

Przemysław PALIWODA
Bartłomiej BĄK*

ZNACZENIE USŁUGI POWSZECHNEJ W KONTEKŚCIE ROZWAŻAŃ NAD PRAWEM DOSTĘPU DO INTERNETU

Streszczenie

W artykule przedstawiona i omówiona została realizacja pozytywnego aspektu prawa dostępu do Internetu w ramach przepisów o usłudze powszechnej. Artykuł przybliży rozwój przedmiotowej regulacji, sposób jej implementacji w wybranych systemach prawnych oraz omawia rolę jaką przypisuje się jej w ramach przyszłego potencjalnego systemu prawnych gwarancji dostępu do Internetu.

Słowa kluczowe: Internet, usługa powszechna, prawo

Wstęp

Kwestia uregulowania prawa dostępu do Internetu stanowi od wielu lat przedmiot ożywionej dyskusji. Konieczność wypracowania odpowiednich rozwiązań prawnych w tym obszarze podnoszona jest obecnie zgodnie zarówno przez szereg organizacji międzynarodowych, jak i wielu przedstawicieli doktryny. Jednocześnie w ostatnim czasie debata ta, z powodu, między innymi, ostrych reakcji opinii publicznej na przypadki ograniczania dostępu obywateli do Internetu i próby cenzury sieci, zdominowana została do pewnego stopnia przez rozważania wyłącznie nad regulacją prawną związaną z negatywnym, wolnościowym aspektem prawa dostępu do Internetu. Tymczasem jak podkreśla się w piśmiennictwie równie ważną rolę odgrywa pozytywny aspekt tegoż prawa, rozumiany jako prawo jednostki do połączenia z Internetem powiązane z państwowym obowiązkiem podejmowania działań w kierunku umożliwienia dostępu do tej usługi wszystkim na równych zasadach. Zgodnie ze stanowiskiem Komitetu Ministrów Rady

* mgr Przemysław Paliwoda, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński; mgr Bartłomiej Bąk, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach, e-mail: Bartek_Bak@interia.pl

Europy, ważną rolę w tym zakresie odgrywają postanowienia odnoszące się do dostępu do Internetu przewidziane w ramach regulacji usługi powszechnej. W ocenie autorów biorąc pod uwagę wskazywaną kluczową rolę tej instytucji uzasadnione wydaje się przybliżenie istniejącej regulacji prawnej w tym zakresie i jej analiza pod kątem funkcji, jaką usługa powszechna realizuje obecnie w sferze prawa dostępu do Internetu oraz jaką może spełniać w przyszłości w ramach potencjalnego kompleksowego systemu prawnych gwarancji dostępu do Internetu.

1. Stan obecnej regulacji

Internet stanowi obecnie stały integralny element życia prywatnego jak i zawodowego niemal trzech miliardów jego użytkowników na całym świecie¹. Ze względu na znaczący wpływ na praktycznie wszystkie obszary aktywności człowieka i rolę jaką odgrywa w sferze komunikacji, edukacji czy też biznesu oraz olbrzymi potencjał w zakresie wspierania rozwoju jednostki, dostęp do niego rozpatrywany jest dziś powszechnie w kategoriach niezbędnego czy niemal podstawowego prawa jednostki. Mimo jednak istniejącego silnego poparcia dla ogólnie rozumianej idei prawa dostępu do Internetu w wymiarze międzynarodowym oraz żywego zainteresowania tym tematem doktryny, której przedstawiciele widzą rozmaite możliwe sposoby jej prawnej konkretyzacji (obejmujące nawet zrównanie prawa dostępu do Internetu z innymi prawami obywateli wynikającymi wprost z ustawy zasadniczej danego państwa²), należy stwierdzić, iż dotąd jedynie nieliczne państwa zdecydowały się na podjęcie samodzielnej próby rzeczywistej implementacji tegoż prawa do wewnętrznego porządku prawnego. Do tej pory na krok w tym kierunku w formie konstytucyjnej w skali europejskiej zdecydowała się jedynie Grecja. W ramach przeprowadzanej w 2001 roku nowelizacji

¹Zgodnie z raportem opublikowanym przez Międzynarodową Unię Telekomunikacyjną, liczba trzech miliardów użytkowników ma zostać przekroczona do końca 2014 roku, dostępne pod adresem:

http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/23.aspx#.U6BRIjRGwg
[uzyskano 10.03.2014].

² Zob. M. Zieliński, *Dostęp do Internetu jako prawo człowieka? W sprawie potrzeby nowej wolności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy Dwumiesięcznik 4(117)/2013, s. 9.

konstytucji³ obok innych zmian ustawodawca grecki wprowadził do ustawy zasadniczej artykuł 5A, którego ust. 2 stanowi, że wszyscy ludzie mają prawo uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym, a ułatwianie dostępu do elektronicznie przesyłanych informacji, jak również ułatwianie ich tworzenia wymiany i rozpowszechniania jest obowiązkiem państwa⁴. Mimo, iż przepis ten nie odnosi się wprost do dostępu do Internetu to jednak biorąc pod uwagę fakt, iż obecnie to właśnie Internet jest głównym środkiem realizacji powyższych praw, można przyjąć, iż regulacja ta obejmuje swoim zakresem w szczególności właśnie dostęp do Internetu⁵.

Obok tej jednostkowej regulacji, pojawiającymi się w ramach dyskusji nad prawem dostępu do Internetu aktami krajowymi rangi ustawowej odnoszącymi się pośrednio do negatywnego aspektu prawa dostępu jednostki są najczęściej szczegółowe regulacje dotyczące możliwości ograniczania lub odcinania tegoż dostępu, walki z piractwem internetowym i cenzury niepożądanych treści⁶. Wreszcie sporo uwagi w literaturze poświęca się niewątpliwie mającym ogromne znaczenie, jednak również mającym charakter jednostkowy, przykładom aktywności krajowej judykatury. Takim powszechnie przytaczanym w piśmiennictwie orzeczeniem odnoszącym się do dostępu do Internetu w kontekście praw podstawowych jest wyrok francuskiej Rady

³ Art. 5A został dodany na mocy nowelizacji z 6 kwietnia 2001 r., tekst w języku polskim - *Konstytucja Grecji. Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. Grażyna i Włodzimierz Uliccy. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe 2005.*

⁴ "All persons have the right to participate in the Information Society. Facilitation of access to electronically transmitted information, as well as of the production, exchange and diffusion thereof, constitutes an obligation of the State..." – cały tekst w języku angielskim dostępny pod adresem: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> [uzyskano 10.03.2014].

