

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Wojciech Rosiak
Nr albumu: 223827

Regulacje prawne telefonii internetowej

Praca magisterska
na kierunku prawo

Praca wykonana pod kierunkiem
dr Marcina Dyla
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych

Warszawa, luty 2009

Oświadczenie kierującego pracą

Oświadczam, że niniejsza praca została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie tytułu zawodowego.

Data

Podpis kierującego pracą

Oświadczenie autora pracy

Świadom odpowiedzialności prawnej oświadczam, że niniejsza praca dyplomowa została napisana przez mnie samodzielnie i nie zawiera treści uzyskanych w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Oświadczam również, że przedstawiona praca nie była wcześniej przedmiotem procedur związanych z uzyskaniem tytułu zawodowego w wyższej uczelni.

Oświadczam ponadto, że niniejsza wersja pracy jest identyczna z załączoną wersją elektroniczną.

Data

Podpis autora pracy

Streszczenie

Praca opisuje regulację telefonii internetowej (tzw. VoIP). Zawiera porównanie przepisów prawa unijnego z ustawodawstwem krajowym oraz wskazanie różnic w obu systemach prawnych. Ponadto poddano analizie nowe zjawiska jakie niesie ze sobą rozwój technologii telekomunikacyjnych, rzutujące na efektywność i skuteczność działań regulacyjnych. W pracy zostały zawarte również propozycje zmian ustawodawstwa krajowego – w szczególności ustawy Prawo telekomunikacyjne – które mają na celu zachowanie zgodności przepisów z postanowieniami dyrektyw UE oraz zmieniających się warunków technologicznych.

Słowa kluczowe

telefonía internetowa, VoIP, Prawo telekomunikacyjne, usługa telekomunikacyjna

Dziedzina pracy (kody wg programu Socrates-Erasmus)

10600, Administracja publiczna

Tytuł pracy w języku angielskim

Legal regulation of Internet telecommunication.

Spis treści

Wstęp	5
Rozdział 1. Polityka telekomunikacyjna	7
1.1. Zasady polityki telekomunikacyjnej UE	8
1.2. Krajowe źródła prawa telekomunikacyjnego	9
1.3. Krajowy organ regulacyjny	10
Rozdział 2. Usługi VoIP.....	13
2.1. Pojęcie usług nomadycznych	14
2.2. Kategorie usług VoIP	15
2.3. Regulacja świadczenia usług VoIP	17
2.4. Uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji.....	19
Rozdział 3. Definicje usług telekomunikacyjnych.....	22
3.1. Pozycja VoIP w ustawodawstwie UE	22
3.2. Usługa łączności elektronicznej (ECS)	23
3.2.1. Usługi PATS.....	25
3.3. VoIP w ustawie Prawo telekomunikacyjne.....	27
3.3.1. Usługa telekomunikacyjna	28
3.3.2. Publicznie dostępna usługa telekomunikacyjna.....	33
3.3.3. Publicznie dostępna usługa telefoniczna	34
Rozdział 4. Problematyka świadczenia połączeń alarmowych.....	37
4.1. Podmioty zobowiązane do świadczenia połączeń alarmowych	40
4.2. Kierowanie połączeń do właściwego PSAP	42
4.3. Informacja o lokalizacji użytkownika przekazywana do PSAP	44
Rozdział 5. Numeracja telefoniczna użytkowników VoIP	48
5.1. Polityka numeracyjna w wybranych krajach UE	51
5.2. Stanowisko ERG w sprawie wykorzystania numeracji w VoIP	52
5.3. Zgodność polskiego ustawodawstwa ze stanowiskiem ERG	53
5.4. Przenośność numerów	54
Rozdział 6. Zagadnienia transgraniczne	56
6.1. Uprawniony przechwyt sygnału telekomunikacyjnego	57
Zakończenie	63
Bibliografia.....	65

Wstęp

Telefonia internetowa powstała dzięki zastosowaniu nowych technologii, związanych ze sposobem przesyłu danych w sieciach komputerowych, do dwukierunkowej transmisji głosu w czasie rzeczywistym. Telefonia ta łączy w sobie pewne cechy telefonii stacjonarnej i telefonii ruchomej, jednakże z punktu widzenia użytkownika jej funkcjonalność jest najbardziej zbliżona do telefonii stacjonarnej. Początkowo usługi telefonii internetowej miały charakter niszowy, ze względu na dużą zawodność i niską jakość połączeń. W ostatnich latach, wraz z rozwojem technologicznym, nastąpił dynamiczny rozwój rynku usług telefonii internetowej. Obecnie można stwierdzić, że jest to kierunek, w którym będzie podążać cały sektor telekomunikacyjny, przede wszystkim telefonii stacjonarnej.

W związku ze skalą zjawiska jakim jest telefonia internetowa, nie może być ono pomijane w sferze regulacji prawnej. W obecnym stanie prawnym usługi tego typu nie są w dostateczny sposób uwzględnione. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z charakteru tych usług, które nie zawsze pasują do dotychczasowych definicji ustawowych. Zastosowanie nowych technologii wprowadziło nowe zjawiska, dotychczas nieprzewidziane przez ustawodawcę. Stwarza to sytuację niepewności prawa dla dostawców i użytkowników telefonii internetowej.

Niezbędne jest podjęcie działań, zarówno na płaszczyźnie ustawowej, jak i regulacyjnej, w celu uwzględnienia zmian zachodzących w sektorze telekomunikacyjnym, w związku z coraz wyraźniejszą obecnością sieci Internet w świadczeniu usług telekomunikacyjnych. Działania takie powinny mieć na celu przede wszystkim ochronę użytkowników, którzy są przyzwyczajeni do wysokiego poziomu ochrony w związku z korzystaniem z usług telekomunikacyjnych. Zakres praw i obowiązków użytkowników powinien być niezależny od technologii w jakiej świadczone są usługi telekomunikacyjne.

Równie istotną motywacją do wprowadzenia zmian jest promocja konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Dostawcy usług telekomunikacyjnych powinni działać w ramach jasno wytyczonych reguł, stawiających ich na równi z innymi podmiotami działającymi na tym rynku. Pewność sytuacji prawnej stwarza odpowiednie warunki dla rozwoju działalności gospodarczej.

Ponadto proponowane zmiany mają na celu zachowanie aktualności przepisów prawa telekomunikacyjnego. Rozwój technologii telekomunikacyjnej nie zmienia ogólnych zasad, według których powinna być zbudowana i kształtowana polityka telekomunikacyjna. Jednakże brak uwzględnienia zmieniającej się rzeczywistości na

płaszczyźnie legislacyjnej może prowadzić do nieadekwatności całego ustawodawstwa.

W mojej pracy chciałbym przede wszystkim wykazać potrzebę zmian w ustawodawstwie i regulacji sektora telekomunikacyjnego, uwzględniających obecność i specyfikę telefonii internetowej. W tym celu wskażę różnice pomiędzy polskim ustawodawstwem, w szczególności ustawą Prawo telekomunikacyjne, a zaleceniami wydanymi przez organy Unii Europejskiej. Dodatkowo nakreślę nowe zjawiska, nieobecne dotychczas w rozważaniach dotyczących regulacji sektora telekomunikacyjnego. Pokażę ujemne skutki zachowania *status quo* oraz korzyści jakie przyniosą proponowane zmiany.

Ponadto w niniejszej pracy zaproponuję konkretne propozycje zmian ustawowych, wymagające nowelizacji ustawy Prawo telekomunikacyjne. Wskażę również działania jakie powinien podjąć krajowy organ regulacyjny, aby dostosować politykę regulacyjną do wymogów telefonii internetowej.

Rozdział 1. Polityka telekomunikacyjna

W ramach wspólnego dorobku prawnego Unii Europejskiej można wyróżnić wspólnotowe prawo telekomunikacyjne. W szerokim znaczeniu można ten termin rozumieć, jako wpływ całego wspólnotowego porządku prawnego na telekomunikację. W takim ujęciu największy wpływ na kształtowanie wspólnotowego prawa telekomunikacyjnego będzie miało prawo rynku wewnętrznego oraz prawo konkurencji. Dodatkowo duże znaczenie będą miały również polityki przewidziane w prawie pierwotnym (np. polityka przemysłowa) oraz polityki wypracowane przez instytucje wspólnotowe (np. polityka ochrony konsumenta).

Bardziej trafne wydaje się wąskie rozumienie wspólnotowego prawa telekomunikacyjnego. Dotyczy ono jedynie instytucji prawa wspólnotowego bezpośrednio regulujących zagadnienia telekomunikacyjne. Instytucje te są podstawowym instrumentem realizacji polityki telekomunikacyjnej, będącej szczególną dziedziną wspólnotowego prawa gospodarczego, wyodrębnionego ze względu na przedmiot regulacji¹. Przedmiot ten w prawie wspólnotowym rozumiany jest jako „transmisja i kierowanie sygnałów między określonymi punktami sieci telekomunikacyjnych za pomocą przewodów lub fal radiowych, środkami optycznymi lub magnetycznymi”².

Wspólnotowa polityka telekomunikacyjna kształtowała się pod wpływem dwóch tendencji. Pierwsza dotyczyła liberalizacji dostępu do rynku infrastruktury i usług telekomunikacyjnych. Największe znaczenie miała tutaj wydana na podstawie art.86 ust.3 TWE dyrektywa 90/388/EWG w sprawie konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych. Drugi kierunek rozwoju dotyczył harmonizacji sektora telekomunikacyjnego. Kluczową rolę odgrywała dyrektywa ramowa 90/387/EWG dotycząca sieci otwartej ONP oraz dyrektywa 97/13/WE o licencjonowaniu i dyrektywa 97/33/WE o połączeniach sieci. Dyrektywy te odegrały kluczową rolę w zmianach rynku telekomunikacyjnego, który z monopolu operatorów krajowych podążał w stronę rynku konkurencyjnego.

Zmiany społeczne i technologiczne spowodowały potrzebę zmiany podstaw prawnych sektora telekomunikacyjnego. W 1999 r. KE opublikowała komunikat pt. „W kierunku nowych podstaw infrastruktury i usług towarzyszących komunikacji

¹ Jan Barcz „Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki”, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005 r. str. 759

² Jan Barcz „Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki”, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005 r. str. 760

elektronicznej. Przegląd komunikacyjny 1999”, wraz z którym ogłoszono projekty dyrektyw mających na celu nową definicję zasad sektora telekomunikacyjnego. Nowe dyrektywy, uchylające prawie wszystkie poprzednie dyrektywy i decyzje, zostały uchwalone w 2002 r. W ich skład wchodzi: dyrektywa generalna 2002/21/WE w sprawie wspólnotowych ram prawnych dla sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), dyrektywa 2002/20/WE w sprawie upoważnień dla sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach), dyrektywa 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz ich łączenia (dyrektywa dostępową), dyrektywa 2002/22/WE w sprawie usług powszechnych i praw użytkowych odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o usłudze powszechnej), dyrektywa 2002/58/WE dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), dyrektywa 2002/77/WE w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej oraz decyzja 676/2002/WE w sprawie ram regulacyjnych dla polityki w zakresie spektrum radiowego we Wspólnocie. Z poprzednio obowiązujących aktów prawnych zachowano w mocy rozporządzenie 2887/2000 w sprawie rozdzielonego dostępu do lokalnej pętli abonenckiej. Transpozycja dyrektyw w państwach członkowskich powinna się odbyć do 25.07.2003 r.

1.1. Zasady polityki telekomunikacyjnej UE

Prawodawstwo wspólnotowe w zakresie prawa telekomunikacyjnego odpowiada większości zasad dotyczących prawidłowej regulacji gospodarczej. Najczęściej wymienianą jest zasada środków proporcjonalnych. Zasada nakazuje, aby środki zastosowane do realizacji danego celu były proporcjonalne do jego istoty. Szczególnie podkreślana jest zasada proporcjonalności w kontekście określania obowiązków operatorów i dostawców usług.

Specyficzną dla sektora telekomunikacyjnego jest zasada neutralności technicznej. Stwierdza ona, że świadczenie usług telekomunikacyjnych powinno podlegać jednolitej regulacji, niezależnie od technologii wykorzystywanej do ich świadczenia³. Realizacja celów przewidzianych w polityce telekomunikacyjnej nie powinna narzucać ani dyskryminować żadnej technologii. Zasada neutralności technologicznej wynika z postępu technologicznego, który zachodzi w dużo szybszym tempie niż wprowadzanie

³ Jan Barcz „Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki”, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005 r., str. 763

regulacji prawnych. Ponadto zasada ta jest niezbędna w sytuacji, w której różne technologie przenikają się wzajemnie i realizują podobne funkcje.

Najpoważniejszym wyjątkiem od zasady neutralności technologicznej jest wyróżnienie na płaszczyźnie ustawowej telefonii stacjonarnej oraz telefonii ruchomej (mobilnej). Rezygnacja z jednolitej regulacji jest podyktowana odmiennymi historycznymi warunkami ewolucji obu sektorów telefonii oraz różną technologiczną realizacją niektórych funkcji. Podkreślić należy, że w kwestiach wspólnych telefonii stacjonarnej i ruchomej zasada neutralności technologicznej w pełni obowiązuje.

1.2. Krajowe źródła prawa telekomunikacyjnego

Pierwsza ustawa Prawo telekomunikacyjne⁴ została uchwalona 21 lipca 2000 r. Została wdrożona tylko częściowo, ze względu na niedostatek przepisów wykonawczych i opóźnienia w dostosowaniu sieci telekomunikacyjnych do nowych wymagań. Największym osiągnięciem tej ustawy było zniesienie ograniczeń administracyjnych w zakresie prowadzenia działalności telekomunikacyjnej⁵.

Obecna ustawa Prawo Telekomunikacyjne została uchwalona 16 lipca 2004 r. W dużej części stanowi ona transpozycję dyrektyw UE dotyczących sektora telekomunikacyjnego⁶. Prace parlamentarne nad ustawą trwały jedynie cztery miesiące, jednakże jest to obszerny akt prawodawczy. Podlegał on kilku nowelizacjom, z których ostatnia odbyła się 11 stycznia 2008 r. Ustawa Prawo Telekomunikacyjne w sposób całościowy i kompletny traktuje regulację prawną sektora telekomunikacyjnego. Na podstawie tej ustawy został wydany szereg aktów podstawowych, których kompletne wyliczenie znajduje się na stronie internetowej Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁷.

⁴ Dz. U. Nr 73, poz. 852 z późn. zm.

⁵ Stanisław Piątek „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, 2.wydanie, C.H.Beck Warszawa 2005 r., przedmowa, str. IX

⁶ Dyrektywy wymienione w rozdziale 1.

⁷ http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Menu01&news_cat_id=154&layout=faq

1.3. Krajowy organ regulacyjny

Na mocy postanowień ustawy Prawo telekomunikacyjne z 2000 r. powołano Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji (Prezes URT) jako organ regulacyjny w zakresie działalności telekomunikacyjnej i gospodarki częstotliwościowej oraz kontroli spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej. „Prezes URT, jako organ administracji rządowej, łączył funkcje administracyjne (wydawanie decyzji administracyjnych) z funkcjami *quasi sądowymi* (rozstrzyganie sporów między operatorami). Nie był on wyposażony w funkcje legislacyjne, które należą do kompetencji ministra właściwego do spraw łączności. Prezes URT wykonywał powierzone mu ustawą zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Telekomunikacji (URT), utworzonego w dniu 7 października 2000 r. W skład URT weszli wszyscy pracownicy dotychczasowego organu Ministra łączności - Państwowej Inspekcji Telekomunikacyjnej i Poczтовой (PITiP), a od 1 stycznia 2001 r. wszyscy pracownicy drugiego organu podległego Ministrowi łączności - Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej (PAR). Nadzór nad Prezesem URT sprawował Minister łączności. Z dniem 1 kwietnia 2002 r. utworzony został nowy centralny organ administracji rządowej – Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Prezes URTiP). Utworzono go w miejsce, zniesionego z dniem 31 marca 2002 r. na mocy art. 1 ust. 1 pkt. 1 lit. h oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanym oraz o zmianie niektórych ustaw⁸, centralnego organu administracji rządowej – Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji. Prezes URTiP wykonywał swoje zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTiP).”⁹.

