

Recenzja książki Ewy Galewskiej *Implementacja dyrektyw telekomunikacyjnych*

Monika Przybylska

Książka E. Galewskiej dotyczy jednego z najbardziej aktualnych zagadnień publicznego prawa gospodarczego, jakim jest regulacja sektorowa. Należy podkreślić trafność wybranej problematyki, w sytuacji gdy na polskim rynku jest niewiele monografii traktujących o regulacji sektorowej. Ponadto zwraca uwagę fakt, że autorka należy do środowiska wrocławskiego, które poświęca znaczną uwagę tej bardzo interesującej problematyce¹.

Regulacja sektorowa zasadniczo koncentruje się na funkcjonowaniu sektorów infrastrukturalnych (zwłaszcza telekomunikacyjnego, energetycznego (elektroenergetycznego i gazowego), kolejowego, pocztowego, lotniczego, jak również wodociągowo-kanalizacyjnego). Wśród stałych zagadnień podejmowanych przez przedstawicieli publicznego prawa gospodarczego znajduje się m.in. problematyka regulacji na rzecz konkurencji, pojęcia usługi użyteczności publicznej, pozycji krajowych organów regulacyjnych oraz relacji między tymi organami a Komisją Europejską (KE). Natomiast autorka za przedmiot swojej pracy wybrała problematykę implementacji dyrektyw wspólnotowych, skupiając swoje rozważania na sektorze telekomunikacyjnym. Słuszne jest ograniczenie rozważań jedynie do tego sektora. Dzięki dyrektywom telekomunikacyjnym, został on w pełni zliberalizowany i jest rynkiem otwartym na konkurencję, a obowiązujący pakiet dyrektyw telekomunikacyjnych z 2002 r.², który stoi na straży rozwoju skutecznej konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym, pokazuje, jak ważna jest prawidłowa implementacja postanowień dyrektyw do porządku krajowego państw członkowskich Unii Europejskiej (UE).

Autorka w rozdziale I, wprowadzając czytelnika w zagadnienia implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych, słusznie rozpoczyna od wyjaśnienia różnicy między dyrektywą a pozostałymi wiążącymi aktami prawa wspólnotowego. Porównując dyrektywę z rozporządzeniem i decyzją dowodzi, że dominacja dyrektywy, jako formy regulacji rynku telekomunikacyjnego, jest jak najbardziej zasadna. Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim UE pewien zakres swobody decyzyjnej oraz uwzględnia specyfikę ich systemów prawnych, a także różnice w rozwoju sektora telekomunikacyjnego w poszczególnych państwach członkowskich UE. Autorka, podkreślając słuszność regulacji sektora telekomunikacyjnego za pomocą dyrektywy,

wskazuje przypadek regulowania części tego rynku za pomocą rozporządzenia. Ukazuje jednocześnie brak skuteczności tego aktu wspólnotowego w realizacji zamierzonych celów. Analiza różnic, jakie występują między wtórnymi aktami wspólnotowymi, prowadzi autorkę do jeszcze jednego bardzo ważnego i trafnego spostrzeżenia, a mianowicie, że regulowanie rynku telekomunikacyjnego za pomocą dyrektyw stanowi wyraz dążenia Wspólnoty Europejskiej (WE) do jak najszybszego zrealizowania fundamentalnych zasad wynikających z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), a zwłaszcza zasady subsydiarności i proporcjonalności.

