jedno z podstawowych wyzwań, przed jakimi staje Europa! Konieczność zapewnienia rozwoju infrastruktury jest wyzwaniem dla prawa komunikacji elektronicznej. W związku z tym powstaje szereg kontrowersji odnośnie tego, jakie rozwiązania prawne będą najskuteczniejszym narzędziem wspierającym rozwój infrastruktury. Zasadniczy konsensus odnosi się do tego, że niezbędne są inwestycje w infrastrukturę oraz że same

inwestycje i ich efektywność w dużym stopniu zależą od polityki regulacyjnej. Natomiast wybór strategii regulacyjnej, optymalnej dla zwiększenia inwestycji w infrastrukturę jest zagadnieniem spornym.

W pracy analizuję, w jakim stopniu regulacje są efektywnym instrumentem osiągania założonych celów. Ocena efektywności regulacji to w istocie ocena ekonomicznych i społecznych skutków oddziaływania prawa. Celem pracy jest ocena polityki regulacyjnej na podstawie kryterium adekwatności, przydatności dla realizacji założonych celów.

Wybór profilu pracy determinuje metody badawcze. Jest to praca z zakresu polityki regulacyjnej, natomiast dogmatyczno-normatywna analiza przepisów jest obecna w ograniczonym zakresie.

Nie umniejszam znaczenia analizy normatywnej, znaczącej również odnośnie regulacji komunikacji elektronicznej, jednak w pracy zdecydowałem się na podejście funkcjonalne, które – w zakresie przedmiotowym, jaki obrałem w pracy – nie było szerzej podejmowane. Uznałem, że takie podejście w tym zakresie będzie użyteczne, wartościowe i ciekawe.

Rozprawa przedmiotem badania czyni efektywność polityki regulacyjnej od strony przyjętych rozwiązań systemowych. Interesuje mnie, jak system regulacji komunikacji elektronicznej wpływa na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej. Takie systemowe ujęcie powoduje, że poszczególne instytucje prawne są analizowane jako element tego systemu i z punktu widzenia roli, jaką odgrywają w tym systemie. Dlatego brak jest szerszych, pogłębionych rozważań dogmatycznych nad poszczególnymi przepisami.

Ponieważ praca nie ma charakteru doktrynalnej analizy prawa, ale koncentruje się na analizie i ocenie polityki regulacyjnej, dlatego wykorzystuję przede wszystkim dokumenty o charakterze studialnym, raporty rynkowe czy stanowiska podmiotów gospodarczych.

Budowa społeczeństwa informacyjnego wymaga stosowania regulacji prawnych adekwatnych do pojawiających się problemów. Zmiany technologiczne wymuszają nieustanną ewolucję regulacji prawnych.

Prawo w ramach projektu społeczeństwa informacyjnego, tak jak w innych dziedzinach życia społecznego, jest narzędziem inspirowania i dokonywania zmian. Prawo służy też nadawaniu procesom społecznym pożądanego kierunku i tempa. Jednak szczególnie w sektorze tak dynamicznym, jak telekomunikacja, prawo bardzo często może być jedynie reakcją na zachodzące zmiany, bo jest instrumentem o na-

zbyt powolnym działaniu, by odgrywać rolę kreacyjną; prawo nie nadąża za zmianami inspirowanymi postępem technologicznym.

Rozdział pierwszy w książce stanowi wprowadzenie do tematyki pracy. Bez omówienia samej koncepcji społeczeństwa informacyjnego tematyka pracy mogłaby być niezrozumiała jako przedmiot analizy prawniczej. Próbuję zatem wyjaśnić, dlaczego we Wspólnocie Europejskiej termin „społeczeństwo informacyjne” jest zagadnieniem prawnym, a nie tylko zagadnieniem ze sfery socjologii, filozofii czy politologii. Wyjaśniam, w jaki sposób budowa społeczeństwa informacyjnego wiąże się z wykorzystaniem regulacji prawnych służących jako narzędzie kształtowania otoczenia społeczno-gospodarczego stanowiącego bazę materialną społeczeństwa informacyjnego. Poza wyjaśnieniem koncepcji Społeczeństwa Informacyjnego, zawarłem też najważniejsze zagadnienia definicyjne. Zwracam uwagę na różnice pomiędzy usługami łączności elektronicznej oraz usługami społeczeństwa informacyjnego, wskazując jednocześnie, iż usługi społeczeństwa informacyjnego zawsze są dostarczane poprzez wykorzystanie sieci i usług łączności elektronicznej. Dlatego wskazuję, iż dalsze rozważania szczególnie w zakresie inwestycji infrastrukturalnych mogą odnosić się zarówno do usług łączności elektronicznej, jak i usług społeczeństwa informacyjnego.