Następnie 14 stycznia 2006 r. w miejsce Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty został utworzony nowy centralny organ administracji rządowej - Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE). Zmiana ta nastąpiła na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji¹⁰. Nadzór nad Prezesem UKE sprawuje minister właściwy ds. łączności, którym aktualnie jest Minister Transportu. Zakres zadań Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej został określony w ustawie z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji

⁸ Dz. U. Nr 25, poz. 253 z późn. zm.

⁹ Informacje o historii urzędu na stronie UKE - <http://www.uke.gov.pl/>

¹⁰ Dz. U. z 30 grudnia 2005 r. Nr 267, poz. 2258

organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji¹¹, w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne¹² oraz w ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe¹³.

Najważniejsze zadania Prezesa UKE zawarto w ustawie Prawo telekomunikacyjne. Należą do nich w szczególności:

1. wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym:
 - a) zapewnienie użytkownikom, także użytkownikom niepełnosprawnym, osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług,
 - b) zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym),
 - c) efektywne inwestowanie w dziedzinie infrastruktury oraz promocję technologii innowacyjnych,
 - d) wspieranie skutecznego wykorzystania oraz zarządzania częstotliwościami i numeracją;
2. wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego, w tym:
 - a) usuwanie istniejących barier rynkowych w zakresie działalności telekomunikacyjnej,
 - b) wspieranie tworzenia i rozwoju transeuropejskich sieci oraz interoperacyjności usług ogólnoeuropejskich,
 - c) zapewnienie równego traktowania (niedyskryminacji w traktowaniu) przedsiębiorców telekomunikacyjnych,
 - d) współpracę z innymi organami regulacyjnymi państw członkowskich i Komisją Europejską, w celu spójnego wdrażania i stosowania przepisów;
3. promocja interesów obywateli Unii Europejskiej, w tym:
 - a) zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do usługi powszechnej,
 - b) zapewnienie ochrony konsumenta w ich relacjach z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, w szczególności ustanawiając proste i

¹¹ Dz. U. Nr 267, poz. 2258

¹² Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

¹³ Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 z późn. zm.

niedrogie procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze,

- c) przyczynianie się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony danych osobowych,
- d) udostępnianie informacji dotyczących ustanawiania cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych,
- e) identyfikację potrzeb określonych grup społecznych, w szczególności użytkowników niepełnosprawnych,
- f) zapewnienie integralności i bezpieczeństwa publicznej sieci telekomunikacyjnej;

4. realizacja polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej, jak również pluralizmu mediów;

5. zagwarantowanie neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych.

Rozdział 2. Usługi VoIP

VoIP (ang. *Voice over Internet Protocol*) jest to „technologia cyfrowa umożliwiająca przesyłanie dźwięków mowy za pomocą łączy internetowych lub dedykowanych sieci wykorzystujących protokół IP, popularnie nazywana telefonią internetową”¹⁴. W porównaniu z tradycyjną telefonią stacjonarną podstawową różnicą jest sposób w jaki przesyłany jest głos pomiędzy użytkownikami. W tradycyjnej telefonii stacjonarnej połączenie odbywa się na zasadzie komutacji kanałów¹⁵, czyli komunikacja odbywa się po zbudowaniu przez sieć drogi komunikacji (sekwencji połączonych kanałów) od terminala źródłowego do terminala docelowego. Droga ta pozostaje najczęściej niezmienna w czasie całego połączenia. Technologia VoIP bazuje natomiast na komutacji pakietów, czyli podziale strumienia danych (np. głosu) na małe części (tzw. pakiety lub paczki), które są wysyłane od źródłowego węzła sieci do węzła docelowego. Każdy pakiet podlega osobnemu trasowaniu, czyli jest kierowany drogą niezależną od innych pakietów danej transmisji¹⁶.

Zaletą komutacji pakietów jest możliwość lepszej optymalizacji wykorzystania zasobów sieci. Zastosowanie szeroko rozpowszechnionej technologii IP (ang. *Internet Protocol*) pozwala na wprowadzanie wielu innowacji oraz daleko idącą konwergencję usługową. Technologia ta w znaczący sposób redukuje koszty świadczenia usług telekomunikacyjnych, obniżając próg wejścia nowych podmiotów na rynek, co wydatnie zwiększa konkurencję na dość zmonopolizowanym rynku usług telekomunikacyjnych. Ponadto zastosowanie rozpowszechnionej technologii internetowej pozwala na rozwój nomadycznych usług telefonicznych¹⁷.

Jednakże w porównaniu z tradycyjną telefonią stacjonarną VoIP ma również pewne wady. W przypadku VoIP dużo trudniej jest zagwarantować jakość świadczonych usług. Dane przepływają przez wiele sieci, których usługodawca nie może kontrolować i zapewniać jakość świadczonych przez siebie usługi. Duże problemy sprawiają nieodzowne w tradycyjnych sieciach telefonicznych funkcje lokalizacji geograficznej abonentów.

W poniższej pracy będę w sposób wymienny posługiwał się terminami usług VoIP i telefonii internetowej uznając je za synonimy.

¹⁴ Wikipedia: <http://pl.wikipedia.org/wiki/VoIP>

¹⁵ Simon Haykin „Systemy telekomunikacyjne”, WKŁ, 2004, tom 1, str. 16.

¹⁶ Ted Wallingford „VoIP Praktyczny przewodnik po telefonii internetowej”, Helion, 2007, str. 115

¹⁷ Szerzej o pojęciu nomadyzmu w rozdziale 2.1.

2.1. Pojęcie usług nomadycznych

Usługi VoIP mogą być świadczone w dwóch trybach – nomadycznym i nienomadycznym.

Pojęcie usług nomadycznych nie jest pojęciem ustawowym. Nie występuje ani w prawie krajowym, ani w prawie pierwotnym i wtórnym UE. W prawie telekomunikacyjnym obowiązuje dychotomiczny podział sposobu świadczenia usług telekomunikacyjnych na telefonię stacjonarną i telefonię ruchomą. Telefonía stacjonarna charakteryzuje się tym, że punkt zakończenia sieci¹⁸ ma zawsze tą samą, stałą lokalizację geograficzną. W przypadku telefonii ruchomej punkt zakończenia sieci jest ruchomy, może zmieniać lokalizację geograficzną zarówno przed nawiązaniem połączenia jak i w trakcie połączenia. Podział ten jest naruszeniem zasady neutralności technicznej, jednakże wynika z odmiennego historycznego rozwoju telefonii stacjonarnej i ruchomej.

Usługi nomadyczne łączą cechy usług stacjonarnych i ruchomych. Nomadyczność jest rozumiana jako „cecha usługi telekomunikacyjnej, polegająca na braku jej związania z konkretnym punktem fizycznym oraz możliwością jej zapewnienia przez potencjalnie każde zakończenie sieci stacjonarnej na świecie do celów komunikacji przychodzącej i wychodzącej”¹⁹. Pojęcie nomadyczności najlepiej obrazuje definicja ITU (*International Telecommunication Union*), która określa dostęp nomadyczny jako dostęp, w którym zakończenie sieciowe wykorzystywane przez użytkownika końcowego, może być umiejscowione w różnych lokalizacjach, ale gdy jest używane musi być stacjonarne²⁰.

Pojęcie nomadyczności nie występuje również w polskim prawodawstwie. Jedyna definicja usług nomadycznych została stworzona przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) na potrzeby konsultacji nomadycznego korzystania z usług VoIP²¹. Według tej definicji nomadyczne korzystanie z telefonii oznacza możliwość inicjowania i odbierania połączeń przy wykorzystaniu numeru przyznanego z zasobów planu numeracji telefonicznej dla sieci publicznej, dostarczanych przez wybranego dostawcę VoIP, w dowolnym miejscu wyposażonym w punkt dostępu do Internetu.

Podsumowując rozważania nad nomadycznością, można powiedzieć, iż jest to sposób świadczenia usług telekomunikacyjnych pozwalający użytkownikom na inicjowanie i odbieranie połączeń z różnych lokalizacji geograficznych, bez możliwości

¹⁸ punkt zakończenia sieci – fizyczny punkt, w którym abonent otrzymuje dostęp do sieci

¹⁹ Electronic Communications Committee „Numbering for nomadic ‘Voice Over IP’ Services”, 2005 r.

²⁰ Zalecenie ITU-R F.1399-1 “Vocabulary for terms for wireless access”

²¹ Konsultacje w sprawie nomadyczności VoIP, komunikat UKE z 24 maja 2006 r.

zmiany lokalizacji w trakcie trwającego połączenia. Dostęp nomadyczny nie ogranicza się tylko do technologii telefonii internetowej, jednakże najczęściej występuje właśnie w tym kontekście.

Usługi VoIP świadczone w dostępie nienomadycznym charakteryzują się stałą lokalizacją zakończenia sieci. W tym sensie usługi takie są odwzorowaniem stacjonarnych usług telefonicznych. Termin „nienomadyczny” jest używany dla wyróżnienia usług telefonii stacjonarnej świadczonych w technologii VoIP.

Nie ma wiążących ustaleń, co oznacza stały punktu zakończenia sieci. Pośrednio znaczenie tego terminu można interpretować na podstawie regulacji dotyczących (Art. 56 ustawy Prawo telekomunikacyjne) umów zawieranych z klientem, które w przypadku przyłączenia do sieci stacjonarnej nakazują, aby umowa określała adres zakończenia sieci. W przypadku stacjonarnych sieci przewodowych punktem zakończenia sieci jest zakończenie łącza abonenckiego po stronie użytkownika. W ten sposób stacjonarny charakter zakończenia sieci został powiązany z jego adresem. Jest to pogląd akceptowany w literaturze²². Dodatkowo stały charakter zakończenia sieci nie wynika z charakteru sieci. Mogą być instalowane stałe zakończenia sieci w sieci ruchomej (np. aparaty publiczne). Rozstrzygający jest fakt o niezmienności lokalizacji zakończenia sieci.

Problemy z wyznaczeniem adresu zakończenia sieci występuje w przypadku stosowania w sieci stacjonarnej radiowego dostępu abonenckiego, który umożliwia użytkownikowi przemieszczanie się w obrębie sieci radiowej. Wątpliwości budzi fakt czy abonent otrzymuje dostęp do sieci telekomunikacyjnej w miejscu położenia urządzenia końcowego, czy w miejscu położenia ostatniego elementu sieci operatora. Zgodnie z definicją zakończenia sieci, uznającą, że jest nim ostatnie urządzenie sieci operatora, za punkt świadczenia usługi należy uznać urządzenie świadczące dostęp radiowy użytkownikowi²³.

2.2. Kategorie usług VoIP

Usługi tradycyjnie kojarzone z technologią VoIP są bardzo różnorodne. Wykształcały się najczęściej jako usługi niszowe, często w środowiskach

²² Stanisław Piątek „Problemy regulacyjne usług nomadycznych w telekomunikacji”, Przegląd telekomunikacyjny, nr 2-3/2007, str. 53

²³ Stanisław Piątek „Problemy regulacyjne usług nomadycznych w telekomunikacji”, Przegląd telekomunikacyjny, nr 2-3/2007, str. 53

akademickich, stając się wraz z rozwojem technologii internetowej substytutem tradycyjnych usług telekomunikacyjnych. W niniejszej pracy termin usług VoIP dotyczy wszystkich usług łączności elektronicznej, które umożliwiają zestawienie połączenia w całości realizacji dwukierunkowej łączności głosowej do i od dowolnego użytkownika danej usługi opartym na technologii komutacji pakietów. Takie rozumienie usług VoIP wyłącza z zakresu tego pojęcia wiele usług, które realizują przesył głosu w oparciu o technologię IP (np. blogi głosowe, głosowe czaty internetowe, *klik-to-dial*). Jednak usługi te ze względu na swoją charakterystykę i przeznaczenie nie przypominają usług telefonicznych w tradycyjnym rozumieniu i powinny być rozważane w zakresie prawa Internetu, a nie prawa telekomunikacyjnego.

Usługi VoIP można podzielić przy użyciu kryterium współpracy z publiczną siecią telefoniczną²⁴ (PSTN). Wyróżniamy wtedy cztery kategorie usług VOIP:

- a) kategoria I – usługi głosowe realizowane wewnątrz sieci IP, dla których do adresowania połączeń nie jest wykorzystywana numeracja telefoniczna²⁵
- b) kategoria II – usługi dostępu umożliwiające inicjowanie przez użytkownika VoIP połączeń wychodzących z sieci IP do publicznej sieci telefonicznej
- c) kategoria III – usługi umożliwiające użytkownikowi VoIP odbieranie połączeń pochodzących z publicznych sieci telefonicznej
- d) kategoria IV – usługi umożliwiające użytkownikowi VoIP inicjowanie i odbieranie połączeń z publicznej sieci telefonicznej

Kategorie usług głosowych VoIP podsumowuje Tabela 1:

Tabela 1. Kategorie usług VoIP

Kategoria usług VoIP	Dostęp wychodzący do PSTN	Dostęp przychodzący z PSTN	Dostępność numeru E.164
I	—	—	—
II	✓	—	—
III	—	✓	✓
IV	✓	✓	✓

Źródło: Raport ER

²⁴ Publiczna sieć telefoniczna – publiczna sieć telekomunikacyjna wykorzystywana głównie do świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Szerzej o definicjach w Prawie telekomunikacyjnym w rozdziale 3.

²⁵ Termin „numeracja telefoniczna” odnosi się do numeracji zbudowanej według zalecenia ITU-T E.164. W skrócie można określić ten numer jako znajdujący się tradycyjnie w użyciu numer telefoniczny. Więcej o numeracji telefonicznej w usługach VoIP w rozdziale 5.

2.3. Regulacja świadczenia usług VoIP

Dotychczas polityka regulacyjna wobec dostawców usług VoIP była kształtowana według zasady „łagodnego traktowania” (ang. *light touch approach*). Sugestia takiego traktowania tych podmiotów została zawarta w komunikacie prasowym Komisji Europejskiej z lutego 2005 r, wydanym po konsultacjach w sprawie VoIP ogłoszonych przez Komisję²⁶. Komisja zaleca regulatorom krajowym łagodne stosowanie wymagań i środków regulacyjnych względem dostawców usług VoIP. Zalecenie to było motywowane zapewnieniem możliwie najwyższego poziomu innowacyjności nowych technologii oraz możliwości konkurencyjnego wchodzenia na rynek telekomunikacyjny. Chciano również pobudzać popularyzację usług telefonii internetowej.

Kwestią regulacji VoIP zajmowała się również Europejska Grupa Regulatorów (ERG). W wydanym w 2005 roku dokumencie²⁷ zwrócono uwagę na potrzebę harmonizacji podejścia do regulacji VoIP na terenie Unii Europejskiej. Jednocześnie stwierdzono brak możliwości zastosowania jednolitej regulacji w całej Wspólnocie. Każde państwo członkowskie powinno opracować własną politykę regulacyjną względem usług VoIP w ogólnych ramach określonych przez dyrektywę dotyczące komunikacji elektronicznej. Zdefiniowano również przyczyny, dla których regulacja telefonii internetowej różni się w poszczególnych państwach Wspólnoty. Są to przede wszystkim:

- a) różnice w zakresach definicji usług łączności elektronicznej i publicznie dostępnych usług telefonicznych,
- b) różna definicja punktu zakończenia sieci i jego wykorzystania w definicji numeru geograficznego,
- c) skala wykorzystania usług VoIP,
- d) struktura planów numeracji krajowej,
- e) struktura krajowych służb ratowniczych,
- f) problemy z lokalizacją użytkownika na obecnym etapie rozwoju norm VoIP.

W kolejnym dokumencie ERG²⁸ z 2007 r. zaproponowało konkretne rozwiązania regulacyjne mające na celu harmonizację podejścia do dostawców usług VoIP na

²⁶ Komunikat Komisji w sprawie Przeglądu Ram Regulacyjnych UE dla sieci i usług komunikacji elektronicznej – Załącznik Ocena Skutków. SEC (2006) 817

²⁷ Electronic Communications Committee „Numbering for nomadic ‘Voice Over IP’ Services”, 2005 r.

²⁸ European Regulators Group „ERG Common position on VoIP”, 2007 r.

terenie UE. Również Komisja Europejska uwzględniła usługi VoIP w przygotowywanym przeglądzie dyrektyw komunikacji elektronicznej²⁹.