Kolejnym ważnym elementem rozważań autorki są traktatowe podstawy stanowienia dyrektyw telekomunikacyjnych. W tym zakresie podkreśla znaczenie art. 86 ust. 3 TWE oraz art. 95 TWE. Nie można pominąć faktu, że całe zagadnienie E. Galewska ujmuje szerzej; należy to pochwalić, ponieważ powołuje również inne traktatowe podstawy stanowienia dyrektyw (art. 83 TWE, art. 308 TWE i art. 155 TWE). Niezmiernie interesująca jest szczegółowa analiza dyrektyw liberalizacyjnych i harmonizacyjnych, która prowadzi autorkę to słusznej konkluzji, że liberalizacja i harmonizacja w sektorze telekomunikacyjnym muszą występować razem, ponieważ tylko wówczas sektor ten będzie funkcjonował prawidłowo, a jego rozwój będzie zgodny z celami TWE. Stanowiska tego broni, mimo że jednocześnie zaznacza, iż „zagadnienia regulowane zarówno przez dyrektywy liberalizacyjne, jak i harmonizacyjne zachodzą na siebie, czyniąc dokonanie faktycznego podziału pomiędzy przepisami harmonizacyjnymi i liberalizacyjnymi niezmiernie utrudnionym”. Ponadto, szalenie interesujące jest spostrzeżenie zawarte w książce spostrzeżenie, że uległo osłabieniu samodzielne działanie KE przy regulowaniu rynku telekomunikacyjnego za pomocą dyrektyw liberalizacyjnych. Uwaga ta jest szczególnie istotna w kontekście doniosłej roli KE w regulowaniu rynków infrastrukturalnych, którą autorka ukazuje przy omawianiu współpracy KE z organami regulacyjnymi w rozdziale II książki, a także wskazując na uprawnienia KE w ramach kontroli przestrzegania postanowień dyrektyw telekomunikacyjnych, o których mowa w rozdziale III.

E. Galewska, wskazując na państwa członkowskie UE jako adresatów dyrektyw telekomunikacyjnych, ukazuje jednocześnie specyfikę tych dyrektyw, których postanowienia skierowane są bezpośrednio do organów regulacyjnych. Jedną z ważniejszych kwestii, jakie zastanawiają autorkę w tym kontekście, jest celowość i prawidłowość takiego rozwiązania, zwłaszcza, że nie było ono rozpowszechnione w poprzednio obowiązujących dyrektywach telekomunikacyjnych. Zdaniem Autorki rozwiązanie takie jest uzasadnione znaczącą rolą i kompetencjami organów regulacyjnych w regulowaniu rynku telekomunikacyjnego. Jednocześnie autorka nie podważa prawidłowości takiego rozwiązania, ponieważ wyraźnie podkreśla, że organ regulacyjny wchodzi w zakres pojęcia państwa jako jeden z jego organów uczestniczących w procesie implementacji. Niewątpliwą zaletą rozważań dotyczących adresatów dyrektyw telekomunikacyjnych jest powołanie się

przez autorkę na doktrynalny podział implementacji dyrektyw na implementację wspólnotową (wiąże instytucje wspólnotowe) i krajową (wiąże państwa członkowskie UE). Wyróżnienie to posłużyło do uzasadnienia niezmiernie interesującego twierdzenia, że Komisja Europejska, na poziomie implementacji wspólnotowej, również może być adresatem dyrektyw telekomunikacyjnych.

Rozdział I kończą uwagi dotyczące obowiązku implementacji dyrektyw. Problematykę tę Galewska omawia posługując się dwoma kryteriami: czasowym (implementacja dyrektyw w odpowiednim czasie) i jakościowym (pełna i prawidłowa implementacja dyrektyw, która oznacza obowiązek podjęcia przez państwa członkowskie UE wszelkich środków mających zapewnić pełną skuteczność postanowień dyrektywy). Zagadnienie to wymagało od autorki szczegółowego zbadania postanowień TWE i dyrektyw (również tych nieobowiązujących), jak również wnikliwej analizy procesu implementacji dyrektyw w różnych państwach członkowskich UE. Wszystko po to, aby wskazać na możliwości, z których mogą skorzystać państwa członkowskie UE przy implementacji dyrektyw, tak aby nie doszło do naruszenia przez nie prawa wspólnotowego (głównie chodzi o przyznanie danemu państwu członkowskiemu UE dodatkowego okresu implementacyjnego). Naturalnym dopełnieniem przeanalizowanego procesu prawidłowej implementacji dyrektyw jest wskazanie przez autorkę możliwych nieprawidłowości, jakie mogą wystąpić przy implementacji dyrektyw do porządków wewnętrznych państw członkowskich UE.