⁵ Zob. J. Rzucidło, *Prawo dostępu do internetu jako podstawowe prawo człowieka*, Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych 2/2010; Por. M. Zieliński, *Dostęp do Internetu jako prawo człowieka? W sprawie potrzeby nowej wolności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy Dwumiesięcznik 4(117)/2013 wskazując, iż przepis ten może stanowić pośrednią ochronę konstytucyjną dostępu do Internetu.

⁶ Zob. K. Garstka, *The amended Digital Economy Act 2010 as an unsuccessful attempt to solve the stand-alone complex of on-line piracy*, International Review of Intellectual Property and Competition Law Vol. 43, No. 2. 2012.; w Polsce przykład regulacji może stanowić wprowadzony w ramach nowelizacji z 16 listopada 2012 r. art. 175c Prawa Telekomunikacyjnego.

Konstytucyjnej z 10 czerwca 2009 r.⁷, która uznała, iż w obecnych realiach prawo dostępu do Internet ze względu na silny związek m.in z art. 11 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela stanowi podlegające ochronie prawo podstawowe jednostki⁸. Z dużym zainteresowaniem spotkało się również niedawno wydane orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Sprawiedliwości, który uznał, iż dostęp do Internetu ma obecnie centralne znaczenie dla życia człowieka, a przypadki uniemożliwienia dostępu do niego wymagają stosownej rekompensaty⁹.

Stosunkowo rzadko omawianym natomiast sposobem realizacji prawa dostępu do Internetu są regulacje przewidujące wspieranie dostępu do niego w ramach usługi powszechnej. Tymczasem to właśnie wysiłki legislacyjne w tym zakresie stanowią obecnie najbardziej jak się wydaje rzeczywisty przejaw realizacji tego prawa w znaczeniu kładącym nacisk na „dostęp”, albowiem choć nie rozwiązują one kluczowych problemów związanych z jego aspektem wolnościowym to urzeczywistniają one pozytywny aspekt prawa do Internetu poprzez faktyczne umożliwianie i wspieranie równego dostępu do niego wszystkich obywateli¹⁰.

2. Usługa powszechna

Pojęcie usługi powszechnej zgodne z definicją wypracowaną i stosowaną między innymi przez organy wspólnotowe odnosi się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w oparciu o przekonanie, iż określone podstawowe usługi powinny cechować się

⁷ Decision No. 2009-580 of June 10th 2009. Act furthering the diffusion and protection of creation on the Internet, dostępne w języku angielskim pod adresem: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/2009_580dc.pdf [uzyskano 10.03.2014].

⁸ Zob. N. Lucchi, *Access to network service and protection of constitutional rights: recognizing the essential role of the internet access for the freedom of expression*, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, Vol. 19, No. 3, 2011.

⁹ Orzeczenie z 24 stycznia 2013 r. , sygn. akt III ZR 98/ 12.

¹⁰ Zgodnie z postulatami piśmiennictwa przez negatywny aspekt prawa dostępu do internetu należy rozumieć wolność dostępu do treści i nakaz powstrzymywania się państwa od nadmiernej ingerencji w wolność jednostki do tego dostępu . Natomiast przez aspekt pozytywny można rozumieć prawo dostępu jako roszczenie skorelowane z obowiązkiem państwa do zapewnienia obywatelowi możliwości połączenia się z internetem w tym odpowiedniej infrastruktury – Zob. m.in uwagi S. Tully, *A Human Right to Access the Internet? Problems and Prospects*, *Human Rights Law Review*, May 2014.

ustalonym minimalnym poziomem jakości i być dostępne dla wszystkich obywateli po przystępnych cenach bez względu na ich położenie geograficzne¹¹. Usługi te po ustaleniu ich katalogu muszą być zapewnione przez rynek, a w przypadku jego zawodności w tym zakresie w drodze interwencji państwowej. Instytucja ta pojawiająca się w regulacjach krajowych już początkiem XX wieku¹² została silnie rozwinięta na gruncie wspólnotowym. Komisja Europejska w ramach Komunikatu *usługa powszechna w telekomunikacji w perspektywie w pełni zliberalizowanego otoczenia*¹³ przedstawiła pierwszą kompleksową koncepcję usługi powszechnej już w 1996 r.¹⁴ Następnie rozwijała się ona dynamicznie jako kluczowa część szerszej idei usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹⁵. Zgodnie z treścią art. 14 TFUE¹⁶ usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują ważne miejsce wśród wartości wspólnych Unii i mają znaczenie dla wspierania spójności społecznej i terytorialnej. Ustalanie zasad i warunków funkcjonowania tych usług należy do obowiązków Parlamentu Europejskiego i Rady, natomiast państwa członkowskie w granicach swych kompetencji mają zapewniać ich realizację. Usługi te dotyczą w szczególności telekomunikacji, poczty, transportu, zaopatrzenia w energię elektryczną oraz usług radiowych i telewizyjnych¹⁷. Dostępność tych usług jest bowiem obecnie ważnym

¹¹ Tak m.in. *Green paper on services of general interest*, COM (2003) 270 final, s. 4; Szerzej na temat kształtowania się definicji usługi powszechnej zob. W. Sauter, *Service of General Economic Interest and Universal Service in EU Law*, 2008, dostępne pod adresem: <http://www.nza.nl/104107/230942/Research-paper-%27Services-of-General-Economic-Interest%27-2008-05.pdf> [uzyskano 10.03.2014].

¹² Usługa powszechna pojawia się między innymi w 1934 r. w amerykańskiej ustawie „Communications Act of 1934” przewidującej potrzebę zapewnienia wszystkim obywatelom USA szybkich, skutecznych, ogólnokrajowych i ogólnoswiatowych usług komunikacji przewodowej i radiowej za rozsądną cenę.

¹³ Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The Economic and social committee and the committee of the regions – Universal service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment - An Essential Element of the Information Society, COM/96/0073 FINAL z dnia 13 marca 1996 r.

¹⁴ *Prawo telekomunikacyjne*, (red.) M. Rogalski, Warszawa 2011, s. 27.

¹⁵ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 81.

¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w wersji uwzględniającej zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, DzUrz UE C 83 z 30 marca 2010 r.