Urząd Komunikacji Elektronicznej stosował zalecane przez Komisję Europejską łagodne podejście regulacyjne do dostawców usług telefonii internetowej. Wyraził je w komunikacie z listopada 2006 r.³⁰. Prezes UKE zorganizował również konsultacje w niektórych sprawach dotyczących VoIP³¹. Aktualnie, po rozpoczęciu prac nowelizacyjnych dyrektyw komunikacji elektronicznej przez Komisję Europejską, UKE rozpoczęło prace nad dostosowaniem regulacji i polskiego prawa telekomunikacyjnego do przewidywanych zmian w prawie europejskim i zmieniającego się rynku usług VoIP³².

Globalny obraz podejścia do regulacji usług VoIP obrazuje raport przygotowany przez ITU³³. Wyróżniono w nim 5 rodzajów strategii jakimi kierują się państwa w traktowaniu usług i dostawców VoIP:

1. zakaz świadczenia usług VoIP – wprowadzany najczęściej w celu ochrony narodowych operatorów telekomunikacyjnych, obserwowany głównie w krajach rozwijających się. Na koniec 2004 r. całkowity zakaz świadczenia usług VoIP obowiązywał w 24 krajach, a w 37 krajach świadczenie takich usług podlegało daleko idącym restrykcjom,
2. nieregulowany rynek VoIP – świadoma rezygnacja krajowych regulatorów z wprowadzenia regulacji rynku usług VoIP w celu wspomagania dynamicznego rozwoju tego sektora usług telekomunikacyjnych,
3. brak regulacji lub niedostateczna regulacja – stan ten jest najczęściej obserwowany w krajach, które dopiero planują wprowadzenie regulacji świadczenia usług VoIP lub prowadzą konsultacje w tej sprawie,
4. regulacja VoIP analogicznie do PSTN – usługi VoIP mogą podlegać części lub całości regulacji dotyczącej publicznych usług telefonicznych, jest to najczęściej stosowana strategia przez zwolenników miękkiej regulacji usług telefonii internetowej,

²⁹ Wniosek Komisji Europejskiej 2007/0247 (COD)

³⁰ Stanowisko Prezesa UKE w sprawie ustalenia czy dostawcy telefonii internetowej VoIP muszą realizować obowiązki w zakresie świadczenia usług: biura numerów i spisu abonentów, o których mowa w art. 66 i 67 Prawa telekomunikacyjnego.

http://www.bip.uke.gov.pl/bipurtip/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=69&news_id=349&layout=11&page=text

³¹ Konsultacje UKE w dniach 24 maja – 20 czerwca 2006 r. na temat nomadyczności telefonii internetowej VoIP.

³² Debata o przyszłych regulacjach usługi VoIP – Urząd Komunikacji Elektronicznej, listopad 2008 r.

³³ International Telecommunication Union, „The status of Voice Over Internet Protocol Worldwide”, 2006 r.

5. oddzielna regulacja VoIP – niektóre kraje stwierdzają, że VoIP jest tak dalece odmienną technologią od tradycyjnych usług telefonicznych, że wymaga oddzielnej, swoistej regulacji.

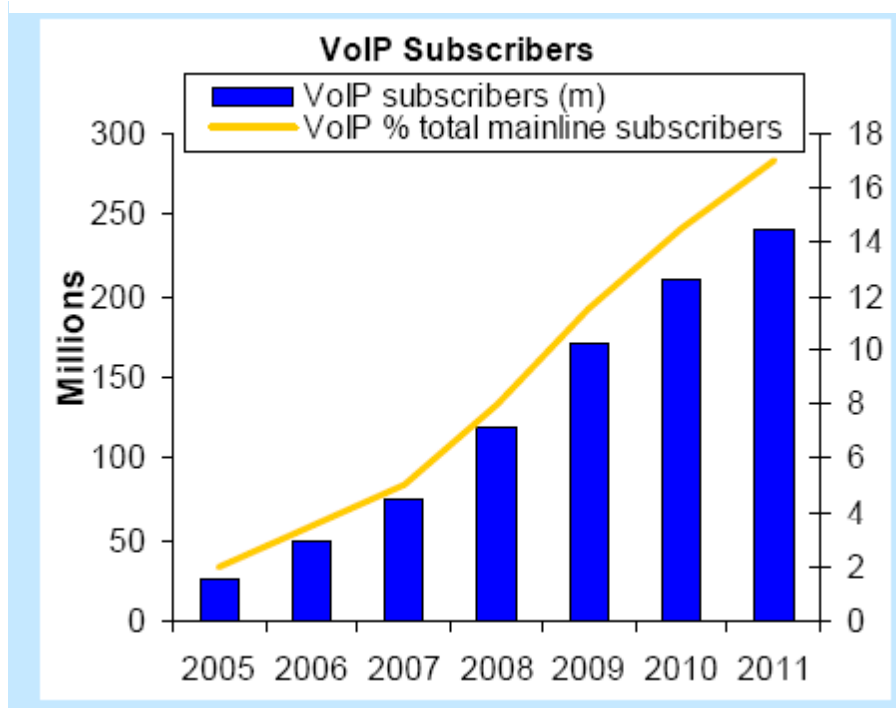
2.4. Uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji

Rynek usług VoIP rozwija się niezwykle dynamicznie. Z niszowej, czysto internetowej technologii, VoIP przekształcił się w jeden z wiodących kierunków rozwoju rynku telekomunikacyjnego. Z punktu widzenia dostawców usług technologia ta oferuje niższe koszty budowy infrastruktury i użytkowania systemu. Ponadto światowy zasięg sieci Internet daje możliwość ekspansji na nowe rynki telekomunikacyjne. Technologia VoIP oferuje również wiele możliwości rozwoju nowych usług telekomunikacyjnych. Z punktu widzenia konsumentów największą zaletą VoIP jest niski koszt połączeń telefonicznych oraz prosty model rozliczeń. Wszystkie te czynniki przyczyniają się do dużego wzrostu udziału usług VoIP w rynku Telekomunikacyjnym.

Szacuje się, że w roku 2008 udział abonentów VoIP w ogólnej liczbie abonentów usług telefonicznych wynosił ponad 7%. Przewiduje się, że w ciągu najbliższych trzech lat zostanie utrzymany dotychczasowy trend wzrostowy, a procentowy udział usług VoIP w rynku telekomunikacyjnym ulegnie podwojeniu. Na Wykresie 1 zostały przedstawione szacunkowe dane dotyczące liczby abonentów VoIP i przewidywania dotyczące wzrostu ogólnej liczby abonentów VoIP w przyszłości³⁴. Należy podkreślić, że dane przedstawione na Wykresie 1 nie biorą pod uwagę usług VoIP odbywających się na zasadzie komputer-komputer. Liczby te odzwierciedlają ilość abonentów VoIP używających telefonii internetowej jako substytutu tradycyjnej telefonii stacjonarnej.

³⁴ International Telecommunication Union, „The status of Voice Over Internet Protocol Worldwide”, 2006

Wykres 1. Ilość użytkowników VoIP



Źródło: International Telecommunication Union, „The status of Voice Over Internet Protocol (VoIP) Worldwide”, 2006

Duży udział usług VoIP w rynku telekomunikacyjnym powoduje, że stosowane dotychczas miękkie podejście do regulacji podmiotów będących dostawcami usług VoIP nie jest dalej odpowiednie. Cel jakiemu przyświecało wprowadzenie miękkiej regulacji tego sektora – wspieranie rozwoju usług VoIP – nie powinien w obecnej sytuacji być priorytetowy, wobec zasady ochrony konsumentów, równości podmiotów gospodarczych oraz stabilności rynku. Ponadto dynamiczny wzrost liczny użytkowników i relatywnie niski próg wejścia na rynek, przyciąga wiele podmiotów nie związanych tradycyjnie z rynkiem telekomunikacyjnym (np. operatorów telewizji kablowych, dostawców szeroko pasmowego Internetu). Sprzyja to różnicowaniu standardów i zasad dotyczących konsumentów.

Należy podkreślić że wielu konsumentów nie jest świadomych z jakich rozwiązań technologicznych w telekomunikacji korzysta. Prowadzi to do sytuacji, w której wielu użytkowników nie wie o ograniczeniach związanych z korzystaniem z usług VoIP (np. brak połączeń alarmowych), jednocześnie oczekując tego samego poziomu usług telekomunikacyjnych w przypadku VoIP co w przypadku tradycyjnej

telefonii stacjonarnej. Konsument nie musi być biegły w rozróżnieniu technologii telekomunikacyjnych. Zadaniem państwa jest zapewnienie wszystkim użytkownikom porównywalnego zakresu praw i obowiązków oraz ich ochrony. Nie wystarczające wydaje się jedynie informowanie konsumentów o ograniczeniach związanych z użytkowaniem nowych technologii, bez podjęcia działań zmierzających do zwiększenia poziomu ochrony.

Kolejnym czynnikiem przemawiającym za wprowadzeniem regulacji tego sektora jest argument podnoszony przez dostawców usług VoIP, którzy negatywnie oceniają sytuację niepewności co do regulacji i ustawodawstwa w storze usług VoIP. Dodatkowo brak spójnych ram dotyczących traktowania usług VoIP tworzy sytuację, w której poszczególne państwa podejmują różnorodne decyzje w traktowaniu usług VoIP.

Najważniejszym czynnikiem przemawiającym za objęciem regulacją usług telefonii internetowej jest podążanie technologii telekomunikacyjnej w kierunku zastąpienia tradycyjnych sieci PSTN przez sieci IP. Można przewidywać, że w przyszłości technologia VoIP lub jej pochodna, będzie dominującą technologią telekomunikacyjną. Sugerowane zmiany ustawowe i wprowadzenie regulacji tego sektora ma na celu uniezależnienie prawodawstwa od nadchodzących zmian technologicznych. Projekt zmian powinien brać pod uwagę nowe technologie, jednakże być zgodny z zasadą neutralności technologicznej i jednakowo traktować podobne usługi świadczone w różnych technologiach.

Rozdział 3. Definicje usług telekomunikacyjnych

W dużej mierze problemy z zastosowaniem obecnie obowiązujących regulacji dotyczących rynku telekomunikacyjnego wynikają z nieadekwatności definicji do zachodzących zmian technologicznych. Usługi VoIP łączą w sobie zarówno cechy telefonii stacjonarnej, jak i telefonii ruchomej i dlatego nie odpowiadają zakresom obecnych definicji. Pozycja telefonii internetowej na płaszczyźnie prawnej w największej mierze zależy właśnie od zakresu jaki obejmują definicje zawarte w dyrektywach UE oraz ustawodawstwie krajowym poszczególnych krajów Wspólnoty.

3.1. Pozycja VoIP w ustawodawstwie UE

We wszystkich aktach prawnych UE dotyczących komunikacji elektronicznej obowiązuje zasada neutralności technologicznej³⁵. Jednakże zdecydowano się na wprowadzenie zróżnicowanych rozwiązań dotyczących operatorów oraz użytkowników stacjonarnej i ruchomej telefonii. Ugruntowało to uzasadniony podział na sieci stacjonarne i ruchome oraz usługi stacjonarne i ruchome. Podział ten nie jest adekwatny dla świadczenia usług typu VoIP, które mogą być realizowane w obydwóch rodzajach sieci.

Usługi telekomunikacyjne (świadczone w technologii VoIP) podlegają na ogólnych zasadach dyrektywom dotyczącym komunikacji elektronicznej. Zgodnie z zasadą neutralności technologicznej traktują one jednakowo wszystkie usługi łączności elektronicznej. Ze względu na swoją specyfikę, usługi VoIP nie odpowiadają w pełni definicjom zawartym w tych dyrektywach. Tematyka pozycji usług VoIP i ich dostawców w aktualnym stanie prawnym została poruszona podczas konsultacji w sprawach usług VoIP ogłoszonych przez Komisję³⁶. Jest ona również przedmiotem prac mających na celu przegląd obowiązujących dyrektyw dotyczących komunikacji elektronicznej³⁷. Jednocześnie krajowe organy regulacyjne wielu państw Wspólnoty podejmują działania mające na celu wpisanie VoIP w ramy zharmonizowanej polityki regulacyjnej obszaru komunikacji elektronicznej³⁸.

³⁵ Szerzej o zasadzie neutralności technologicznej w rozdziale 1.1.

³⁶ Hogan & Hartson LLP, Analysys Consulting „Preparing the next steps in regulation of electronic communications Final Report For the European Commission”, 2006

³⁷ Wniosek Komisji Europejskiej 2007/0247 (COD)

³⁸ British Telecomm „BT Response to ERG VoIP Consultation” 2007 r

Główne wątpliwości budzą definicje usługi łączności elektronicznej (ECS – *Electronic Communication Services*) oraz publicznie dostępnej usługi telefonicznej (PATS – *Public Available Telephony Services*).

3.2. Usługa łączności elektronicznej (ECS)

Zgodnie z art. 2 pkt. c) dyrektywy ramowej usługa łączności elektronicznej oznacza usługę zazwyczaj świadczoną za wynagrodzeniem, polegającą całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej, w tym usługi telekomunikacyjne i usługi transmisyjne świadczone poprzez sieci nadawcze; nie obejmuje jednak usług związanych z zapewnianiem albo wykonywaniem kontroli treści przekazywanych przy wykorzystaniu sieci lub usług łączności elektronicznej. Spod zakresu niniejszej definicji wyłączone są usługi społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 Dyrektywy nr 98/34/WE, które nie polegają całkowicie lub częściowo na przekazywaniu sygnałów w sieciach łączności elektronicznej; Jednocześnie w tym samym artykule pkt. a) została zdefiniowana sieć komunikacji elektronicznej, jako systemy transmisyjne, oraz stosownie do okoliczności, urządzenia komutacyjne i kierujące oraz inne zasoby, które umożliwiają przekazywanie sygnałów przewodowo, za pomocą radia, środków optycznych lub innych elektromagnetycznych środków, w tym sieci satelitarne, stacjonarne (komutowane za pomocą obwodów i pakietów, w tym Internet) i ruchome sieci naziemne, elektryczne systemy kablowe, w takim zakresie, w jakim są one wykorzystywane do przekazywania sygnałów, sieci nadawania radiowego i telewizyjnego oraz sieci telewizji kablowej, niezależnie od rodzaju przekazywanej informacji;

Z powyższych definicji nie wynika jednoznacznie, które z usług VoIP spośród kategorii przedstawionych w rozdziale 2.2. są objęte zakresem ECS. Pomocna w tym celu jest analiza zastosowań VoIP³⁹. Można na jej podstawie stwierdzić, że z punktu widzenia dyrektyw w sprawie komunikacji elektronicznej występują trzy podstawowe rodzaje usług VoIP.

Pierwsza to „prywatne zastosowania oprogramowania komputerowego, które przy pomocy usług łączności elektronicznej służą do porozumiewania się między użytkownikami tego oprogramowania”⁴⁰. Nie mogą one być zaliczone do kategorii

³⁹ European Commission „The treatment of Voice over Internet Protocol (VoIP) under the EU Regulatory Framework”, Brussels, 2004 r.

⁴⁰ Stanisław Piątek „Problemy regulacyjne usług nomadycznych w telekomunikacji”, Przegląd telekomunikacyjny, nr 2-3/2007, str. 50

ECS, gdyż ich przedmiotem nie jest transmisja sygnałów. Jednakże usługi takie mogą odpowiadać definicji usług społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu dyrektywy o handlu elektronicznym⁴¹. Są to usługi kategorii I wg klasyfikacji przedstawionej w rozdziale 2.2.

Całkowite pominięcie tego typu usług w ramach regulacyjnych ECS spotyka się z głosami krytycznymi⁴². Jednocześnie powszechne jest stanowisko⁴³ wg, którego tego typu usługi w aktualnej swojej fazie rozwoju nie powinny być poddawane regulacjom. Wynika to z faktu, że są one używane w obrębie zamkniętych grup użytkowników i nie są traktowane, jako substytut usług telefonicznych. Jednocześnie brak regulacji wspomaga rozwój konkurencji w tym segmencie rynku. Zwolennicy włączenia usług kategorii I w ramy pojęcia ECS podkreślają szybki rozwój tej kategorii usług oraz gwałtowny postęp technologiczny, który najprawdopodobniej wysoce zbliży tą kategorię usług do pojęcia substytutu usługi telefonicznej.⁴⁴ Podzielam stanowisko ERG sugerujące organom krajowym wyłączenie spod regulacji wszystkich usług VoIP, które nie umożliwiają odbierania lub wykonywania połączeń do sieci PSTN. Jednocześnie zagadnienie to powinno zostać rozwiązane na poziomie wspólnotowym, podczas przeglądu regulacji ramowych, poprzez włączenie tej kategorii usług do definicji ECS.