Rozdział II poświęcony jest implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych w Holandii oraz (choć już w zdecydowanie mniejszym zakresie) trudnościom, jakie napotkały inne państwa członkowskie UE (Luksemburg, Grecja, Belgia, Włochy i Francja) w procesie implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych. Uznanie budzi przejrzysta konstrukcja recenzowanego rozdziału. Autorka przed omówieniem zagadnień *stricto* implementacyjnych wskazuje akty prawne, które regulują holenderski rynek telekomunikacyjny (ustawy, dekrety rządowe i ministerialne), jak również organy odpowiedzialne za wdrażanie postanowień dyrektyw telekomunikacyjnych w Holandii (ministerowie, wśród których największą rolę odgrywa minister gospodarki oraz holenderski organ regulacyjny). Następnie autorka przedstawia szczegółowo i zajmująco – w ujęciu historycznym – liberalizację sektora telekomunikacyjnego (łącznie ze zmianami koniecznymi do wprowadzenia w związku z przyjęciem przez WE pakietu dyrektyw łączności elektronicznej z 2002 r.), przywołując poszczególne akty prawne, za pomocą których Holandia wprowadziła pełną konkurencję na rynku telekomunikacyjnym. Podkreśla zasługujące na uznanie działania władz holenderskich, dzięki którym udało się wprowadzić konkurencję w terminie wcześniejszym niż ustaliła KE, mimo że Holandia nie podjęła działań liberalizujących przed pojawieniem się aktów wspólnotowych tego dotyczących. Dalej Autorka interesująco ukazuje proces implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych w Holandii w czterech

obszarach: w zakresie funkcjonowania organu regulacyjnego, autoryzacji działalności w sektorze telekomunikacyjnym, usługi powszechnej oraz dostępu do infrastruktury sieciowej i połączenia między sieciami łączności elektronicznej. Sposób przedstawienia problematyki implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych w wymienionych obszarach budzi najwyższe uznanie. Jest klarowny i logiczny oraz pozwala czytelnikowi na pełne zrozumienie zagadnienia. Autorka przyjmuje i konsekwentnie stosuje podobną strukturę analizy. Po pierwsze, wychodzi od regulacji wspólnotowych, które dotyczą omawianego zagadnienia. Po drugie, koncentruje się na obowiązujących regulacjach w tym zakresie w holenderskim prawie telekomunikacyjnym. Po trzecie, ocenia prawidłowość implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych w Holandii, głównie na podstawie wyróżnionego wcześniej kryterium jakościowego.

Galewska, przedstawiając wyczerpująco i rzetelnie proces implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych do prawa holenderskiego, wiele ważnych uwag formułuje w odniesieniu do organów regulacyjnych. Na szczególną uwagę zasługują te, które dotyczą ich niezależności, zwłaszcza od rządu, która w opinii autorki jest w nieznacznym stopniu, ale jednak ograniczona. Wynika to z konieczności zatwierdzenia przez ministra gospodarki budżetu ustalonego przez holenderski organ regulacyjny, jak również obowiązku przedstawiania ministrowi gospodarki rocznego sprawozdania finansowego oraz potrzeby uzyskania aprobaty ministra gospodarki niektórych działań (związanych z finansami) holenderskiego organu regulacyjnego. Interesująca jest również informacja o planowanych zmianach w prawie holenderskim, które mają polegać na włączeniu organu regulacyjnego w strukturę organu do spraw konkurencji. Niepokojący może być z kolei fakt, że między organem regulacyjnym a ministerstwem gospodarki nie ma właściwej współpracy. Autorka wskazuje na przyczyny takiego stanu rzeczy, ale podkreśla jednocześnie, że nie wynika to z nieprawidłowej transpozycji dyrektyw telekomunikacyjnych do prawa holenderskiego.

Po szczegółowym i zajmującym wywodzie dotyczącym autoryzacji działalności telekomunikacyjnej autorka dochodzi do wniosku, że holenderskie regulacje w tym obszarze są zgodne z postanowieniami wspólnotowymi zawartymi w dyrektywach telekomunikacyjnych, a interesującą częścią tego wyводу jest przedstawiona procedura rejestracji przedsiębiorstw telekomunikacyjnych. Również usługa powszechna jest odpowiednio chroniona dzięki prawidłowej implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych do prawa holenderskiego. Ponadto na szczególną uwagę zasługuje strona przedmiotowa pojęcia usługi powszechnej w Holandii, jak również sposób jej finansowania. W kwestii dostępu do infrastruktury sieciowej i połączeń między sieciami łączności elektronicznej autorka popiera powszechnie przyjęte stanowisko, że regulacje wspólnotowe w tym zakresie, które następnie są implementowane do porządków wewnętrznych państw członkowskich UE, są podstawą prawidłowej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym.