¹⁷ J. Dworzecki, *Crisis management system in Poland*, „The science for population protection”, Łázně Bohdaneč nr 2/2012, s. 5-20.

składnikiem jakości życia człowieka, stanowi dla niego wartość społeczną oraz ułatwia mu a często wprost warunkuje wykonywanie podstawowych praw¹⁸. W świetle powyższego łatwo przewidzieć, iż omawiana usługa dostępu do Internetu w miarę rozwoju „sieci” i coraz ściślejszego związania z nią różnych aspektów życia ludzkiego również zajęła szybko miejsce wśród innych usług funkcjonujących w ramach usługi powszechnej. Już w latach dziewięćdziesiątych jedna z pierwszych wspólnotowych regulacji usługi powszechnej, dyrektywa 98/10/WE, stanowiąca część pakietu dyrektyw telekomunikacyjnych z 1998 r.,¹⁹ wprowadziła ogólne postanowienia dotyczące dostępności łączy internetowych. Sama usługa powszechna została zdefiniowana w tejże dyrektywie jako minimalny zestaw usług o określonej jakości, dostępnych dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich lokalizacji geograficznej, po przystępnej cenie. Natomiast w rozdziale drugim określony został rodzaj usług wchodzący w skład tego pakietu, obejmujący udostępnianie publicznej sieci telefonii stacjonarnej na cele telefonii głosowej, transmisji faksowych oraz transmisji danych w paśmie głosowym.

Obecnie obowiązujące regulacje dotyczące usługi powszechnej zostały przyjęte w pierwotnej formie w pakiecie dyrektyw z 2002 r. Sama usługa powszechna została zdefiniowana w dyrektywie ramowej 2002/21/WE²⁰ w sposób zbliżony do przyjętego w dyrektywie 98/10/WE. Zgodnie z art. 2 „Definicje” lit. J. dyrektywy przez usługę powszechną należy rozumieć minimalny zestaw usług, określonych w dyrektywie 2002/22/WE (dyrektywie o usłudze powszechnej), o oznaczonej jakości, dostępnych dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich usytuowania geograficznego, oraz o przystępnych, jak na warunki panujące w danym państwie, cenach. Zestaw usług, o którym mowa w przytoczonym art. 2 składających się na usługę powszechną wynika z postanowienia art. 4 do 7 dyrektywy 2002/22/WE²¹, przy czym dostęp

¹⁸ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 16.

¹⁹ Dyrektywa 98/10/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zastosowania zasady otwartej sieci (ONP) w telefonii głosowej oraz w sprawie usług powszechnych w telekomunikacji w konkurencyjnym środowisku, OJ L 101/24, 01.04.1998.

²⁰ Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa).

²¹ Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności

do Internetu znalazł się już w pierwszym z tych artykułów. Zgodnie z art. 4 ust. 1 państwo członkowskie zapewnia, aby co najmniej jedno przedsiębiorstwo spełniło wszelkie wnioski o stacjonarne połączenie do publicznej sieci telefonicznej oraz o dostęp do publicznie dostępnych usług telefonicznych. W myśl ust. 2 tak zapewnione podłączenie powinno zezwalać użytkownikom końcowym na inicjowanie i otrzymywanie wywołań lokalnych, krajowych i międzynarodowych, komunikację faksową oraz przesyłanie danych z szybkościami pozwalającymi na funkcjonalny dostęp do Internetu, biorąc pod uwagę przeważające technologie wykorzystywane przez większość abonentów oraz technologiczne możliwości zastosowań. Dyrektywa 2002/22/WE zmieniona została następnie dyrektywą 2009/136/WE a dyrektywa 2002/21/WE dyrektywą 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r.²², przy czym dyrektywy te nie dokonały znaczących zmian przytoczonych przepisów²³.

3. Funkcjonalny dostęp do Internetu

Dla celów określenia minimalnego poziomu świadczonej usługi połączenia z Internetem a więc i jednocześnie zakresu prawa dostępu, którego realizacji powinien móc spodziewać się obywatel, dyrektywa posługuje się pojęciem dostępu „funkcjonalnego”. Zwrot ten należy interpretować, posiłkując się treścią odpowiednio motywów preambuły dyrektywy 2002/22/WE oraz preambuły dyrektywy 2009/136/WE²⁴. Zgodnie z pkt. 8 preambuły do dyrektywy z 2002 roku wymóg zapewnienia usługi powszechnej odnosi się obecnie do pojedynczego podłączenia do sieci wąskopasmowej, którego zapewnienie państwa członkowskie mogą ograniczyć do głównego stałego miejsca zamieszkania użytkownika końcowego i nie obejmuje Cyfrowej Sieci

elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz. U. UE L z dnia 24 kwietnia 2002 r.

²² Dyrektywa 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., Dz. U. UE L 337 z 18.12.2009, s. 37.

²³ W art. 4 dyrektywy 2002/22/WE doszło jedynie do zastąpienia pojęcia „usługi stacjonarnego przyłączenia do publicznej sieci telefonicznej” pojęciem „usługi stacjonarnego przyłączenia do publicznej sieci łączności”.

²⁴ Jak podkreśla się w piśmiennictwie, choć z preambuł nie wynikają nakazy dla adresatów aktu, to jednak odgrywają one ważną rolę w procesie wykładni treści aktu. Por. J. Królikowski, *Preambuła nie tak bez znaczenia*, Rzeczpospolita z 28 marca 2008 r.

Usług Zintegrowanych (ISDN). Stacjonarne połączenia z publiczną siecią telefoniczną powinny być w stanie wspierać przesyłanie głosu i danych z szybkościami wystarczającymi dla dostępu do usług *online*, takich jak te dostarczane poprzez publiczny Internet. Dodatkowo w ocenie ustawodawcy wspólnotowego, biorąc pod uwagę, że szybkość dostępu do Internetu, z jaką ma do czynienia dany użytkownik, może zależeć od szeregu czynników, nie byłoby właściwe zarządzenie wprowadzenia określonych szybkości przesyłu danych lub bitów na poziomie Wspólnoty. Jednocześnie jednak podkreśla się, iż w przypadkach, w których stacjonarne podłączenie do sieci telefonii publicznej jest wyraźnie niewystarczające do wsparcia zadowalającego dostępu do Internetu, państwa członkowskie powinny być w stanie wymóc, aby takie podłączenie podniesiono do poziomu z jakiego korzysta większość abonentów tak, aby wspierało szybkości przesyłania danych wystarczające dla dostępu do Internetu²⁵. Stanowisko to zostało wyrażone ponownie w bardzo zbliżonej formie w pkt 5 preambuły dyrektywy zmieniającej z 2009 r.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż przytoczone wskazówki interpretacyjne należy rozpatrywać ostatecznie w kryteriach bieżącej funkcjonalności, która zmienia się w miarę ewolucji sposobów w jaki użytkownicy końcowi korzystają z dostępu do Internetu. Dodatkowo warto nadmienić, iż od wielu lat przedmiot debaty nad potrzebą aktualizacji treści dyrektywy stanowi pojawiający się wprost w preambule dostęp wąskopasmowy, który w przekonaniu części jej uczestników biorąc pod uwagę postęp technologiczny powinien zostać już zastąpiony gwarantowanym dostępem do łącza szerokopasmowego. Jednakże, zgodnie z obecnym dominującym stanowiskiem, łącza szerokopasmowe nie są jeszcze wykorzystywane przez większość konsumentów dlatego nie wchodzi w zakres usługi powszechnej w rozumieniu dyrektywy.