Drugą grupą usług VoIP (kat. II, III, IV) są usługi spełniające definicję ECS. W tym przypadku dostawca świadczy transmisję sygnałów, ale jednocześnie nie spełnia wymagań przewidzianych dla PATS. Można dokonać dalszego podziału tej grupy na publiczne, ECS, czyli usługi komunikacji elektronicznej skierowane do nieokreślonego kręgu odbiorców, które podlegają wymaganiom określonym w dyrektywie o komunikacji elektronicznej, oraz niepubliczne ECS, wykorzystywane do łączności w sieciach wewnętrznych, które nie muszą spełniać wymagań zawartych w tej dyrektywie.

Jednym z zagadnień związanych z usługami VoIP spełniającymi definicję ECS jest kwestia świadczenia numerów alarmowych. Operatorzy usług łączności elektronicznej nie są zobowiązani do świadczenia połączenia z takimi numerami. Jednocześnie wraz z rozpowszechnieniem się tego typu usług oraz tendencją użytkowników do łącznego korzystania z szeregu różnych usług VoIP, kategoria ta zmierza w kierunku stania się substytutem tradycyjnej telefonii. Ze względu na bezpieczeństwo użytkowników wydaje się zasadnym rozważenie świadczenia połączeń z numerami alarmowymi

⁴¹ Dyrektywa 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym)

⁴² Eurojust Press Release, luty 2009, http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/2009/25-02-2009.htm

⁴³ European Regulators Group „ERG Common position on VoIP”, 2007 r.

⁴⁴ Proces ten przybierze na sile w przypadku powszechnej instalacji oprogramowania VoIP w telefonach komórkowych tzw. *smart fonach*.

przez wszystkich operatorów usług VoIP umożliwiających połączenia wychodzące do publicznej sieci telefonicznej (kategoria II i IV). Dostawców usług VoIP oferujących dostęp do/z sieć PST można traktować jako odsprzedawców PATS, co z kolei kwalifikuje ich jako dostawców PATS i nakłada obowiązek świadczenia połączeń alarmowych. Problematyka świadczenia numerów alarmowych została szczegółowo przedstawiona w rozdziale 4.

Kolejnym zagadnieniem dotyczącym usług ECS w telefonii VoIP, które umożliwiają połączenia przychodzące i wychodzące do sieci PSTN, jest to czy ECS jest świadczone przez dostawcę aplikacji VoIP, czy tylko przez operatorów sieci szerokopasmowych wykorzystywanych do przesyłania ruchu VoIP. Nie budzi zastrzeżeń stwierdzenie, że operator sieci jest usługodawcą ECS. Jednakże według ERG⁴⁵ dostawca aplikacji VoIP jest również usługodawcą ECS. Za takim rozumieniem dyrektywy przemawia fakt, że ma on umowę z użytkownikiem końcowym, świadczy usługę często odpłatnie, negocjuje dostęp do sieci, sprawuje funkcje zarządzania bazą numerów i serwerami sygnalizacyjnymi. W takim przypadku dostawca aplikacji VoIP świadczy usługę użytkownikowi końcowemu, nawet w przypadku, gdy część działalności zleca innym podmiotom.

Trzecia grupa zastosowań VoIP (kategoria IV) spełnia definicję PATS i powinna spełniać wymagania przewidziane dla dostawców tego typu usług w dyrektywie⁴⁶. W przeszłości dominowało podejście pozwalające dostawcy usług na wybór kwalifikacji swojej działalności jako ECS lub PATS⁴⁷. Poprzez rezygnację ze świadczenia jednego z wymagań dla usług PATS (np. świadczenia telefonów alarmowych) usługodawca telefonii VoIP mógł się wyłączyć spod obowiązków przewidzianych dla tych podmiotów. Obecna polityka regulacyjna zmierza do zmiany takiego stanu rzeczy m.in. poprzez uściślenie definicji usług PATS.

3.2.1. Usługi PATS

W art. 2 pkt. c) dyrektywy o usłudze powszechnej została zawarta definicja publicznie dostępnej usługi telefonicznej (PATS – *Publicly Available Telephone Service*). PATS oznacza usługę dostępną publicznie dla inicjowania i odbierania

⁴⁵ European Regulators Group „ERG Common position on VoIP”, ERG (07) 56rev2, 2007

⁴⁶ Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach)

⁴⁷ Stanisław Piątek „Problemy regulacyjne usług nomadycznych w telekomunikacji”, Przegląd telekomunikacyjny, nr 2-3/2007, str. 50

wywołań krajowych i międzynarodowych oraz dostęp do służb ratunkowych poprzez numer lub numery istniejące w krajowym lub międzynarodowym planie numeracji telefonicznej i dodatkowo może, w przypadku, gdy jest to właściwe zawierać jedną lub więcej z następujących usług: zapewnienie pomocy telefonisty/telefonistki, biuro numerów, spisy abonentów, zapewnienie płatnych publicznych automatów telefonicznych, zapewnienie usług na szczególnych warunkach, zapewnienie specjalnych udogodnień klientom niepełnosprawnym lub mającym szczególne potrzeby społeczne lub zapewnienie usług niegeograficznych.

Definicja ta zawiera w swojej konstrukcji błąd logiczny wynikający z jej cykliczności. Jednym z wymagań dotyczących dostawców usług PATS jest świadczenie połączeń alarmowych. Jednocześnie dostawca usług staje się dostawcą PATS dopiero, gdy świadczy połączenia alarmowe. Świadczenie połączeń alarmowych powinno być skutkiem zaliczenia danego podmiotu do kręgu dostawców powszechnych usług telefonicznych, a nie jego warunkiem. Uniemożliwiłoby to stosowaną dotychczas niekiedy praktykę, w której dostawcy rezygnując ze świadczenia połączeń z numerami alarmowymi samodzielnie wyłączali się spod tej definicji i obowiązków przewidzianych dla dostawców PATS. Praktykę taką należy obecnie ocenić w sposób negatywny. Należy dążyć do wyeliminowania błędu w tej definicji podczas najbliższego przeglądu dyrektyw⁴⁸ o usłudze powszechnej.

Drugim aspektem związanym z definicją PATS jest zawarte w niej założenie, że dostawcy świadczą usługi polegające na wykonywaniu i odbieraniu połączeń. Założenie to było jak najbardziej trafne w przypadku tradycyjnej telefonii zarówno stacjonarnej jak i mobilnej. Jednakże w przypadku telefonii VoIP inicjowanie połączeń wychodzących do publicznej sieci telefonicznej i odbieranie takich połączeń są traktowane jako oddzielne usługi. Wynika to z faktu historycznej ewolucji usług VoIP. Usługa inicjowania połączeń do PSTN była świadczona jako pierwsza. Nie wymaga ona od abonenta VoIP posiadania numeru krajowego planu numeracyjnego (numeru w formacie E.164⁴⁹), a do jej świadczenia wystarczy punkt styku z jedną z publiczną siecią telefoniczną. Usługa odbierania połączeń z PSTN przez użytkowników VoIP ukształtowała się później, w momencie gdy operatorzy VoIP uzyskali dostęp do numerów E.164. Równoczesne korzystanie z kilku usług „jednokierunkowych” jest substytutem usług PATS, jednocześnie nie wchodząc w zakres definicji takich usług. Wydaje się zasadnym taka zmiana definicji, aby każde połączenie, w którym jeden z użytkowników używa numeru dostępnego w publicznym planie numeracji było kwalifikowane jako PATS. Skutek taki odniosłaby zmiana słów „inicjowanie i

⁴⁸ Wnisek Komisji Europejskiej 2007/0247 (COD)

⁴⁹ Szerzej o numeracji w VoIP w rozdziale 5

odbieranie” na „inicjowanie lub odbieranie” co pozwoliłoby na oddzielne świadczenie obu usług jako usług PATS.

W aktualnym stanie prawnym regulatorzy krajowi państw członkowskich mają możliwość rozszerzenia na dostawców VoIP niektórych obowiązków dostawców PATS na podstawie art. 6(1) dyrektywy o zezwoleniach⁵⁰, który upoważnia krajowe organy regulacyjne do nakładania warunków w zezwoleniach ogólnych. W myśl ust. 8 załącznika do dyrektywy o zezwoleniach, mogą się one stosować do reguł dotyczących ochrony konsumenta. Należy tutaj wymienić zawarte w dyrektywie o usłudze powszechnej⁵¹ takie obowiązki jak: art.21 obowiązek przejrzystości dostawców, art. 25 prawo abonentów do posiadania swojego zapisu w publicznie dostępnym spisie, art. 30 prawo abonentów do przenoszenia swojego numeru do innego dostawcy PATS, art. 20 minimalne wymagania odnośnie umów dotyczących świadczenia usług zapewniających połączenia z i/lub dostęp do publicznej sieci telefonicznej. Należy podkreślić, że uprawnienia te są adekwatne dla abonentów każdej telefonii zapewniającej dostęp do PSTN.

3.3. VoIP w ustawie Prawo telekomunikacyjne

Ustawa Prawo Telekomunikacyjne zawiera definicje usług telekomunikacyjnych w ustawodawstwie krajowym. Są one w dużym stopniu odwzorowaniem definicji zawartych w dyrektywach. Jednakże osadzenie ich w ustawodawstwie krajowym nadaje im dużo szerszy kontekst i tworzy bezpośrednio prawa i obowiązki dla podmiotów objętych tą regulacją.

⁵⁰ Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach)

⁵¹ 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 elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej)

3.3.1. Usługa telekomunikacyjna

Usługa telekomunikacyjna w rozumieniu ustawy Prawo telekomunikacyjne⁵² jest usługą polegającą głównie na przesyłaniu sygnałów w sieci telekomunikacyjnej; nie stanowi tej usługi usługa poczty elektronicznej. Definicja ta jest odpowiednikiem pojęcia usługi łączności elektronicznej⁵³ zdefiniowanej w art.2 lit c. dyrektywy ramowej. Oba te pojęcia pokrywają się znaczeniowo.

Usługa telekomunikacyjna posiada wszystkie cechy usługi w rozumieniu prawa, czyli jest to działanie charakteryzujące się celem zarobkowym, podejmowane dla zaspokojenia cudzych potrzeb. Art.2 pkt. 27 Prawa telekomunikacyjnego w definicji przedsiębiorcy telekomunikacyjnego uściśla, że taka działalność jest wykonywana w ramach działalności gospodarczej, której przedmiotem jest zapewnienie telekomunikacji.

Przedmiotem usługi telekomunikacyjnej jest przesyłanie sygnałów. Ustawa nie definiuje pojęcia sygnału. Przyjmuje się, że może ono być rozumiane w najszerszym znaczeniu⁵⁴, czyli jako informację przekazywaną za pomocą fali elektromagnetycznej, bez względu na jej postać czy zawartość. Sygnał ten musi być jednak przekazywany w sieci telekomunikacyjnej. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art.2 pkt 35 ustawy Prawo telekomunikacyjne i oznacza systemy transmisyjne i urządzenia komutacyjne lub przekierowujące, a także inne zasoby, które umożliwiają nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów za pomocą przewodów, fal radiowych, optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną, niezależnie od ich rodzaju. Definicja w dużej części odzwierciedla definicję sieci łączności elektronicznej z art.2 lit a dyrektywy ramowej. Ustawa nie wymaga, aby wszystkie elementy sieci były własnością podmiotu świadczącego usługę telekomunikacyjną. W praktyce zazwyczaj są to elementy należące do różnych podmiotów współpracujących ze sobą. Sama ustawa mówi o sieci w różnych znaczeniach: ze względu na sposób wykorzystania (publiczna, administracji rządowej), zasięg (terytorialna, strefowa), rodzaj świadczonych usług (telefoniczne, transmisji danych, inteligentne, teleinformatyczne). Można podsumować, że ustawa posługuje się pojęciem sieci w dwóch znaczeniach⁵⁵: fizycznym i funkcjonalnym. W znaczeniu fizycznym sieć oznacza system transmisyjny przynależny do jednego podmiotu. W znaczeniu funkcjonalnym jest „systemem transmisyjnym wykorzystywanym przy transmitowaniu przekazów

⁵² art. 2 pkt 48

⁵³ Szerzej opisanej w rozdziale 3.2.

⁵⁴ Stanisław Piątek „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, 2.wydanie, C.H.Beck 2005 r., str. 129

⁵⁵ Stanisław Piątek „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, 2.wydanie, C.H.Beck 2005 r., str.100

określonego rodzaju, o określonym zasięgu przestrzennym lub podmiotowym”.⁵⁶ Sieć ta może składać się z elementów należących do różnych podmiotów lub stanowiących elementy innych sieci.

Jedyna klasyfikacja usług telekomunikacyjnych w polskim prawodawstwie została zawarta w rozporządzeniu Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności⁵⁷. Uwzględnia ona działalność w zakresie telekomunikacji przewodowej, działalność w zakresie telekomunikacji bezprzewodowej, z wyłączeniem telekomunikacji satelitarnej, działalność w zakresie telekomunikacji satelitarnej, działalność w zakresie pozostałej telekomunikacji. Ostatnia z tych kategorii jako jeden z punktów swojej specyfikacji wymienia dostarczanie usług telekomunikacyjnych przez istniejące połączenia telekomunikacyjne: umożliwienie rozmów za pośrednictwem Internetu (VoIP – *Voice Over Internet Protocol*). Jest to jedyne miejsce w polskim ustawodawstwie, w którym literalnie wymieniona jest usługa VoIP. Należy zauważyć, że kategoria VoIP została wyłączona zarówno z działalności w zakresie telekomunikacji przewodowej, jak i działalności w zakresie telekomunikacji bezprzewodowej. Dostarczanie dostępu do Internetu zostało natomiast włączone do opisu obu tych rodzajów działalności. W obecnym etapie rozwoju tego segmentu rynku wydaje się zasadnym oddzielenie dostarczania usługi VoIP od dostarczania dostępu do Internetu i wyróżnienie VoIP jako oddzielnej kategorii usług.

W literaturze przedmiotu spotykamy również inne klasyfikacje usług telekomunikacyjnych. Jedną z nich przedstawiło *International Telecommunication Union*.⁵⁸ Jako kryterium wyróżnienia usług przyjęto fakt czy informacja jest kierowana do oznaczonego adresata, czy też do nieoznaczonego kręgu podmiotów. Wyróżniono podział na: usługi interaktywne – zapewniające przekaz informacji pomiędzy oznaczonymi podmiotami (np. telefonia, telefaks, poczta elektroniczna), oraz usługi dystrybucyjne – zapewniające przekaz informacji do nieoznaczonych adresatów. Do usług dystrybucyjnych zalicza się rozpowszechnianie, czyli bezprzewodowa emisja programu do równoczesnego powszechnego odbioru oraz wprowadzanie programu do sieci kablowej (np. telewizja kablowa lub bezprzewodowa). Klasyfikacja ta nie uwzględnia charakterystyki poszczególnych usług, dlatego nie jest adekwatna dla działań regulacyjnych. Posiada ona walor poglądowego podziału według kryterium adresata usługi. Usługi oparte o technologię VoIP w tej klasyfikacji mieszczą się w ramach kategorii usług interaktywnych.