W dalszej części podejmuję próbę analizy skutków oddziaływania wspólnotowego porządku regulacyjnego komunikacji elektronicznej na tworzenie i rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazuję na trudności, jakie wiążą się z kojarzeniem długookresowych celów regulacyjnych, tj. m.in. rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej oraz celów krótkookresowych (zaspokajanie bieżącego zapotrzebowania użytkowników na usługi). Cele polegające na wspieraniu konkurencji poprzez regulacyjne zapewnienie operatorom dostępu do infrastruktury konkurentów (konkurencja usługowa) oraz cele polegające na pobudzaniu i rozwoju alternatywnej infrastruktury telekomunikacyjnej (konkurencja infrastrukturalna) są w pewnym zakresie rozbieżne.

Na silnie regulowanych rynkach UE występuje stan niepewności inwestycyjnej, podsycany dopuszczalnym poziomem ingerencji, brakiem spójnego i przewidywalnego podejścia do rozstrzygnięcia kwestii spornych, wyraźnym preferowaniem konkurencji usługowej, a także zmianami stanowiska instytucji i organów Wspólnoty Europejskiej w kwestii zasad regulacji działalności na rynku komunikacji elektronicznej.

Konkurencja regulacyjna jest systemem, którego nieodłącznym elementem jest określony poziom niepewności prawnej i braku stabilności otoczenia prawnego. Brak pewności i niestabilność są czynnikami szczególnie niekorzystnie wpływającymi na długoterminowe i kapitałochłonne inwestycje, a do takich zaliczają się inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną. W świetle konfrontacji dotychczasowych inwestycji infrastrukturalnych i regulacji prawnych, przeprowadzone analizy prowadzą mnie do wniosków, iż polityka regulacyjna powinna w szerszym zakresie brać pod uwagę potrzebę nowych inwestycji. Wskazuję, iż rozwój technologiczny prowadzi do powstania konkurencji infrastrukturalnej, bo usługi mogą być dostarczane poprzez sieci różnego rodzaju. Zjawisko to pozwala na ograniczenie prawnych regulacji dostępu do sieci konkurentów. W rozdziale tym poddaję analizie możliwe koncepcje rozwiązań regulacyjnych takie jak drabina inwestycyjna, wakacje regulacyjne, klauzule schyłkowe. Omawiam koncepcję podziału operatora dominującego na część świadczącą dostęp do infrastruktury oraz na część świadczącą usługi. Analiza ta prowadzi mnie do wniosku, że brak jest przekonujących przesłanek wskazujących, iż administracyjny podział operatora dominującego przełoży się na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej. Wskazuję na różne potrzeby inwestycyjne poszczególnych Państw Członkowskich i regionów, które wynikają z uwarunkowanego historycznie zróżnicowanego rozwoju. Konsekwencją zróżnicowania w tym zakresie jest potrzeba stosowania elastycznych narzędzi regulacyjnych.

Wnioski, jakie stawiam w niniejszej pracy na podstawie przeprowadzonych analiz, są próbą wskazania kierunku rozwoju europejskiego prawa komunikacji elektronicznej, który w mojej ocenie będzie najlepiej służył celowi, jakim jest rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, a przez to rozwój społeczeństwa informacyjnego w UE.

Bardzo dziękuję Panu Profesorowi dr. hab. *Eugeniuszowi Piontkowi* † za wielkie wsparcie udzielane mi przy pisaniu tej pracy.

Michał Kuliński