²⁵ I. Nowicka, *Hazard w Internecie. Odpowiedzialność administracyjna. Odpowiedzialność karna*, [w:] *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwość przeciwdziałania*, (red.) W. Pływaczewski, P. Chlebowicz, Olsztyn 2012, wyd. UWM, s. 195-207.

4. Usługa powszechna w regulacji krajowej wybranych państw członkowskich

Tak uregulowana na poziomie wspólnotowym usługa powszechna realizowana jest w ramach kompetencji UE i państw członkowskich, z udziałem władz centralnych jak i lokalnych. W myśl art. 4 dyrektywy 2009/136/WE i odpowiednio art. 5 dyrektywy 2009/140/WE państwa członkowskie zobowiązane były do implementacji powyższych rozwiązań do swych porządków prawnych do dnia 25 maja 2011 r.

Od państw członkowskich oczekuje się ponadto stałego poszukiwania najbardziej skutecznych środków zagwarantowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej, w tym umożliwienia wszystkim przedsiębiorstwom spełnienia tych wymogów²⁶. Jeżeli rynek nie jest w stanie dostarczyć tych usług, obowiązki te mogą być nałożone na przedsiębiorstwa, przy określeniu warunków ich świadczenia. Sama zaś prawidłowość implementacji regulacji usługi powszechnej podlega stosownej kontroli.

W 2009 roku Komisja Europejska wystąpiła do Trybunału Sprawiedliwości o ukaranie Portugalii w związku z niewyznaczeniem usługodawców mających spełniać funkcję usługodawcy świadczącego usługę powszechną, orzeczenie w tym przedmiocie zostało wydane 7 października 2010 r.²⁷ Następnie Komisja wystąpiła o ponowne ukaranie Portugalii 24 stycznia 2013 r.

Państwem, które jako jedno z pierwszych podjęło się uregulowania prawnego omawianej kwestii dostępu do Internetu w ramach usługi powszechnej jeszcze przed rozpowszechnieniem się szczegółowych regulacji w tym zakresie w związku z koniecznością implementacji dyrektyw wspólnotowych, była Estonia. Ustawodawca tego kraju już w lutym dwutysięcznego roku w ramach uchwalenia nowej ustawy

²⁶ Tak m.in. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie drugiego przeglądu okresowego zakresu usługi powszechnej w sieci i usługach łączności elektronicznej, dostępny w polskiej wersji językowej pod adresem: https://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=4020 [uzyskano 10.03.2013].

²⁷ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 7 października 2010 r. Komisja Europejska przeciwko Republice Portugalskiej. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego - Dyrektywa 2002/22/WE - Łączność elektroniczna - Sieci i usługi - Artykuły 3 ust. 2 oraz art. 8 ust. 2 - Wyznaczenie przedsiębiorstw odpowiedzialnych za świadczenie usługi powszechnej - Nieprawidłowa transpozycja. Sygnatura sprawy C-154/09.

o Telekomunikacji²⁸, zdecydował się dodać dostęp do Internetu w sposób wyraźny do listy usług powszechnych. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 tejże ustawy usługa powszechna, na którą składa się szereg usług telekomunikacyjnych, które muszą odpowiadać ustalonym przez odpowiednie organy państwowe wymogom technicznym i jakościowym, obejmuje usługę dostępu do Internetu, dostępną powszechnie w ujednocionej cenie dla wszystkich odbiorców bez względu na ich położenie geograficzne.

Obecnie regulacja ta znajduje się w rozdziale VII „Usługa powszechna” bardziej szczegółowej Ustawy o komunikacji elektronicznej²⁹. Ustawa ta między innymi wprowadza również określone minimalne gwarancje jakościowe dostępu do Internetu. Zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy dostęp do publicznej sieci telefonicznej musi umożliwiać użytkownikowi korzystanie z usług związanych z transferem danych z prędkością dostateczną do podtrzymania zadawalającego połączenia z Internetem przy uwzględnieniu sprzętu i oprogramowania używanego przez większość użytkowników końcowych. Te uregulowania, choć odpowiadające obecnemu standardowi usługi powszechnej, ze względu na tak wczesne ich wprowadzenie, rozpatrywane łącznie z licznymi przepisami szczegółowymi innych ustaw dotyczącymi problematyki dostępności Internetu takimi jak chociażby przepisy gwarantujące dostęp do Internetu w bibliotekach publicznych³⁰ czy urzędach wskazywane są jako przykład jednej z pierwszych prób stworzenia całościowego systemu mającego na celu zapewnienie obywatelowi możliwość realizacji prawa dostępu do Internetu³¹.

²⁸ Ustawa o Telekomunikacji (Telekommunikatsioonsiseadus) z 9 lutego 2000 r., tekst dostępny pod adresem: <http://www.legaltext.ee/text/en/X30063K6.htm> (angielska wersja językowa) [uzyskano 10.03.2013].

²⁹ Ustawa o komunikacji elektronicznej (Elektroonilisesideseadus) z dnia 8 grudnia 2004 r. – data wejścia w życie 1 stycznia 2005 r., Riigi Teataja (Dziennik Ustaw) No. RTI, 2004, 87, 593.

³⁰ Art. 33 estońskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej (Avaliku teabe seadus) przyznający każdej osobie prawo dostępu do informacji poprzez łącze internetowe do dyspozycji w bibliotekach publicznych.

³¹ M. Zieliński, *Dostęp do Internetu jako prawo człowieka? W sprawie potrzeby nowej wolności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy Dwumiesięcznik 4(117)/2013; Zob. również J. Rzucidło, *Prawo dostępu do internetu jako podstawowe prawo człowieka*, Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych 2/2010 s. 38.

Spośród państw członkowskich ważny krok na drodze ku szczegółowej regulacji prawa dostępu do Internetu poprzez faktyczne zagwarantowanie jego dostępności obywatelom uczyniła Finlandia, która w ramach wprowadzania analogicznych do opisywanych powyżej rozwiązań związanych z usługą powszechną postanowiła odejść od ogólnej treści dyrektywy na rzecz ściśle określonego poziomu gwarantowanej jakości dostępu do Internetu wyrażonej w formie minimalnej prędkości połączenia³².