⁵⁶ Stanisław Piątek „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, 2. wydanie, C.H.Beck 2005 r., str.101

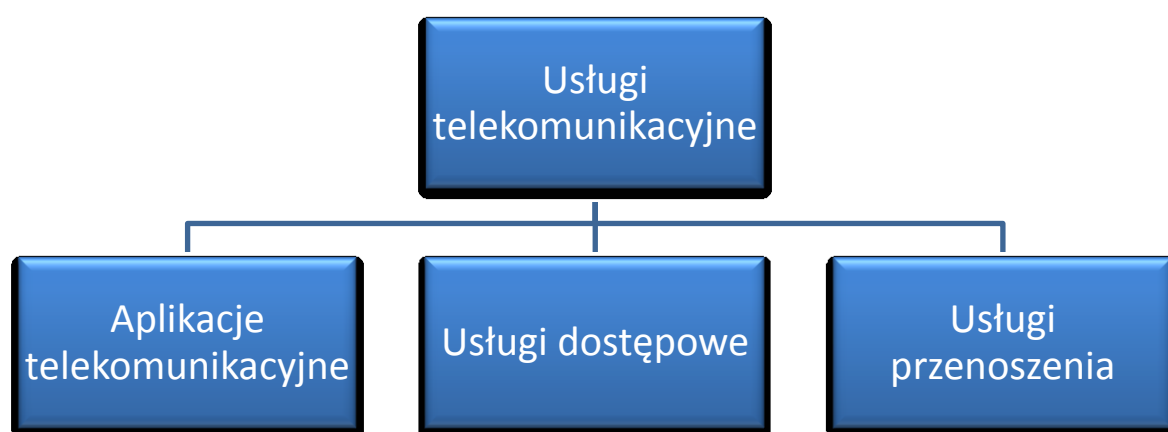
⁵⁷ Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1470

⁵⁸ International Telecommunication Union “Vocabulary for terms for wireless access”, F.1399-1

Kolejną klasyfikacją jest zaproponowany przez A. Jajszczyka⁵⁹ podział na aplikacje telekomunikacyjne i usługi przenoszenia. Do aplikacji telekomunikacyjnych zaliczył on: telefonię (stacjonarną, ruchomą, satelitarną, komputerową), usługi dodatkowe, usługi inteligentne, wideotelefonię, wideotekst, interaktywną prezentację audiowizualną, wideokonferencję, symilografię (telefaks), radio i telewizję. Kategoria usług przenoszenia zawiera: łącza stałe/dzierżawione, publiczna sieć telefoniczna, publiczna sieć transmisji danych, łączność bezprzewodowa (analogowa lub cyfrowa), sieci komputerowe, łącza satelitarne oraz transmisję rozgłoszeniową. Zaletą tej klasyfikacji jest uwzględnienie możliwości świadczenia usług telekomunikacyjnych bez posiadania własnej infrastruktury.

Najbardziej rozbudowany system klasyfikacji usług telekomunikacyjnych zaproponował A. Krasuski⁶⁰. Klasyfikacja ta jest rozwinięciem i uściśleniem klasyfikacji zaproponowanej przez A. Jajszczyka. Jako kryterium podziału przyjęto zakres usług. Klasyfikację tą przedstawia Schemat 1:

Schemat 1. Klasyfikacja usług telekomunikacyjnych według kryterium zakresu usługi.



Źródło: Andrzej Krasuski „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, LexisNexis, 2005 r.

Wyróżniono trzy podstawowe kategorie usług telekomunikacyjnych. Pierwsza grupa – aplikacje telekomunikacyjne – grupuje usługi zapewniające przekaz sygnałów, niezależnie od fizycznego sposobu przesyłu informacji. Kategoria ta zawiera następujące aplikacje telekomunikacyjne:

⁵⁹ A.Jajszczyk „Podstawy Telekomunikacji”, Warszawa, 1997 r., str. 47 i n.

⁶⁰ Andrzej Krasuski „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, LexisNexis, 2005 r., str. 65

- a) telefonia (stacjonarna, ruchoma, satelitarna, komputerowa, internetowa, usługi inteligentne, usługi dodatkowe),
- b) multimedia (wideotelefony, wideotekst, interaktywna prezentacja audiowizualna, wideokonferencja, telekonferencja audio graficzna),
- c) transmisja danych (telefaks, transmisja plików, pomiary, systemy alarmowe),
- d) radio i telewizja (radio, telewizja, software radio - RDS, radiofonia DAB).

Kategoria usług dostępowych grupuje usługi odpowiedzialne za dostęp abonencki, czyli sposób w jaki użytkownicy uzyskują możliwość korzystania z usług telekomunikacyjnych. Usługi te umożliwiają aplikacjom telekomunikacyjnym korzystanie z usług przenoszenia. W kategorii tej można wyróżnić:

- a) dostęp przewodowy (analogowy lub cyfrowy – np. ISDN, DSL, HDSL, ADSL),
- b) systemy komutacyjne, sieci pakietowe, sieci skalowalne,
- c) dostęp optyczny (sieci TITL, sieci PON),
- d) dostęp hybrydowy (sieci HFC, sieci CATV),
- e) dostęp bezprzewodowy (sieci radiowe – np. DECT, WiFi, sieci przywoławcze – np. POCSAG, MBS, sieci krakingowe – np. TETRA, MOBITEK),
- f) dostęp komórkowy – DCS, GSM, UMTS,
- g) dostęp satelitarny – Iridium, Globstar, VSAT.

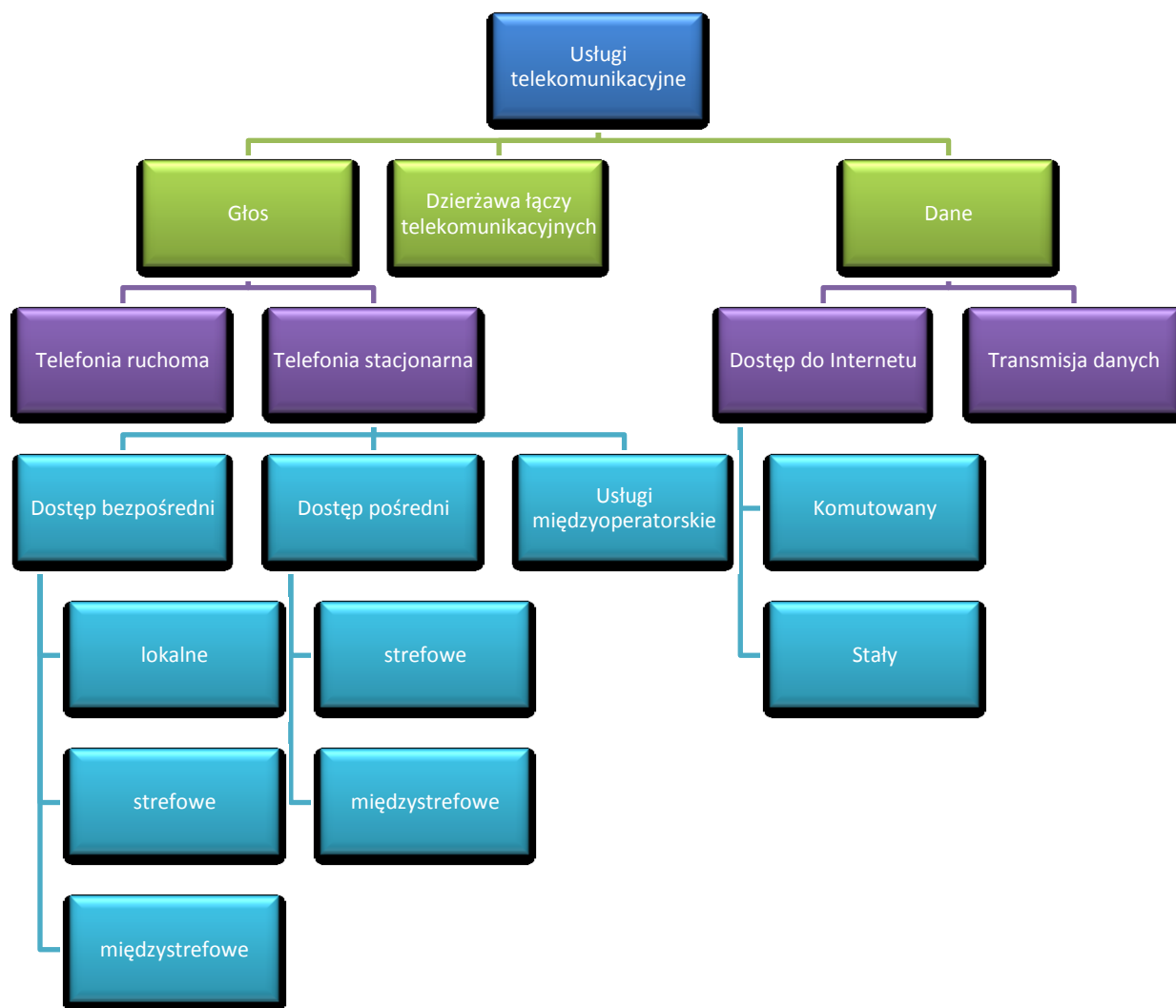
Usługi przenoszenia zapewniają transport sygnałów. W kategorii tej wyróżnia się:

- a) łącza stałe,
- b) publiczna sieć telefoniczna z komutacją łączy,
- c) publiczna sieć transmisji danych z komutacją pakietów,
- d) sieci komputerowe,
- e) łączność bezprzewodowa,
- f) łączność satelitarna,
- g) transmisja rozgłoszeniowa (naziemna lub satelitarna).

A. Krasuski zaproponował drugi wariant klasyfikacji usług telekomunikacyjnych oparty o kryterium przedmiotu, którego dotyczy usługa. W tym przypadku podstawowy podział został przeprowadzony na: przesył głosu, przesył danych i dzierżawę łączy telekomunikacyjnych.⁶¹

⁶¹ Podział ten ma charakter bardzo ogólny. Wraz z rozwojem technologii i przenikaniem się różnych usług coraz trudniejsze jest jednoznaczne rozgraniczenie przedmiotu świadczonej usługi. Najlepszym przykładem jest tu telefonia VoIP, która jest transmisją głosu za pomocą komutacji pakietów (czyli transmisji danych).

Schemat 2. Klasyfikacja usług telekomunikacyjnych według kryterium przedmiotowego.



Źródło: Andrzej Krasuski „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, LexisNexis, 2005 r.

Najbardziej adekwatna dla celów regulacji sektora telekomunikacyjnego wydaje się klasyfikacja A. Krasuskiego dzieląca usługi wg kryterium zakresowego. Przede wszystkim jest ona neutralna technologicznie i pozwala na grupowanie wielu rodzajów usług. Ponadto odzwierciedla procesy rynkowe, w których to przypadku podmioty świadczące aplikacje telekomunikacyjne coraz częściej nie są już posiadaczami infrastruktury (czyli usług dostępowych i przesyłowych). Klasyfikacja ta jest też odpowiednia dla budowy regulacji sektora VoIP.

Świadczeniu usług telekomunikacyjnych mogą towarzyszyć świadczenia innego rodzaju – zazwyczaj niematerialne, o charakterze informacyjnym, finansowym lub handlowym. Takie złożone świadczenie jest przedmiotem jednej transakcji. Chcąc ustalić czy dane świadczenie jest usługą telekomunikacyjną, należy zbadać czy dane

świadczenie polega głównie na transmisji sygnałów. W przypadku usług VoIP przyjmuje się, że usługi przypisane do kategorii I⁶² nie są usługami telekomunikacyjnymi w rozumieniu ustawy, gdyż ich przedmiotem nie jest transmisja sygnałów. Jednakże usługi te często korzystają z usług łączności elektronicznej, dla zapewniania komunikacji pomiędzy użytkownikami.

Z zakresu pojęcia usługi telekomunikacyjnej ustawodawca wyłączył usługę poczty elektronicznej. Wprowadzając ten zapis chciano wyłączyć spod przepisów ustawy operatorów portali internetowych udostępniających skrzynki e-mail swoim użytkownikom⁶³. Należy negatywnie ocenić takie rozwiązanie⁶⁴. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z postanowieniami dyrektywy ramowej, która w pkt. 10 motywów wymienia usługę przekazywania poczty elektronicznej jako przedmiot tej dyrektywy.

3.3.2. Publicznie dostępna usługa telekomunikacyjna

Publicznie dostępna usługa telekomunikacyjna została zdefiniowana w art. 2 pkt. 31 Prawa telekomunikacyjnego jako usługa telekomunikacyjna dostępna dla ogółu użytkowników. Definicja ta odwołuje się do pojęcia usługi telekomunikacyjnej⁶⁵ oraz użytkownika. Użytkownik według rozumienia ustawy Prawo telekomunikacyjne to podmiot korzystający z publicznie dostępnej usługi telekomunikacyjnej lub żądający świadczenia takiej usługi⁶⁶. Należy krytycznie ocenić fakt zapętlenia definicji użytkownika i publicznie dostępnej usługi telekomunikacyjnej. Pojęcie użytkownika jest bardzo szerokie. Są to zarówno podmioty korzystające z usług, jak i podmioty żądające takiego świadczenia. W rezultacie użytkownikiem jest każdy podmiot, który może zażądać świadczenia usługi. Natomiast użycie wyrażenia ogół użytkowników podkreśla, że z grupy tej nie ma żadnych wyłączeń.

Interpretacja językowa wyrażenia „ogół użytkowników” nie jest jednak wystarczająco precyzyjna, do wyznaczenia publicznego charakteru usługi. Odwołując się do celów ustawy można dokonać dwojakiej interpretacji. Po pierwsze, biorąc pod uwagę wspieranie konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, należałoby do usługodawców uznawanych za publicznych zaliczyć tych działających w większej skali. Z drugiej jednak strony chcąc chronić w jak największym stopniu użytkowników

⁶² Szerzej o klasyfikacji usług VoIP w rozdziale 2.2.

⁶³ Andrzej Krasuski „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, LexisNexis, 2005 r., str.67

⁶⁴ Stanisław Piątek „Usługa telekomunikacyjna”, Przegląd Telekomunikacyjny, nr 5/2007

⁶⁵ Szczegółowo opisana w rozdziale 3.3.1.

⁶⁶ art. 2 pkt 48 ustawy Prawo telekomunikacyjne

końcowych należałoby jak najszerzej interpretować tą kategorię. W literaturze przeważa druga interpretacja. S. Piątek określa publiczny charakter jako: „usługa jest dostępna ogółowi użytkowników, jeżeli dostawca nie ogranicza swojej działalności usługowej do zamkniętego kręgu użytkowników” oraz „ogół użytkowników to wszelkie osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne, które mogą być stronami majątkowych stosunków prawnych”.⁶⁷ Mogą wystąpić pewne ograniczenia podmiotów mogących skorzystać z usługi telekomunikacyjnej, nie wykluczające publicznego charakteru tej usługi. Takie ograniczenia to np. ograniczenie obszaru geograficznego świadczenia usługi, narzucenie użytkownikowi pewnych wymogów wstępnych przed zawarciem umowy, jeżeli wymogi te są uzasadnione i jednolite dla wszystkich użytkowników.

A *contrario* usługa ma charakter niepubliczny jeżeli jest skierowana do ograniczonego kręgu podmiotów. Najczęściej spotykanym tego typu ograniczeniem jest wymóg istnienia innego stosunku prawnego, którego nie może swobodnie nawiązać każdy podmiot. Niepublicznych usług telekomunikacyjnych nie można mylić z usługami prywatnymi, które są świadczone jedynie w prywatnych sieciach telekomunikacyjnych. Jeżeli w danej sieci są świadczone różnego rodzaju usługi (publiczne, niepubliczne, prywatne) o charakterze danej sieci decyduje, który rodzaj usług dominuje.

3.3.3.Publicznie dostępna usługa telefoniczna

Art. 2 pkt. 30 ustawy Prawo telekomunikacyjne zawiera definicję publicznie dostępnej usługi telefonicznej. Została ona określona jako usługa telekomunikacyjna dostępna dla ogółu użytkowników, w celu inicjowania i odbierania połączeń krajowych i międzynarodowych oraz uzyskania dostępu do służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy, za pomocą numeru lub numerów ustalonych w krajowym lub międzynarodowym planie numeracji telefonicznej, która ponadto może obejmować:

- a) zapewnienie pomocy konsultanta dostawcy usług przy korzystaniu z usług telekomunikacyjnych,
- b) uzyskanie informacji o numerach telefonicznych,
- c) dostęp do spisów abonentów,
- d) dostęp do aparatów publicznych,

⁶⁷ Stanisław Piątek „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, 2.wydanie, C.H.Beck 2005 r. str. 94

- e) korzystanie z usług na szczególnych warunkach,
- f) korzystanie ze specjalnych udogodnień przez osoby niepełnosprawne,
- g) korzystanie z połączeń z numerami niegeograficznymi.

Definicja ta jest transpozycją definicji PATS zawartej w dyrektywie ramowej. Zawarto w niej odwołania do definicji użytkownika, usługi telekomunikacyjnej, aparatu publicznego i numeru geograficznego. Pośrednio wiąże się również z ustawowymi pojęciami publicznej sieci telefonicznej i połączenia telefonicznego.