W zakończeniu rozdziału II Galewska ukazuje trudności w implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych w wybranych krajach. Analizując odpowiednie formy działania, zwłaszcza KE, dostrzega, że wskazane przez autorkę państwa członkowskie UE nie implementowały dyrektyw telekomunikacyjnych w odpowiednim terminie. Ponadto państwa te borykały się z problemami natury ustrojowej, a mianowicie z powołaniem organów regulacyjnych, jak również oddzieleniem funkcji regulacyjnej od operacyjnej.

Rozdział III autorka poświęca kontroli przestrzegania postanowień dyrektyw telekomunikacyjnych, analizując to zagadnienie w dwóch płaszczyznach: administracyjnej i sądowej. Płaszczyznę administracyjną rozpatruje z jednej strony w kontekście uprawnień organów regulacyjnych oraz KE, a z drugiej strony biorąc pod uwagę relacje między krajowymi organami regulacyjnymi a KE. Autorka wskazuje na znaczącą rolę krajowych organów regulacyjnych w implementowaniu dyrektyw telekomunikacyjnych. Ponadto dostrzega coraz większe kompetencje w tej materii KE, która może nawet zawetować środek przedstawiony jej przez organ regulacyjny. Oprócz tego autorka podkreśla, że KE może wszcząć postępowanie o naruszenie prawa wspólnotowego na podstawie art. 226 TWE. Wskazuje również, że w tej samej sprawie może być wszczęte postępowanie, choć tym razem już przez same państwa członkowskie UE, na podstawie art. 227 TWE. Osobno omówiona została rola sądów (krajowych i wspólnotowych) w zakresie kontroli przestrzegania postanowień dyrektyw telekomunikacyjnych. Na szczeblu krajowym sądy uprawnione są do rozstrzygnięcia odwołań od decyzji organów regulacyjnych. Natomiast rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) polega głównie na wydawaniu orzeczeń wstępnych, jak również na możliwości prowadzenia postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego na podstawie art. 226 TWE.

Recenzowana praca doskonale pokazuje, jak ważna jest implementacja dyrektyw wspólnotowych w sektorze telekomunikacyjnym, który jest strategiczny dla rozwoju gospodarki i w obrębie którego należy utworzyć rynek wewnętrzny. Na uznanie zasługuje sposób przedstawienia i zanalizowania problemów badawczych, jak również struktura pracy, która jest uporządkowana i nie sprawia czytelnikowi trudności podczas jej lektury. Autorka w przygotowanie i napisanie pracy włożyła niewątpliwie wiele wysiłku, zważywszy na fakt, że duża jej część poświęcona jest regulacjom państw obcych. Wymagało to odpowiedniej interpretacji i selekcji aktów prawnych dotyczących ustroju Holandii i tamtejszego rynku telekomunikacyjnego. W związku z tym należy wyrazić szacunek dla znajomości przez autorkę języka niderlandzkiego i korzystania z tej umiejętności w trakcie pisania pracy. E. Galewska powołała się na różnorodną literaturę, w tym obcojęzyczną, co jest uzasadnione z uwagi chociażby na tematykę rozdziału II. Może trochę dziwić pominięcie przez autorkę prac M. Szydły i skorzystanie tylko z jednej pozycji autorstwa T. Skoczego i S. Piątka. Na uznanie zasługuje wykorzystanie przez autorkę relewantnego orzecznictwa, jak również innych

dokumentów instytucji wspólnotowych. W konkluzji recenzowanej pracy należy stwierdzić, że stanowi ona niewątpliwie wartościową rozprawę naukową. Pokazuje w rzetelny sposób problematykę implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych i tym samym wzbogaca dorobek polskiej nauki publicznego prawa gospodarczego w zakresie regulacji sektorowej.

Galewska, E. 2007. *Implementacja dyrektyw telekomunikacyjnych*, Warszawa: Wolters Kluwer.

Przypisy

- ¹ Oprócz recenzowanej pracy zob. również M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, oraz D. Adamski, *Europejskie prawo łączności elektronicznej. Telefonii, telewizja, Internet*, Warszawa 2005.
- ² Dyrektywa 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 108); dyrektywa 2002/20/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 108); dyrektywa 2002/19/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urzędzeń towarzyszących oraz ich łączenia (Dz. Urz. WE L 108); dyrektywa 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 108), dyrektywa 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci łączności elektronicznej (Dz. Urz. WE L 249).