W 2007 r. w ramach przeprowadzonej implementacji wspomnianej dyrektywy 2002/22/WE o usłudze powszechnej, Fiński Urząd Regulacji Łączności³³ otrzymał uprawnienie do nadawania dostawcom usług telekomunikacyjnych statusu dostawcy świadczącego usługę powszechną mającego obowiązek zapewnić obok tradycyjnych usług komunikacyjnych również dostęp do Internetu bez względu na położenie geograficzne użytkownika (art. 59 ustawy o rynku komunikacyjnym)³⁴. Jednocześnie zgodnie z brzmieniem art. 60c ust. 2 operator zobowiązany został do zapewnienia wszystkim użytkownikom odpowiedniego połączenia z Internetem³⁵. Obowiązek ten doczekał się swojej konkretyzacji dwa lata później. W ramach nowelizacji z maja 2009 r.³⁶ dodany został do art. 60 c ustęp trzeci, zgodnie z którym minimalną prędkość „funkcjonalnego dostępu do Internetu” w związku z art. 60 ust. 2 ustala się w formie dekretu ministra właściwego do spraw transportu i komunikacji. Stosowny dekret dotyczący minimalnej prędkości połączenia został następnie wydany w październiku 2009 r. Zgodnie z jego postanowieniami, aby kryterium funkcjonalności z art. 60 ust. 2 było spełnione, minimalna prędkość pobierania danych musi wynosić 1 Mb/s z zastrzeżeniem, iż za wystarczającą uznać należy również średnią prędkość pobierania danych na poziomie 750 Kb/s mierzoną w okresie dwudziestoczterogodzinnym a także średnią prędkość 500 Kb/s w ramach każdorazowego cyklu czterogodzinnego (art. 1 ust. 1 i 2 dekretu). Urząd Regulacji Łączności nadał następnie status

³² Rozwiązanie prawne przewidujące minimalną gwarantowaną prędkość internetu wprowadziła w zbliżonym okresie bo w 2008 r. Szwajcaria, ustanawiając dolny limit na poziomie 600 Kb/s.

³³ Kommunikationsverket ang. FICORA.

³⁴ Finnish Communications Market Act (393/2003) amendment (70/2003).

³⁵ Dokładne brzmienie art. 60c ujednoliconego tekstu ustawy zobacz:

<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030393> [uzyskano 10.03.2013].

³⁶ The Finnish Communications Market Act (393/2003) amendment 331/2009.

operatora usługi powszechnej 26 podmiotom na terenie całego kraju³⁷. Mimo dużego zainteresowania mediów i rozgłosu otaczającego fińskie rozwiązanie³⁸, jak dotąd na wprowadzenia podobnych uregulowań usługi powszechnej uwzględniających minimalną gwarantowaną prędkość dostępu do Internetu zdecydowało się stosunkowo nieliczne grono państw³⁹.

5. Zakres regulacji dostępu do Internetu w ramach usługi powszechnej w polsce

W polskim porządku prawnym podstawową regulację zawierającą normy dotyczące dostępu do Internetu stanowi znowelizowana w 2012 r. ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁴⁰. Zgodnie z art. 81 ust. 1 tejsze ustawy funkcjonującą w Polsce usługę powszechną stanowi *zestaw usług telekomunikacyjnych, wraz z udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych, świadczonych z wykorzystaniem dowolnej technologii, z zachowaniem dobrej jakości i po przystępnej cenie, które powinny być dostępne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. W myśl ust. 3 do zestawu usług telekomunikacyjnych, o którym mowa w ust. 1, zalicza się *przyłączenie zakończenia sieci w stałej lokalizacji umożliwiające komunikację głosową, faksową i przesyłanie danych, w tym funkcjonalny dostęp do sieci Internet, którego prędkość umożliwi korzystanie z aplikacji używanych powszechnie w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, w szczególności korzystanie z poczty elektronicznej lub aplikacji umożliwiających dokonywanie płatności* (art. 81 ust. 3). Przytoczone przepisy odnoszące się do dostępu do Internetu, choć ogólnikowe, stanowią zdecydowany postęp na drodze do uregulowania minimalnego poziomu jakości dostępu w porównaniu do

³⁷ Oświadczenie prasowe Ministerstwa Transportu i Komunikacji z dnia 29.06.2010 15.02 dostępne na stronie Ministerstwa:

<http://www.lvm.fi/pressmeddelande/1169220/forbindelse-med-en-megabit-per-sekund-som-samhallsomfattande-tjanst-i-juli> [uzyskano 10.03.2013].

³⁸Zob. "Finland makes broadband a legal right" 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/10461048> [uzyskano 10.03.2013].

³⁹ M.in. Hiszpania, Austria, Portugalia; Szerzej zob. A. G. Calvo, *Policies in the context of national broadband plans*, London School of Economics. Organisation for Economic Co-operation and Development 2012.

⁴⁰ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jednolity) Dz.U.2014.243 j.t., znowelizowana ustawą z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012 r. poz. 1445.

wcześniejszej polskiej regulacji. Pierwotne brzmienie art. 81 poprzedzało bowiem jedynie na stwierdzeniu, iż do zestawu usług zalicza się połączenia krajowe i międzynarodowe obejmujące także zapewnienie transmisji dla faksu oraz transmisji danych, w tym połączenia do sieci Internet⁴¹. Pozbawione więc było jakichkolwiek nawet ogólnych odniesień i wytycznych jakościowych.

Wprowadzone przez ustawodawcę obecnie pojęcie funkcjonalnego dostępu do Internetu zostało zaczerpnięte z omawianej już regulacji wspólnotowej⁴². Jak podkreśla się w doktrynie w ujęciu tym dostęp funkcjonalny powinien być rozumiany jako dostęp dostosowany do wymagań podstawowych aplikacji oraz sposobu wykorzystywania dostępu przez większość abonentów⁴³. Konkretyzację pojęcia pozostawia się jednak ostatecznie państwom członkowskim. Ustawodawca polski dokonał dookreślenia „funkcjonalności” poprzez dodanie, że dostęp taki powinien być realizowany z prędkością umożliwiającą korzystanie z aplikacji używanych powszechnie w drobnych bieżących sprawach życia codziennego.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej prawo telekomunikacyjne usługa powinna umożliwiać w szczególności przeglądanie stron internetowych o charakterze informacyjnym (rozkłady jazdy komunikacji miejskiej, strony rządowe), dokonywanie przelewów oraz zawieranie umów o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w formie elektronicznej w postaci formularza na stronie internetowej dostawcy usług.⁴⁴ Jednocześnie nie zdecydowano się na określenie prędkości funkcjonalnego dostępu za pomocą konkretnej minimalnej wartości transferu danych⁴⁵. Choć decyzji tej nie należy

⁴¹ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne – tekst pierwotny.

⁴² Data communications, at data rates that are sufficient to permit functional Internet access – Dyrektywa 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej.