Publiczny charakter usługi telefonicznej należy rozumieć w ten sam sposób co publiczny charakter usługi telekomunikacyjnej⁶⁸, czyli jako dostępność dla nieograniczonego kręgu podmiotów. Jednocześnie ustawa nie definiuje wprost pojęcia usługi telefonicznej lecz precyzuje ten termin przez wyliczenie rodzajów połączeń realizowanych za pomocą tej usługi oraz świadczeń towarzyszących. Z punktu widzenia rozwoju nowych technologii ważną cechą tej definicji jest to, że nie ogranicza się ona jedynie do przekazywania głosu.

Definicja wymienia możliwość nawiązywania i odbierania połączeń jako jedną z podstawowych cech usługi. Pomocna może się tutaj okazać definicja połączenia telefonicznego, które zostało zdefiniowane w art. 2 pkt. 26 ustawy Prawo telekomunikacyjne jako połączenie ustanowione za pomocą publicznie dostępnej usługi telefonicznej, pozwalające na dwukierunkową łączność w czasie rzeczywistym. Czyli każde połączenie będące publicznie dostępną usługą telekomunikacyjną jest dwukierunkowe. Jednocześnie usługa musi zapewniać jednocześnie możliwość inicjowania i odbierania połączeń. Nie ma przeszkód, aby operator świadczył użytkownikom jedynie połączenia wychodzące lub przychodzące, jednakże nie będzie to w takim wypadku publicznie dostępna usługa telefoniczna. Jest to szczególnie istotne w przypadku operatorów VoIP, którzy często świadczących te dwie usługi osobno.

Ustawa wymienia połączenia krajowe i międzynarodowe. Podział ten jest oparty na lokalizacji punktów zakończenia połączenia. W przypadku połączeń krajowych zarówno punkt inicjacji połączenia jak i zakończenia połączenia muszą znajdować się na terytorium jednego kraju. Nie jest istotna droga, którą kierowany jest sygnał (czy jest to terytorium jednego, bądź kilku państw, czy przestrzeń eksterytorialna np. przestrzeń kosmiczna). W przypadku połączeń międzynarodowych oba znajdują się na terenie różnych państw. Ustawa Prawo telekomunikacyjne zawiera w niektórych przypadkach różne wymagania dla realizacji połączeń krajowych i międzynarodowych. W przypadku operatorów telefonii Internetowej, z braku możliwości jednoznacznego określenia miejsca położenia zakończenia sieciowego oraz braku przeszkód

⁶⁸ Szczegółowo w rozdziale 3.3.2

technicznych w zestawianiu połączenia na nawet największe odległości, należy przyjąć, że mogą oni świadczyć połączenia międzynarodowe.

Kolejnym elementem definicji publicznej usługi telefonicznej jest świadczenie dostępu do służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy (tzw. numery alarmowe). Tak samo jak w przypadku definicji PATS⁶⁹ należy krytycznie ocenić takie rozwiązanie. Obowiązek świadczenia kontaktu ze służbami ratowniczymi powinien być skutkiem zaliczenia danej usługi do kategorii publicznych usług telefonicznych, a nie jego warunkiem. W obecnej sytuacji operatorzy telefonii Internetowej mogą wyłączyć świadczone przez siebie usługi z tej kategorii poprzez rezygnację z zapewniania połączeń z numerami alarmowymi.⁷⁰

Kolejną cechą konstytutywną publicznej usługi telefonicznej jest to, że zapewnia połączenie za pomocą numerów z krajowego (lub międzynarodowego) planu numeracji telefonicznej. Nie ma wymogu aby obie strony połączenia posiadały taki numer⁷¹, jednakże w przypadku usługi zapewniającej zarówno inicjowanie i odbieranie połączeń jest to nieodzowne.

Definicja publicznej usługi telefonicznej zawiera dodatkowo wyliczenie świadczeń, które mogą być oferowane użytkownikom. Większość tych świadczeń nie jest oferowana na zasadzie dowolności, a obowiązek ich świadczenia został określony w dalszych przepisach ustawy Prawo telekomunikacyjne. Świadczenia te mogą być dodatkowo odpłatne i różnicować się w przypadku niektórych usług telefonicznych.

⁶⁹ Szerzej w rozdziale 3.2.1.

⁷⁰ Szerzej o świadczeniu połączeń z numerami alarmowymi w rozdziale 4.

⁷¹ Szerzej o wykorzystaniu planów numeracji w rozdziale 5.

Rozdział 4. Problematyka świadczenia połączeń alarmowych

Obowiązek świadczenia dostępu do służb ratowniczych został sformułowany w dyrektywie 2002/22/WE o usłudze powszechnej. Występuje on w przytaczanej wcześniej⁷² definicji publicznie dostępnej usługi telefonicznej. Rozwinięcie tej problematyki zawiera art. 26 dyrektywy powszechnej dotyczący jednego europejskiego numeru alarmowego. Przewiduje on że Państwa Członkowskie zapewniają, w uzupełnieniu wszelkich innych krajowych numerów alarmowych określonych przez krajowe organy regulacyjne, wszystkim użytkownikom końcowym publicznie dostępnych usług telefonicznych, możliwość bezpłatnego kontaktu ze służbami ratunkowymi przy wykorzystaniu jednego europejskiego numeru alarmowego „112”. Ponadto Państwa Członkowskie zapewniają właściwe odbieranie i zajmowanie się wywołaniami jednego europejskiego numeru alarmowego „112”, w sposób najlepiej odpowiadający krajowej organizacji systemów alarmowych i mieszczący się w granicach technologicznych możliwości sieci. Państwa Członkowskie zapewniają, aby przedsiębiorstwa, które prowadzi publiczne sieci telefoniczne udostępniały władzom zajmującym się ratownictwem informacje o miejscu przebywania osoby wywołującej, w stopniu technicznie możliwym, w odniesieniu do wywołań jednego europejskiego numeru alarmowego „112”. Państwa Członkowskie zapewniają obywatelom odpowiednia informacje o istnieniu i korzystaniu z jednego europejskiego numeru alarmowego „112”

Tematyka związana z połączeniami do służb ratowniczych została również poruszona w preambule do dyrektywy o usłudze powszechnej. Pkt. 12 preambuły stanowi, że dla obywatela jest ważne, aby istniała wystarczająca liczba publicznie dostępnych płatnych aparatów telefonicznych, a dla użytkowników ważna jest możliwość bezpłatnego zadzwonienia na numery alarmowe, a w szczególności na jeden europejski numer alarmowy („112”) z dowolnego telefonu, włączając publicznie dostępne płatne aparaty telefoniczne, bez korzystania z jakiegokolwiek formy płatności. Niewystarczająca informacja o istnieniu numeru „112” pozbawia obywateli dodatkowego bezpieczeństwa zapewnionego przez istnienie tego numeru na poziomie europejskim, szczególnie w czasie, gdy podróżują przez inne Państwa Członkowskie. Następnie pkt. 26 preambuły stanowi, że ważne jest, aby użytkownicy byli w stanie wywołać jeden europejski numer alarmowy „112” oraz wszelkie inne krajowe alarmowe numery telefoniczne, bezpłatnie, z dowolnego telefonu, włączając publiczne automaty telefoniczne, bez korzystania z jakiegokolwiek formy płatności. Państwa Członkowskie powinny być już podjąć konieczne przygotowanie

⁷² Rozdział 3.3.3.

organizacyjne najlepiej odpowiadające krajowej organizacji systemów alarmowych w celu zapewnienia, że wywołania tego numeru spotkają się z właściwą odpowiedzią i że ktoś się nimi odpowiednio zajmie. Informacja o miejscu, w którym znajduje się osoba dzwoniąca, udostępniana służbom ratunkowym, poprawi poziom ochrony i bezpieczeństwa użytkowników służb „112” i pomoże służbom ratunkowym, w stopniu możliwym technicznie, w wykonywaniu ich obowiązków, pod warunkiem, że zagwarantuje się przeniesienie wywołań i towarzyszących im danych do służb ratunkowych. Odbiór i wykorzystanie takich informacji powinny być zgodne z odnośnym prawem Wspólnoty o przetwarzaniu danych personalnych. Stałe udoskonalenia technologii komputerowych będą stopniowo umożliwiać jednocześnie obsługiwanie kilku języków w tych sieciach, po rozsądnych kosztach. To z kolei zapewni dodatkowe bezpieczeństwo obywatelom europejskim korzystającym z numeru alarmowego „112”.

Podkreślenie wagi świadczenia połączeń ze służbami ratunkowymi poprzez numer „112” poprzez zawarcie tej tematyki w preambule dyrektywy, świadczy o tym, że usługi takie są traktowane jako prawo wszystkich obywateli. Ochrona użytkownika ma być priorytetem w przypadku świadczenia usług telefonicznych. Dlatego też ważne jest uwzględnienie specyfiki telefonii VoIP w przypadku połączeń alarmowych.

Transpozycją postanowień dyrektywy o usłudze powszechnej dotyczących świadczenia połączeń alarmowych jest art. 77 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Stanowi on, że dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych jest obowiązany zapewnić użytkownikom końcowym swojej sieci, w tym korzystającym z aparatów publicznych, bezpłatne połączenia z numerami alarmowymi. Ponadto dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych jest obowiązany zapewnić kierowanie połączeń do numeru alarmowego „112” do centrum powiadamiania ratunkowego oraz połączeń do innych numerów alarmowych do właściwych terytorialnie jednostek służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy. Uzupełnieniem tego przepisu jest art. 78 Prawa telekomunikacyjnego dotyczący przekazywania informacji lokalizacyjnych.⁷³

Pojęcie numeru alarmowego zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 21 ustawy Prawo telekomunikacyjne, jako numer ustalony w ustawie lub planie numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych udostępniony służbom ustawowo powołanym do niesienia pomocy. Krąg służb, do których odnosi się ten przepis nie jest stały. Wyznaczają go przepisy prawa publicznego w oddzielnych aktach prawnych. Przykładowo można wyliczyć: Policję, Państwową Straż Pożarną, pogotowie ratunkowe, straże gminne, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. W

⁷³ Szerzej o przekazywaniu informacji lokalizacyjnych w rozdziale 4.3.

art. 129 ustawy Prawo telekomunikacyjne jako wspólny numer alarmowy został określony numer „112”. Jest to jedyny numer przeznaczony do kontaktu ze służbami ratunkowymi określony ustawowo. Pozostałe numery alarmowe (np. „999”, „998”, „997”) zostały określone w Planie Numeracji Krajowej dla Publicznych Sieci Telefonicznych, będącym załącznikiem do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 14.07.200 r.⁷⁴ w sprawie planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych. Różny sposób ustanowienia numerów alarmowych nie różnicuje ich pozycji prawnej w sprawach wykonywania obowiązków związanych ze stosowaniem tych numerów.

Ważną cechą połączeń ze służbami ratunkowymi jest bezpłatność. Bezpłatność oznacza, że mogą one być inicjowane bez żadnego środka pieniężnego. W przypadku dostawców usług VoIP powszechną praktyką jest udostępnianie połączeń wychodzących na zasadach przedpłaty. Kiedy środki zdeponowane na rachunku abonenta wyczerpują się dostawca zazwyczaj blokuje możliwość inicjowania połączeń. Praktyka taka powinna być niedopuszczalna. Po zawarciu umowy z użytkownikiem na świadczenie połączeń wychodzących, połączenia alarmowe powinny być dostępne w każdym czasie, niezależnie od stanu rozliczeń finansowych pomiędzy dostawcą, a użytkownikiem. Podobnie należy bardzo krytycznie ocenić praktykę blokowania wszelkich połączeń (w tym alarmowych), w przypadku zaległości w płaceniu rachunków przez użytkowników.

Wyjątkiem od zasady bezpłatności świadczenia połączeń alarmowych jest przypadek sieci niepublicznych. Termin ten nie został zdefiniowany ustawowo, lecz pozostaje w logicznym związku z definicją sieci publicznej. Sieć niepubliczna oznacza „sieć telekomunikacyjną, wykorzystywaną przez podmiot wyłącznie dla własnych potrzeb, a także sieć, która jest wykorzystywana do świadczenia niepublicznych usług telekomunikacyjnych, czyli usług, które nie mieszczą się w definicji publicznie dostępnej usługi telekomunikacyjnej”⁷⁵. Jako przykład takich sieci można podać sieci w obiektach biurowych, wykorzystywane przez ich najemców. W nowo powstających obiektach tego typu są to prawie wyłącznie sieci, w których świadczone są usługi VoIP. Jeżeli sieć niepubliczna jest podłączona do sieci publicznej to dostawcy usług w sieci niepublicznej są traktowani jako użytkownicy sieci publicznej. Bezpłatne połączenia alarmowe przysługują jedynie użytkownikom końcowym sieci publicznej (czyli użytkownikom podłączonym bezpośrednio przez operatora sieci oraz dostawcom usług świadczonych w jego sieci). W przypadku, w którym usługodawca świadczący usługi w sieci niepublicznej udostępnia możliwość nawiązywania połączeń alarmowych swoim użytkownikom końcowym, operator sieci publicznej może

⁷⁴ Dz.U. Nr 145, poz 1215

⁷⁵ Stanisław Piątek „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, 2.wydanie, C.H.Beck 2005 r., str.87

pobierać od tego usługodawcy opłaty za takie połączenia⁷⁶. Przez wzgląd na szczególny rozwój sieci niepublicznych należy ocenić takie rozwiązanie krytycznie. Ogranicza ono dostęp do służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy i ujemnie wpływa na poziom ochrony użytkowników sieci niepublicznych. Jednocześnie nie można wymagać, aby operator sieci publicznej był zobowiązany do zapewnienia połączeń alarmowych użytkownikom końcowym innych sieci. Zasadne wydaje się uzupełnienie art. 77 Prawa telekomunikacyjnego o ustęp mówiący, że „dostawca publicznych usług telekomunikacyjnych jest obowiązany świadczyć wszystkie połączenia z numerami alarmowymi na zasadach bezpłatności”.

4.1. Podmioty zobowiązane do świadczenia połączeń alarmowych

Dyrektywa o usłudze powszechnej określa jako podmiot zobowiązany do świadczenia połączeń z numerami alarmowymi dostawcę usług PATS. Jak już wspomniano wcześniej istotną kwestią jest zmiana definicji usług PATS i wyłączenie z niej warunku świadczenia połączeń alarmowych jako przesłanki do bycia usługodawcą PATS. Obowiązek świadczenia połączeń ze służbami ratunkowymi powinien być skutkiem świadczenia usług, które pozwalają użytkownikom na inicjację połączeń do publicznej sieci telefonicznej. W takim wypadku obowiązkiem takim zostali by objęci nie tylko usługodawcy PATS, ale również usługodawcy ECS świadczący usługi kategorii II (czyli połączenia wychodzące do sieci PSTN⁷⁷). Sytuacja taka ma już miejsce w niektórych państwach członkowskich (Portugalia, Włochy, Hiszpania), w których regulatorzy nałożyli obowiązek świadczenia połączeń alarmowych na usługodawców usług ECS kategorii II⁷⁸.

Ponadto wyłączenie świadczenia połączeń alarmowych z definicji PATS uniemożliwiłoby usługodawcom samodzielny wybór, do której kategorii usługodawców będą zaliczani, jedynie przez rezygnację ze świadczenia takich usług. Wielu usługodawców publicznych ECS rozważa możliwość świadczenia połączeń alarmowych, wyrażając jednocześnie obawy, że przez takie działanie może zostać zaliczonym do kategorii usługodawców PATS i być objęta dodatkowymi obowiązkami

⁷⁶ Stanisław Piątek „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, 2.wydanie, C.H.Beck 2005 r., str. 498

⁷⁷ Szerzej o podziale na poszczególne kategorie usługowe w rozdziale 2.2.

⁷⁸ European Regulators Group „ERG Common position on VoIP”, 2007, r.

przewidzianymi dla tych usługodawców⁷⁹. Zmiana definicji jest szeroko podnoszonym postulatem zarówno w środowisku podmiotów gospodarczych⁸⁰, jak i regulatorów⁸¹.