⁴³ J. Dworzecki, *Systém záchranného oboznamovania a systém 112 v Poľsku*, [w:] *Riadenie bezpečnosti zložitých systémov 2014*, (red.) J. Matis, E. Révayová, Liptovský Mikuláš 2014, s. 198-207.

⁴⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 czerwca 2012 r.

⁴⁵ W trakcie prac nad nowelizacją ustawy możliwość wprowadzenia przepisów odnoszących się do minimalnej gwarantowanej prędkości transferu była rozważana jednakże nie w kontekście usługi powszechnej. Zaproponowane rozwiązanie dotyczyło ograniczania nieuczciwych praktyk rynkowych ochrony konsumentów. Projekt przewidywał wprowadzenie art. 56 ust. 3 pkt 10a, który zobowiązywałby usługodawcę do określania w umowie minimalnej gwarantowanej prędkości transferu danych, która nie mogłaby być niższa niż 90% prędkości oferowanej - zob. *Odpowiedź podsekretarza*

oceniać negatywnie to jednak stan ten może stwarzać problemy interpretacyjne. W drodze przykładu można w tym miejscu przytoczyć skrajnie różne stanowiska izb gospodarczych z branży telekomunikacyjnej. Zdaniem Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej dla zapewnienia ustawowego funkcjonalnego dostępu do Internetu wystarczy „przepływność łącza na poziomie 1 Mb/s”⁴⁶. Natomiast w ocenie Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji⁴⁷ „funkcjonalność” nie wymaga dostępu o wysokich przepływnościach albowiem usługi, o których mowa w ustawie, takie jak poczta internetowa oraz płatności przez Internet, opierają się głównie o informacje tekstowe, a ich ewentualne rozszerzenie o elementy graficzne lub filmowe jest rozszerzeniem już nie „typowym”, w związku z czym w ocenie izby prędkość, o której mowa w ustawie wynosi minimum 64 Kb/s w stosunku do pobierania i 32 Kb/s w odniesieniu do przesyłania danych.

W istocie z praktycznego punktu widzenia formuła ustawowa nie stanowi trwałej podstawy prawnej do określenia na jej podstawie konkretnej prędkości transmisji chociażby ze względu na ciągłą zmienność usług i aplikacji wykorzystywanych przez użytkowników⁴⁸.

Ponadto zwrócić uwagę należy na fakt, iż przepis art. 81 ust. 3 stanowi jedynie, że prędkość połączenia ma umożliwiać korzystanie z aplikacji, natomiast nie stawia wymagań dotyczących komfortu tegoż korzystania. Wszystko to sprawia, że przepis wydaje się pozostawać otwarty na bardzo szeroką interpretację.

Brak wprowadzenia ściśle określonej minimalnej ustawowej prędkości dostępu do Internetu gwarantowanej wszystkim potencjalnym użytkownikom w ramach usługi powszechnej nie oznacza jednak, że instytucja określonej prędkości połączenia została przez polskiego ustawodawcę całkowicie zignorowana i niewykorzystana.

Prawo telekomunikacyjne nakłada bowiem na przedsiębiorców wyznaczony do zapewniania usługi powszechnej dodatkowy

stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 marca 2012 r. na interpelację nr 2758 w sprawie możliwości ustanowienia obowiązku gwarancji minimalnej prędkości łącza internetowego.

⁴⁶ Raport Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z zapewnienia przez rynek poszczególnych usług wchodzących w skład usługi powszechnej, Warszawa 2012 r.

⁴⁷ Ibidem. – cytowane pismo z dnia 29 czerwca 2012 r., znak: KIGEiT/606/06/12.

⁴⁸ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne*. Komentarz. Wyd. 3 Beck, Warszawa 2013, który podkreśla również, że przepis ust. 3 pkt 1 nie dotyczy wszystkich aplikacji dostępnych w sieci Internet (np. aplikacji audiowizualnych wysokiej rozdzielczości).

obowiązek⁴⁹ – świadczenia usługi przyłączenia do sieci szerokopasmowego Internetu na rzecz ściśle określonego kręgu podmiotów - jednostek uprawnionych wymienionym w art 81 ust. 5, wśród których znajdują się między innymi szkoły i biblioteki publiczne. Zgodnie natomiast z art. 81 ust. 6 w związku z wyżej wymienionym obowiązkiem minister właściwy do spraw łączności określa w drodze rozporządzenia szczegółowe wymagania, m.in dotyczące tejsze usługi dodatkowej, w tym minimalne przepływności łącza. Aktualnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usługi powszechnej oraz wymagań dotyczących świadczenia usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu dla jednostek uprawnionych⁵⁰ określa w art. 7 wymaganą przepływność łącza dla usługi dostępu do Internetu dla jednostek uprawnionych na poziomie nie mniej niż 2 Mbit/s do jednostki uprawnionej i 1 Mbit/s od jednostki uprawnionej⁵¹. Rozporządzenie to zachowuje moc do czasu wydania nowego rozporządzenia opartego na upoważnieniu zawartym w ustawie nowelizującej z 2012 r., co powinno nastąpić do końca 2014 roku. Powyższe rozwiązanie ma jak się wydaje spore znaczenie praktyczne z punktu widzenia zachowania odpowiedniego standardu dostępu do Internetu umożliwianego obywatelom w miejscach takich jak biblioteki publiczne.

6. Przyszłościowa rola usługi powszechnej w kontekście prawa dostępu do Internetu

Omówiona regulacja usługi powszechnej stanowi obecnie dominującą formę działania w zakresie wprowadzania do systemów wewnętrznych państw członkowskich prawnych gwarancji faktycznego

⁴⁹ Mimo, iż usługa ta została uregulowana w rozdziale poświęconym usłudze powszechnej z brzmienia przepisu ust. 5 wynika, iż usługa ta nie stanowi elementu składowego usługi powszechnej a jest ustawowo nałożoną usługą dodatkową. Zob. M. Rogalski K. Kawalek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 41.

⁵⁰ Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usługi powszechnej oraz wymagań dotyczących świadczenia usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu dla jednostek uprawnionych (Dz. U. Nr 68, poz. 592, z późn. zm.).

⁵¹ Pierwotnie wymagana przepływność łącza do usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu jednostek uprawnionych wynosiła co najmniej 256 kbit/s do jednostki uprawnionej i 64 kbit/s od jednostki uprawnionej. Przepis art. 7 rozporządzenia został zmieniony rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 9 kwietnia 2010 r. (Dz. U. Nr 65, poz. 410).

dostępu obywateli do Internetu zmierzających do zapewnienia jego powszechności pod kątem obszarowym przy zachowaniu odpowiedniego poziomu jakościowego i cenowego usługi. Z tych względów postrzegana jest ona coraz częściej jako mająca podstawowe znaczenie dla dalszego rozwoju systemu gwarancji prawa dostępu do Internetu, którego element konieczny jak się wydaje muszą stanowić określone minimalne rozwiązania o charakterze pozytywnym.

Zgodnie z treścią Raportu Specjalnego Sprawozdawcy Rady Praw Człowieka ONZ Franka La Rue, dotyczącego wspierania i ochrony prawa do wolności opinii i ekspresji, z maja 2011 r., wszystkie państwa powinny pamiętać o swym pozytywnym obowiązku promowania i wspierania korzystania przez obywateli z prawa do swobodnego wyrażania opinii, którego wymogiem koniecznym jest obecnie dostęp do Internetu⁵². Raport przyjmuje, że dostęp do Internetu ma dwa omawiane już aspekty czy też zgodnie z użytą w raporcie terminologią wymiary:

- wymiar wolnego od ingerencji dostępu do treści zawartych w Internecie oraz
- wymiar dostępu do niezbędnej do tego dostępu infrastruktury.

Dokument podkreśla następnie, iż biorąc pod uwagę obecne znaczenie prawa dostępu do Internetu i jego związek z fundamentalnymi prawami człowieka, państwo powinno wdrażać konkretne efektywne rozwiązania i strategie zmierzające do urzeczywistnienia dostępu do Internetu w wymiarze pozytywnym. Wspieranie rozwoju stosownej infrastruktury jest w tym kontekście podkreślane jako niezbędne i kluczowe dla dalszego rozwoju prawa dostępu do Internetu w ramach Rozdziału V *Dostęp do Internetu i niezbędna infrastruktura*, w którym autor przytacza wśród przykładów zasługujących na naśladowanie rozwiązań prawnych w tym zakresie między innymi omawiane fińskie przepisy dotyczące usługi powszechnej.

O ile powyższy raport odnosi się do usługi powszechnej w sposób pośredni, artykułując ogólną potrzebę budowy infrastruktury i działań z zakresu realizacji dostępu pozytywnego to najnowsze publikacje wielu strategicznych organów odnoszą się do niej bezpośrednio. Zgodnie z treścią art. 3 Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy

⁵² F. La Rue, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, New York: United Nations. Retrieved July 11, 2011.

dotyczącej praw człowieka użytkowników Internetu z dnia 16 kwietnia 2014 r. Internet stanowi wartość o charakterze usługi publicznej. Komitet stwierdza, iż biorąc pod uwagę, że ludzie zarówno indywidualnie jak i w ramach społeczności, organizacje publiczne i podmioty sektora prywatnego polegają w dużym stopniu na dostępie do Internetu w ramach swej codziennej aktywności, to mają oni uzasadnione prawo oczekiwać, że usługa ta będzie łatwo dostępna, świadczona w sposób pozbawiony dyskryminacji, przystępna cenowo, bezpieczna, rzetelna i nieprzerwana⁵³. Zgodnie zaś z treścią punktu trzeciego akapitu „Dostęp i niedyskryminacja” załącznika do rekomendacji skierowanego do użytkowników końcowych, powinni oni oczekiwać i egzekwować od organów państwowych podejmowania konkretnych kroków w celu ułatwiania dostępu do Internetu szczególnie użytkownikom na obszarach mniej zaludnionych i zagrożonych wykluczeniem cyfrowym, użytkownikom o niskich dochodach oraz osobom wymagającym opieki i niepełnosprawnym⁵⁴.

Również w ocenie Komitetu Kultury, Nauki, Edukacji i Mediów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy⁵⁵ ustawodawcy krajowi powinni wspierać rozwój dostępu do Internetu zarówno na płaszczyźnie prawnej jak i praktycznej szczególnie w drodze wprowadzania odpowiednich regulacji prawnych usługi powszechnej w przedmiocie dostępności i jakości usługi przyłączenia do Internetu. Raport Komitetu z marca 2014 r. rekomenduje państwom członkowskim dalszą aktywną realizację prawa dostępu do Internetu, kierując się regulacją o usłudze powszechnej i ideą stojącą za tymi przepisami. Dostępność usługi internetowej o minimalnym gwarantowanych poziomie jakości jest przy tym zdaniem Zgromadzenia wspólnym obowiązkiem wszystkich państw, które powinny kierować się przy jego dalszej aktywnej realizacji postępem technologicznym.

⁵³ Recommendation CM/Rec(2014)6 of the Committee of Ministers to Member States on a Guide to human rights for Internet users, adopted by the Committee of Ministers on 16 april 2014.

⁵⁴ Appendix to Recommendation CM/Rec(2014)6.

⁵⁵ Raport Komitetu Kultury, Nauki, Edukacji i Mediów Zgromadzenia Parlamentarnego – The right to Internet access, March 2014.

W następstwie powyższego raportu doszło do przyjęcia w dniu 9 kwietnia 2014 r. Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady – *Prawo dostępu do Internetu*⁵⁶.

Zgodnie z treścią tejże rezolucji w opinii Zgromadzenia Internet zrewolucjonizował sposób w jaki ludzie wchodzą ze sobą w interakcje i korzystają ze swoich podstawowych praw takich jak prawo do informacji i prawo do swobodnego wyrażania opinii. Zgromadzenie podkreśla następnie znaczenie prawa dostępu do Internetu w społeczeństwie demokratycznym i przypomina o spoczywającym na każdym z państw obowiązku promowania i realizacji międzynarodowych i wspólnotowych postanowień dotyczących usługi powszechnej. Zgodnie z art. 5 ust. 6 i nast. rezolucji umożliwienie dostępu do usługi Internetu o minimalnym standardzie jakości stanowi obowiązek państwa i wyznaczonych dostawców usługi.

Do obowiązków państwa należy zdaniem Zgromadzenia również powstrzymanie się od nadmiernej ingerencji w wolność jednostki do dostępu do Internetu, promowanie dostępu do Internetu w placówkach publicznych czy też promowanie badań nad nowymi technologiami mogącymi usprawnić powszechność dostępu do Internetu. Zgromadzenie apeluje jednocześnie do Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej o ściślejszą współpracę z Radą przy kreowaniu przyszłych rozwiązań dotyczących usługi powszechnej i przy implementacji na poziomie europejskim prawa dostępu do Internetu (art. 6 ust 1.)⁵⁷.