Z punktu widzenia polskiego ustawodawstwa obowiązek świadczenia połączeń ze służbami ustawowo powołanymi do niesienia pomocy jest podmiotowo szerszy niż analogiczny obowiązek wynikający z dyrektywy. Ustawa Prawo telekomunikacyjne w art. 77 ust. 1 jako podmioty zobowiązane do świadczenia takich połączeń określa dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Zakres tej kategorii obejmuje zarówno dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych (odpowiednik PATS), jak i dostawców publicznych usług telekomunikacyjnych (odpowiednich publicznych ECS). Tak szeroki krąg podmiotów zobowiązanych do świadczenia połączeń alarmowych jest zawężany przez definicję numeru alarmowego, który jest dostępny w publicznych sieciach telefonicznych. Wyłącza to z zakresu tego przepisu dostawców publicznych usług telekomunikacyjnych nie świadczących usług w publicznych sieciach telefonicznych. Jednakże, jeżeli dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, świadczy połączenia telefoniczne do publicznej sieci telefonicznej (czyli z numerami z publicznej numeracji telefonicznej), to podlega on obowiązkowi świadczenia połączeń z numerami alarmowymi⁸².

Obowiązkowi świadczenia połączeń alarmowych podlegają jedynie usługodawcy spełniający warunek publiczności, czyli dostępności usług dla nieograniczonego kręgu podmiotów. Spod takiego obowiązku wyłączone są sieci prywatne (wewnętrzne) – w których usługi telekomunikacyjne podmioty świadczą jedynie na własny użytek, oraz sieci niepubliczne – służące do świadczenia usług nie będących usługami publicznymi. Wyłączenie pierwszej kategorii sieci spod regulacji jest oczywiste, gdyż podmioty te zaspokajają swoje własne potrzeby, na własne ryzyko. Jednakże brak obowiązku świadczenia połączeń alarmowych dla usługodawców świadczących swoje usługi w sieciach niepublicznych może budzić niepokój. Aktualnie obserwuje się szybki wzrost ilości powstających sieci niepublicznych. Są one najczęściej spotykane w budynkach biurowych przeznaczonych na wynajem lub hotelach, w których operator sieci niepublicznej udostępnia usługi telekomunikacyjne najemcom lub klientom. Sieci te są najczęściej oparte o protokół VoIP i połączone z publicznymi sieciami telefonicznymi. Użytkownicy końcowi sieci niepublicznej najczęściej nie są świadomi z jakiej sieci korzystają i że operatorzy tych sieci nie mają obowiązku świadczenia połączeń alarmowych. Jest to bardzo niekorzystna sytuacja z punktu widzenia bezpieczeństwa i zasady ochrony obywateli. Jednakże zmiana tego stanu rzeczy

⁷⁹ Skype Communications „Response of Skype Communications to the ERG consultation document”, 2007 r.

⁸⁰ Bouygues Telecom „Response of Bouygues Telecom to the public consultation on Voice over IP proposed by ERG” 2007 r.

⁸¹ European Regulators Group „ERG Common position on VoIP”, ERG (07) 56rev2, 2007 r.

⁸² Stanisław Piątek „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, 2. wydanie, C.H.Beck 2005 r. s.497

wymagałaby interwencji ustawodawczej, obejmującej również obowiązkiem świadczenia połączeń alarmowych usługodawców świadczących niepubliczne usługi telekomunikacyjne, pozwalające na połączenia z publiczną siecią telefoniczną.

Ustawa jako podmiot zobowiązany i odpowiedzialny za świadczenie połączeń alarmowych wskazuje dostawcę usług. W rzeczywistości obowiązek zestawienia takiego połączenia jest realizowany przez operatora sieci telekomunikacyjnej. Dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych nie będący operatorem sieci – tak jak ma to najczęściej miejsce w przypadku dostawcy usług VoIP – powinien poprzez zawarcie umowy z operatorem zagwarantować możliwość uzyskania połączeń alarmowych dla swoich użytkowników.

4.2. Kierowanie połączeń do właściwego PSAP

Kolejną kwestią istotną z punktu widzenia operatora telefonii internetowej jest obowiązek kierowania połączeń do właściwego PSAP (centrum powiadamiania ratunkowego). Art. 77 ust.2 ustawy Prawo telekomunikacyjne stanowi, iż dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych jest obowiązany zapewnić kierowanie połączeń do numeru alarmowego „112” do centrum powiadamiania ratunkowego oraz połączeń do innych numerów alarmowych do właściwych terytorialnie jednostek służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy. W przepisie tym nie została zawarta klauzula generalna, którą zawiera analogiczny przepis dyrektywy o usłudze powszechnej, czyli „z uwzględnieniem możliwości technicznych sieci”. Pominięcie to należy ocenić negatywnie, szczególnie w przypadku telefonii VoIP.

W przypadku nienomadycznych⁸³ usług VoIP połączenia ze służbami ratowniczymi powinny być kierowane do centrum powiadamiania ratowniczego geograficznie właściwego dla tego typu zgłoszeń⁸⁴. Realizacja tego obowiązku może odbywać się w analogiczny sposób do metody stosowanej w przypadku telefonii stacjonarnej. W takim przypadku operator VoIP przed zestawieniem połączenia powinien sprawdzić w bazie danych z adresami użytkowników, do którego centrum powiadamiania

⁸³ Podział usług VoIP na nomadyczne i nienomadyczne szerzej przybliżony w rozdziale 2.1.

⁸⁴ Zawarta w raporcie EGEA definicja najbardziej właściwego PSAP podkreśla, że nie jest to punkt najbliższy usytuowany geograficznie lecz punkt o podwójnej właściwości – przedmiotowej (zajmujący się konkretnym rodzajem sytuacji kryzysowej np. straż pożarna, policja, służby medyczne) oraz terytorialnej (został wyznaczony do obsługi danego obszaru)

ratowniczego powinno zostać skierowane połączenie. Nie ma żadnych przeszkód technicznych dla realizacji tego obowiązku przez tą kategorię usługodawców.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku nomadycznych usług VoIP. Dostawcy tych usług nie są w stanie jednoznacznie określić położenia użytkowników⁸⁵, w konsekwencji nie mogą określić właściwego centrum powiadamiania ratunkowego. Rygorystyczne traktowanie art. 77 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego prowadziłoby do stwierdzenia, że usługi nomadyczne nie mogą być świadczone, gdyż niedostatki technologiczne nie pozwalają na spełnienie warunków ustawowych⁸⁶. W najbliższym czasie rozwój sieci Internet nie będzie umożliwiał ustalenia jednoznacznej lokalizacji użytkownika usług nomadycznych⁸⁷. Jednocześnie w przypadku globalnej konkurencji gospodarczej wprowadzenie zakazu świadczenia usług nomadycznych godziłoby w interesy krajowych podmiotów gospodarczych.

Rozwiązaniem tego problemu na płaszczyźnie ustawowej byłoby dodanie do art. 77 ust. 2 określenia „z uwzględnieniem możliwości technicznych sieci”. Byłoby to zgodne z postanowieniami dyrektywy o usłudze powszechnej, jak i odpowiadało zmieniającej się technologii telekomunikacyjnej.

Na płaszczyźnie regulacyjnej należy określić klarowne zasady, według których powinny być kierowane połączenia. Jest kilka możliwych do zastosowania rozwiązań. Po pierwsze operator telefonii internetowej mógłby udostępniać użytkownikom możliwość rejestracji swojego położenia. W takim wypadku połączenie ze służbami ratowniczymi byłoby kierowane do centrum powiadamiania ratowniczego właściwego dla aktualnie zarejestrowanej lokalizacji. Drugim możliwym rozwiązaniem, dostępnym jedynie dla użytkowników korzystających z numerów geograficznych z planu numeracji krajowej⁸⁸ jest kierowanie połączenia alarmowego do centrum właściwego dla tego numeru. Istotnym ograniczeniem tego rozwiązania jest jego dostępność jedynie dla użytkowników posiadających numer geograficzny. Dodatkowo nie musi być on zgodny z faktyczną lokalizacją użytkownika. Trzecim rozwiązaniem jest kierowanie połączenia alarmowego do centrum właściwego dla dostawcy usług VoIP. Może to być uzasadnione kwestiami językowymi, gdy użytkownik znajduje się za granicą. Najbardziej efektywną metodą regulacji tej kwestii wydaje się połączenie wszystkich trzech metod według sekwencji zaprezentowanej na Schemacie 3:

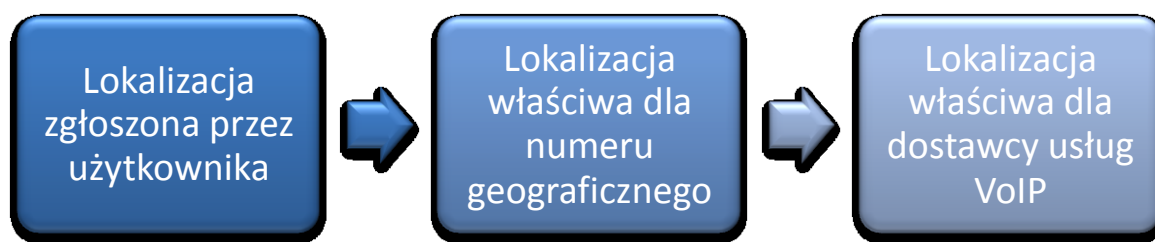
⁸⁵ Szerzej na ten temat w rozdziale 4.3.

⁸⁶ Wojciech Berezowski, „Różnice między polskim prawem telekomunikacyjnym a Wspólnym Stanowiskiem ERG w sprawie VoIP (ERG Common Position on VoIP)”, Departament Prawny UKE, 2008 r

⁸⁷ Stanowisko eksperta Politechniki Gdańskiej wyrażone podczas Debata o przyszłych regulacjach usługi VoIP w siedzibie UKE, 2008 r.

⁸⁸ Szerzej o numeracji geograficznej w rozdziale 5.

Schemat 3. Sekwencja wyboru lokalizacji użytkownika



Źródło: Opracowanie własne

4.3. Informacja o lokalizacji użytkownika przekazywana do PSAP

Obowiązek przekazywania informacji o lokalizacji użytkownika został sformułowany w art. 26 ust. 3 dyrektywy o usłudze powszechnej. Stanowi on, iż Państwa Członkowskie zapewnią, iż przedsiębiorstwa eksploatujące publiczne sieci telefoniczne w stopniu technicznie możliwym udostępniają służbom ustawowo powołanym do niesienia pomocy informację o lokalizacji osoby wykonującej połączenie przez wspólny europejskie numer alarmowy „112”.

Odpowiednikiem tego przepisu w polskim systemie prawnym jest art. 78 ustawy Prawo telekomunikacyjne stanowiący, że operator publicznej sieci telefonicznej jest obowiązany udostępniać Prezesowi UKE informacje dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego „112” albo innego numeru alarmowego:

- 1) w czasie rzeczywistym — w przypadku operatora ruchomej publicznej sieci telefonicznej,
 - 2) w trybie wsadowym — w przypadku operatora stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej
- w celu udostępnienia tych danych, za pośrednictwem systemu, o którym mowa w ust. 4, odpowiednio centrum powiadamiania ratunkowego albo właściwym terytorialnie jednostkom służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy.

Ustawa Prawo telekomunikacyjne obowiązkiem dostarczenia informacji lokalizacyjnej obarcza operatorów publicznej sieci telefonicznej. Dostawcy usług VoIP nie są operatorami sieci, jedynie korzystają z tej sieci do zestawiania połączeń. Takie sformułowanie zawęży krąg podmiotów jedynie do operatorów stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej oraz ruchomej publicznej sieci telefonicznej. Regulacja ta nie jest

zakresowo zgodna z postanowieniami dyrektywy o usłudze powszechnej. Dyrektywa określa podmioty zobowiązane, jako przedsiębiorstwa eksploatujące publiczne sieci telefoniczne. Do tej kategorii zaliczają się dostawcy usług VoIP świadczący połączenia do publicznej sieci telefonicznej (nie będący podmiotami zobowiązanymi według ustawy Prawo telekomunikacyjne).

Ustawa Prawo telekomunikacyjne przewiduje dwa tryby, w których przekazywana jest informacja o lokalizacji użytkowników. W pierwszym – dotyczącym operatorów ruchomej publicznej sieci telefonicznej – przekazywanie danych odbywa się w czasie rzeczywistym. Centrum powiadamiania ratowniczego zwraca się do operatora sieci ruchomej o podanie informacji lokalizacyjnej danego użytkownika wykonującego połączenie alarmowe. W zależności od technologii w jakiej pracuje sieć (GSM/UMTS) jest to informacja podawana z dokładnością do położenia anteny nadawczo odbiorczej (BTS) lub z większą dokładnością uzyskaną za pomocą terminali innych użytkowników. W przypadku sieci telefonii stacjonarnej informacja lokalizacyjna jest uzyskiwana z bazy danych, w której poszczególnym zakończeniom sieci są przypisane adresy abonentów. Baza danych jest udostępniona dla centrum powiadomień ratowniczych i uzupełniana przez operatora stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej.

W trakcie ostatniej nowelizacji art. 78 Prawa telekomunikacyjnego zrezygnowano z określenia, że dane lokalizacyjne powinny być przekazywane „w miarę możliwości technicznych”. Sformułowanie takie zawiera art. 26 dyrektywy o usłudze powszechnej. Pominiecie tego sformułowania rodziłoby poważne konsekwencje, jeżeli usługodawcy VoIP zostaliby zaliczeni do kręgu podmiotów odpowiedzialnych za dostarczenie informacji lokalizacyjnej. Dostawcy nienomadycznych usług VoIP nie mieliby problemu ze spełnieniem takiego obowiązku w trybie wsadowym, czyli według procedury w jakiej uczestniczą operatorzy stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej. W przypadku dostawców nomadycznych usług VoIP (w tej wersji działa większość usługodawców VoIP) nie ma aktualnie możliwości dostarczenia wiarygodnej informacji o lokalizacji użytkowników końcowych⁸⁹. Prowadzone są aktualnie prace nad zmianą technologii telefonii internetowej, pozwalającą na uzyskiwanie informacji o lokalizacji użytkowników nomadycznych⁹⁰, również dostawcy usług VoIP stosują pewne techniki, które zwiększają prawdopodobieństwo trafnego określenia lokalizacji, jednakże na dzień dzisiejszy należy uznać, że uzyskanie wiarygodnej informacji o lokalizacji użytkowników nomadycznych nie jest możliwe.

Zasadnym wydaje się przywrócenie w art.78 Prawo telekomunikacyjne sformułowania dotyczącego możliwości technicznych sieci. Jednocześnie proponuje

⁸⁹ Stanowisko eksperta Politechniki Gdańskiej wyrażone podczas debaty o przyszłych regulacjach usługi VoIP w siedzibie UKE, 2008 r.

⁹⁰ Prace pod przewodnictwem The Internet Engineering Task Force

się⁹¹ wprowadzenie w ustawie kategorii użytkowników nomadycznych i dostosowanie regulacji do specyfiki świadczenia usług telefonicznych tym trybie.

Jednocześnie zalecanym podejściem regulacyjnym⁹² w przypadku przekazywania informacji lokalizacyjnych o użytkownikach nomadycznych jest dodatkowa informacja dla centrum powiadamiania ratowniczego o niepewności tego adresu. Działanie takie jest istotne dla służb ratowniczych, które powinny być powiadamiane o potrzebie potwierdzenia wiarygodności otrzymywanej informacji. Jednocześnie zwiększałoby zaufanie do działania całego systemu, w którym w przypadku rozwoju nowych technologii, dane uzyskiwane od operatorów stacjonarnych i komórkowych, wciąż posiadałyby dotychczasowy poziom niezawodności.

Kolejną ważną kwestią podkreślaną w ramach prac nad tematem lokalizacji użytkowników telefonii internetowej jest potrzeba wprowadzenia obowiązku dokładnego informowania abonentów o wszelkich ograniczeniach usług VoIP w stosunku do tradycyjnych usług telefonicznych. Abonenci powinni zostać poinformowani o ewentualnym braku możliwości odczytania ich lokalizacji przez sieć oraz związanym z tym trybem kierowania połączeń alarmowych do punktów powiadamiania ratowniczego. Obowiązek taki powinien być ujednolicony we wszystkich państwach członkowskich i przekazywany użytkownikom w jasny i bezpośredni sposób (np. w postaci czytelnej informacji dołączonej do rachunków telefonicznych). Jednocześnie użytkownicy mogliby otrzymać informacje o sposobach zwiększenia swojego bezpieczeństwa podczas korzystania z usług VoIP⁹³.