Podsumowanie

Dostęp do Internetu oceniany jest obecnie jako fundament społeczeństwa informacyjnego, mający podstawowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego i terytorialnego, integracji oraz eliminacji zjawiska wykluczenia cyfrowego. Należy stwierdzić, iż przykład wspólnotowej regulacji usługi powszechnej pokazuje znaczenie budowania systemu prawa dostępu do Internetu w oparciu o różne rozwiązania, w tym takie, które dla swej skuteczności nie muszą mieć

⁵⁶ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1987 z dnia 9 kwietnia 2014 r. *The right to Internet access*.

⁵⁷ Ibidem.

charakteru regulacji abstrakcyjnej⁵⁸. Wydaje się, że biorąc pod uwagę tak silne poparcie dla koncepcji realizacji pozytywnego wymiaru prawa dostępu do Internetu właśnie w drodze usługi powszechnej należy spodziewać się, iż uregulowania w tym zakresie pozostaną stałym kluczowym elementem systemu prawnych gwarancji dostępu. Omawiana regulacja będzie przy tym prawdopodobnie stopniowo, w miarę postępu technologicznego i płynących z niego możliwości, ewoluować w kierunku regulacji bardziej szczegółowej i cechującej się wysokim minimalnym standardem usługi.

Akty prawne

- [1]. Dyrektywa 98/10/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zastosowania zasady otwartej sieci (ONP) w telefonii głosowej oraz w sprawie usług powszechnych w telekomunikacji w konkurencyjnym środowisku, Dz.U. 101 z 1.4.1998, str. 24.
- [2]. Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, Dz.U. UE L 108, 24.04.2002, s. 33
- [3]. Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r., Dz.U. UE L 108, 24.04.2002, s. 51.
- [4]. Dyrektywa 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., Dz.U. UE L 337, 18.12.2009, s. 37.
- [5]. Estońska Ustawa o Telekomunikacji (Telekommunikatsiooniseadus) 09.02.2000r., Dz.U. RT I 2000.18.116.
- [6]. Fińska Ustawa o komunikacji elektronicznej (Elektroonilisesideseadus) 08.12.2004 r., Dz.U. RTI 2004.87.593
- [7]. Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 marca 2005 r., Dz.U. Nr 68, poz. 592, z późn. zm.
- [8]. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w wersji uwzględniającej zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.

⁵⁸ Por. De Hert, P., Kloza, D., *Internet (access) as a new fundamental right. Inflating the current rights framework?*, European Journal of Law and Technology, Vol. 3. No. 3, 2012.

- [9]. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U.2014.243 j.t.

Literatura

- [1]. Calvo A. G., *Universal Service Policies in the context of national broadband plans*, OECD Digital Economy Papers No. 203, OECD Publishing 2012.
- [2]. De Hert, P., Kloza, D., *Internet (access) as a new fundamental right. Inflating the current rights framework?*, European Journal of Law and Technology, Vol. 3. No. 3, 2012.
- [3]. Dworzecki J., *Systém záchranného oboznamovania a systém 112 v Polsku*, [w:] *Riadenie bezpečnosti zložitých systémov 2014*, (Red.) J. Matis, E. Révayová, wyd. Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, Liptovský Mikuláš 2014.
- [4]. Dworzecki J., *Crisis management system in Poland*, „The science for population protection”, Lázně Bohdaneč nr 2/2012.
- [5]. Garstka K., *The amended Digital Economy Act 2010 as an unsuccessful attempt to solve the stand-alone complex of on-line piracy*, International Review of Intellectual Property and Competition Law 2012.
- [6]. Green paper on services of general interest, COM (2003) 270 final.
- [7]. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 13 marca 1996 r., COM/96/0073 FINAL.
- [8]. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie drugiego przeglądu okresowego zakresu usługi powszechnej w sieci i usługach łączności elektronicznej, COM 2008).
- [9]. Królikowski J., *Preambuła nie tak bez znaczenia*, Rzeczpospolita z 28 marca 2008 r.
- [10]. La Rue, F. (2011). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. New York: United Nations. Retrieved July 11, 2011, dostępny pod adresem http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf.

- [11]. Lucchi N., *Access to network service and protection of constitutional rights: recognizing the essential role of the internet access for the freedom of expression*, *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, Vol. 19, No. 3, 2011.
- [12]. Nowicka I., *Hazard w Internecie. Odpowiedzialność administracyjna. Odpowiedzialność karna*, [w:] *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwość przeciwdziałania*, (Red.) W. Pływaczewski, P. Chlebowicz, Olsztyn 2012, wyd. UWM.
- [13]. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 marca 2012r. na interpelację nr 2758, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5DC82790>.
- [14]. Opinia Komitetu Regionów Usługa powszechna w łączności elektronicznej oraz Przyszłość sieci i Internetu, OJ C 120, 28.5.2009, CELEX:52008AR0304.
- [15]. Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*. Wyd. 3 BECK, Warszawa 2013.
- [16]. Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003.
- [17]. Raport Komitetu Kultury, Nauki, Edukacji i Mediów Zgromadzenia Parlamentarnego – The right to Internet access, March 2014, Doc. 13434.
- [18]. Raport Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z zapewnienia przez rynek poszczególnych usług wchodzących w skład usługi powszechnej, Warszawa 2012.
- [19]. Rekomendacja CM/Rec(2014)6 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich, dostępna pod adresem: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2184807>.
- [20]. Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1987 z dnia 9 kwietnia 2014r. The right to Internet access, Final version, Parliamentary Assembly, dostępna pod adresem: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20870&Language=EN>
- [21]. Rogalski M., Kawałek K., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2010.

- [22]. Rzucidło J., *Prawo dostępu do internetu jako podstawowe prawo człowieka*, *Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych* 2/2010.
- [23]. Sauter W., *Service of General Economic Interest and Universal Service in EU Law*, TILEC Discussion Paper No. 2008-017, 2008.
- [24]. Tully S., *A Human Right to Access the Internet? Problems and Prospects*, *Human Rights Law Review*, May 2014.
- [25]. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 czerwca 2012 r.
- [26]. Włodarczyk Z., Rzyśkiewicz A. *Świadczenie usługi powszechnej* [w:] Rogalski M. (red.), *Prawo telekomunikacyjne*, Wolters Kluwers Polska, Warszawa 2011.
- [27]. Zieliński M., *Dostęp do Internetu jako prawo człowieka? W sprawie potrzeby nowej wolności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Sejmowy Dwumiesięcznik* 4(117)/2013.

**IMPORTANCE OF THE UNIVERSAL SERVICE IN THE
CONTEXT OF THE DEBATE OVER THE RIGHT TO ACCESS
TO THE INTERNET**

Summary:

The paper presents universal service regulation seen as an expression of positive aspect of the right to the Internet access. It describes how the relevant regulation developed and discusses its implementation in a chosen national legal systems and talks about the role it is being assigned to play in the future as a part of potential complex system of the Internet access regulation.

Keywords: *the Internet access, universal service, law*