Obowiązek taki częściowo zawiera art. 59 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne, który przewiduje, że dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych jest obowiązany do określenia zakresu i warunków wykonywania usług telekomunikacyjnych w regulaminie świadczenia usług telekomunikacyjnych, podanym do publicznej wiadomości i dostarczany nieodpłatnie abonentowi wraz z umową o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, w tym o zapewnienie przyłączenia do publicznej sieci telekomunikacyjnej, a także na każde jego żądanie. Zakres podmiotowy tego przepisu rozciąga się na dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Takie sformułowanie obejmuje wszystkich dostawców usług VoIP świadczących połączenia do publicznej sieci telefonicznej (kategoria II i IV), czyli podmioty, które powinny świadczyć połączenia alarmowe. Dodatkowo dane do których obwieszczenia zostali zobowiązani dostawcy usług

⁹¹ Wojciech Berezowski, „Różnice między polskim prawem telekomunikacyjnym a Wspólnym Stanowiskiem ERG w sprawie VoIP (ERG Common Position on VoIP)”, Departament Prawny UKE, 2008 r.

⁹² European Regulators Group „ERG Common position on VoIP”, ERG (07) 56rev2, 2007 r.

⁹³ Z badań Instytutu Łączności wynika, że udział użytkownika wyraźnie zwiększa prawidłowość określenia jego lokalizacji

powinny zostać uzupełnione w przypadku usługodawców VoIP o element porównawczy z tradycyjną telefonią stacjonarną.

Przepisy art. 59 Prawa telekomunikacyjnego jako podmiot uprawniony do otrzymania informacji określa abonenta. W art. 2 ust 1 ustawa Prawo telekomunikacyjne definiuje abonenta jako podmiot, który jest stroną umowy zawartej w formie pisemnej o świadczenie usług z dostawcą publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Definicja ta ogranicza swobodę wyboru formy umowy, przyznając uprawnienia jedynie podmiotom, które zawarły umowę w formie pisemnej. Wprawdzie niezachowanie tej formy umowy nie powoduje jej nieważności, jednakże dochodzenie praw z niej wynikających jest dalece utrudnione, gdyż forma ta jest zastrzeżona dla celów dowodowych. W praktyce gospodarczej dotyczących dostawców usług telefonii internetowej najczęściej zawierane są umowy w formie elektronicznej. Prowadziłoby to do stwierdzenia, że użytkownicy telefonii internetowej nie są abonentami w rozumieniu ustawy Prawo telekomunikacyjne i nie przysługują im uprawnienia przewidziane dla abonentów, z uprawnieniem do informacji włącznie. Rozwiązanie stoi w rażącej sprzeczności z praktyką gospodarczą, zasadą ochrony użytkowników. Ponadto samo medium, w którym świadczona jest usługa telefonii VoIP, czyli Internet, sugeruje elektroniczną formę zawierania umów. Skłania ta do zmiany definicji abonenta, tak aby uwzględniała również podmioty, które zawarły umowę w formie elektronicznej.

Rozdział 5. Numeracja telefoniczna użytkowników VoIP

Problem regulacyjny związany z użyciem numeracji z publicznego planu numeracji krajowej dotyczy usług VoIP kategorii III i IV⁹⁴, czyli usług pozwalających na odbieranie połączeń z publicznej sieci telefonicznej. W celu zestawienia takiego połączenia abonent VoIP musi mieć przyznany numer rozpoznawalny w sieci PSTN. Numer jest ciągiem cyfr o odpowiedniej strukturze, która jest ustalana przez władze krajowe. W warunkach polskich regulacja ta zawarta jest w rozporządzeniu ministra właściwego w sprawach łączności⁹⁵, wydanego na podstawie art. 126 ust 12 i 13 Prawa telekomunikacyjnego, zawierającego Plan numeracji krajowej. Zasady przyznawania numeracji telefonicznej określa dyrektywa 2002/21/WE. W art. 10 stanowi, iż: Państwa Członkowskie zapewnią, by odpowiednie numery i zakresy numeracyjne były udostępniane dla wszystkich publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej. Krajowe organy regulacyjne ustanowią obiektywne, jawne i niedyskryminujące procedury przydzielania krajowych zasobów numeracyjnych. Krajowe organy regulacyjne zapewnią, by plany numeracyjne oraz procedury były stosowane w sposób zapewniający równe traktowanie wszystkich podmiotów świadczących publicznie dostępne usługi łączności elektronicznej. W szczególności Państwa Członkowskie zapewnią, by przedsiębiorstwa, którym przydzielono dany zakres numerów, nie dyskryminowały innych podmiotów świadczących usługi łączności elektronicznej w odniesieniu do ciągów numerów używanych przy zapewnianiu dostępu do ich usług. Jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia pełnej globalnej interoperacyjności usług, Państwa Członkowskie będą koordynować swoje stanowiska w obrębie organizacji międzynarodowych oraz na forum międzynarodowym przy podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z numeracją, nazewnictwem oraz adresowaniem sieci i usług łączności elektronicznej. Z postanowień art. 10 wynika, że nie ma żadnych przeszkód dla dostawców usług VoIP zaliczanych do usług łączności elektronicznej do posługiwania się numerami odstępnymi w Planie numeracji krajowej.

Zagadnieniem spornym jest kwestia czy usługodawcy VoIP powinni mieć możliwość korzystania z numeracji geograficznej, czy jedynie z numeracji niegeograficznej. Definicja numeru geograficznego została zawarta w art. 2 ust d) dyrektywy o usłudze powszechnej. Numer geograficzny został określony jako numer istniejący w krajowym planie numeracji telefonicznej, w którym część jego struktury

⁹⁴ więcej o kategoriach usług VoIP w rozdziale 2.2.

⁹⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych Dz.U. 2008 nr 52 poz. 307 z poz. zm.

cyfrowej zawiera informacje o znaczeniu geograficznym wykorzystywana do przekierowywania wywołań tam gdzie fizycznie mieści się urządzenie końcowe sieci. Odpowiednikiem tej definicji jest krajowa regulacja zawarta w art. 2 pkt. 22 ustawy Prawo telekomunikacyjne określająca numer geograficzny jako numer ustalony w planie numeracji krajowej, w którym część ciągu cyfr zawiera wskaźnik obszaru geograficznego, wykorzystywany do kierowania połączeń do stałej lokalizacji zakończenia sieci.

Mówiąc o numerze geograficznym mamy na myśli ciąg cyfr z pominięciem kodu państwa. Tak więc pojęcie to odnosi się jedynie do numeracji krajowej na terenie danego państwa. Strukturę numeru określa zalecenie ITU E.164⁹⁶. Zalecenie to znalazło swoją normatywną odzwierciedlenie w Planie numeracji krajowej. Numer geograficzny składa się ze wskaźnika obszaru geograficznego (w terminologii ITU – National Designation Code) oraz numeru zakończenia sieci (ITU – Subscriber Number). W ten sposób każdy użytkownik jest identyfikowany przez unikalny ciąg 10 cyfr, zwany numerem krajowym. Wskaźnik Obszaru Geograficznego wskazuje na powiązanie danego numeru z jedną ze stref numeracyjnych. Pojęcie strefy numeracyjnej nie zostało zdefiniowane ustawowo, jednakże jest używane w ustawie Prawo telekomunikacyjne. Pochodzi ono z Planu numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych⁹⁷. Obecnie Plan numeracji krajowej przewiduje podział na 49 stref numeracyjnych. Struktura podziału odzwierciedla podział terytorium kraju na 49 województw istniejący przed wprowadzeniem aktualnego podziału administracyjnego.

Numer niegeograficzny został zdefiniowany w art. 2 pkt. f) dyrektywy o usłudze powszechnej jako to numer istniejący w krajowym planie numeracji, który nie jest geograficzny. Zalicza się do nich m.in. (numery) komórkowe, bezpłatne i płatne po najwyższych stawkach. Tak jak w przypadku numeru geograficznego i ta definicja znalazła swoje odzwierciedlenie w polskiej ustawie. Art. 2 pkt. 23. Prawa telekomunikacyjnego definiuje numer niegeograficzny jako numer ustalony w planie numeracji krajowej, który nie zawiera ciągu cyfr określającego wskaźnik obszaru geograficznego, w szczególności numer zakończenia ruchomej publicznej sieci telefonicznej, numer do którego połączenia są bezpłatne lub o podwyższonej opłacie.

Numer niegeograficzny został w dużej mierze zdefiniowany jako przeciwieństwo numeru geograficznego. Zasadniczą cechą odróżniającą go od numeru geograficznego jest brak wskaźnika obszaru geograficznego. Struktura numeru niegeograficznego również odpowiada zaleceniu ITU E.164 i została

⁹⁶ ITU-T Recommendation E.164 (02/2005)

⁹⁷ Dz. U. Nr 52, poz. 307

określona w Planie numeracji krajowej. Za numery niegeograficzne uważa się m.in. numery abonentów sieci ruchomych.

Komisja Europejska pozostawia krajom członkowskim dużą swobodę przy przyznawaniu określonej numeracji użytkownikom usług VoIP⁹⁸. Podstawowym zagadnieniem jest możliwość i zasadność korzystania przez użytkowników nomadycznych z numerów geograficznych. Ze względu na to, że użytkownik nomadyczny charakteryzuje się zmiennością swojej lokalizacji, co powoduje zmianę punktu zakończenia sieci, naturalnym rozwiązaniem wydawałoby się przyznanie specjalnej numeracji niegeograficznej dla użytkowników nomadycznych. Zaletą takiego rozwiązania byłoby wyróżnienie grupy użytkowników nomadycznych w planach taryfowych i możliwość utrzymania dotychczasowego planu opłat za połączenia telefoniczne, różnicującego cenę połączenia w zależności od położenia punktu zakończenia sieci. Dodatkowo wyodrębnienie numeracji dla użytkowników nomadycznych sprzyjałoby rozpoznawaniu tej grupy użytkowników przez centra powiadamiania alarmowego, które otrzymywałyby w ten sposób informację o niepewności informacji lokalizacyjnej takiego użytkownika. Kolejnym argumentem podnoszonym przez zwolenników przyznania użytkownikom nomadycznym numeracji niegeograficznej jest stwierdzenie, że ten rodzaj numeracji został stworzony dla celów obsługi połączeń z punktami zakończenia sieci o zmiennej lokalizacji, w przeciwieństwie do numerów geograficznych, które z definicji mają obsługiwać punkty zakończenia sieci o stałej lokalizacji.

Wadą numeracji niegeograficznej jest jej ograniczony zakres, szczególnie biorąc pod uwagę przewidywany intensywny rozwój usług VoIP. Jednocześnie użycie numeracji niegeograficznej może istotnie ograniczać konkurencyjność usług VoIP na rynku. Użytkownicy posiadają mniejsze zaufanie do mniej powszechnych numerów telefonicznych. Jednocześnie będzie występowała możliwość blokowania połączeń od numerów VoIP przez użytkowników indywidualnych i instytucjonalnych.

Za wykorzystaniem numerów geograficznych przemawia chęć zwiększenia konkurencji na rynku telekomunikacyjnym. Z analiz przeprowadzonych przez ECC⁹⁹ wynika niechęć użytkowników do korzystania z nieznanymi im wcześniej lub nietypowych numerów. Dlatego przyznanie abonentom VoIP tradycyjnych numerów geograficznych wpływałoby na poprawę konkurencyjności takich usług. Ponadto możliwość korzystania przez operatorów VoIP z numerów geograficznych pozwala użytkownikom na przenoszenie swoich dotychczasowych numerów telefonicznych do nowych operatorów. Jest to bardzo istotna kwestia z punktu widzenia konkurencji na

⁹⁸ European Commission „The treatment of Voice over Internet Protocol (VoIP) under the EU Regulatory Framework”, Brussels, 2004 r.

⁹⁹ European Communications Committee „Numbering for nomadic ‘Voice Over IP’ Services”, ECC/REC/(05)03, 2005 r.

rynku telekomunikacyjnym, w którym podmioty świadczące usługi VoIP są dużo słabsze niż podmioty świadczące usługi telefonii stacjonarnej, a jednocześnie usługi VoIP są atrakcyjne cenowo dla użytkowników.

Obawy jakie rodzi przyznanie numeracji geograficznej użytkownikom nomadycznym to przede wszystkim zerwanie więzi pomiędzy numerem geograficznym a fizyczną lokalizacją zakończenia sieci. Powoduje to problemy w utrzymaniu dotychczasowych zasad taryfikacji połączeń, różnicujących cenę połączenia w zależności od umiejscowienia w danej strefie numeracyjnej punktu zakończenia sieci. Dodatkowo powoduje to wspomniane już problemy dla centrów powiadamiania alarmowego związane z brakiem wiarygodności informacji o lokalizacji użytkowników. Pojawia się również obawa szybkiego wykorzystania dostępnej puli numeracyjnej, gdy rozpowszechni się praktyka korzystania przez jeden podmiot z kilku numerów geograficznych.

5.1. Polityka numeracyjna w wybranych krajach UE

Irlandia zezwala usługodawcom VoIP na korzystanie z numeracji geograficznej dla usług świadczonych w trybie nienomadycznym oraz specjalnej wydzielonej puli numerów niegeograficznych o prefiksie „076” dla usług nomadycznych. W przypadku usług nomadycznych nie ma obowiązku świadczenia połączeń alarmowych. Regulator w celu ochrony konkurencji ustalił maksymalne stawki dla połączeń z numerami „076” oraz rozliczenia międzyoperatorskie. O numerację mogą się ubiegać zarówno dostawcy PATS jak i ECS, w ramach prowadzonej przez siebie działalności.

W Austrii dokonano podziału usług VoIP na trzy kategorie usługowe poddane odmiennej regulacji. Usługi VoIP świadczone w trybie nomadycznym mogą korzystać tylko z numerów niegeograficznych („072” i „078”). Stawki połączeń są dla nich naliczane według stawek międzystrefowych. Usługodawcy VoIP świadczący usługi w trybie nienomadycznym mogą w pełnym zakresie korzystać z numeracji geograficznej.

W Wielkiej Brytanii regulator stworzył specjalną pulę numeracyjną „056” przeznaczoną do wykorzystania wyłącznie dla usług VoIP. Jednocześnie zezwolił na korzystanie z numerów geograficznych przez abonentów VoIP. Jednocześnie prowadzone były badania nad wpływem rozwoju telefonii internetowej na wykorzystanie numeracji geograficznej¹⁰⁰. Wykazały one, że zezwolenie na swobodne i nieograniczone korzystanie z numerów geograficznych prowadzi do szybkiego

¹⁰⁰ David Hughes, David Conn “Study of Geographic Telephone Number Demand, report to OFCOM”, 2006

wykorzystanie tej puli numerów. Zaobserwowano tendencję, szczególnie wśród podmiotów gospodarczych, do korzystania z numerów ze wszystkich stref numeracyjnych dla pojedynczego łącza internetowego, w celu obniżenia kosztów połączeń. W związku z tym OFCOM zamierza kontynuować politykę przydzielania numerów geograficznych, z tym, że ubiegające się podmioty będą musiały wykazać swoją stałą lokalizację na obszarze strefy numeracyjnej, z której pochodzi numer, o który się ubiegają.¹⁰¹

W Niemczech z numeracji geograficznej mogą korzystać jedynie dostawcy usług nienomadycznych. Usługodawcy dostarczający nomadyczne usługi VoIP mogą korzystać jedynie z niegeograficznej puli numerów „032”.

Według stanu na rok 2005¹⁰² na wykorzystanie numeracji geograficznej w usługach VoIP w lokalizacji innej niż przypisana do numeru zezwolono w sześciu państwach (Belgia, Finlandia, Irlandia, Malta, Szwajcaria, Wielka Brytania). W trzech z tych państw nie ma żadnych ograniczeń co do nomadycznego wykorzystania numerów geograficznych (Finlandia, Szwajcaria, Wielka Brytania). Sześć państw dopuszcza korzystanie z numerów geograficznych w VoIP z zakazem zmiany lokalizacji (Austria, Bułgaria, Czechy, Węgry, Portugalia, Hiszpania). Pięć państw nie przewiduje możliwości wykorzystania numerów geograficznych w VoIP, a cztery dopiero badają ten problem. Pozostałe państwa nie mają jednoznacznych regulacji w tym temacie.

5.2. Stanowisko ERG w sprawie wykorzystania numeracji w VoIP

Europejska Grupa Regulatorów (ERG) poruszyła temat polityki numeracyjnej dla usług VoIP w swoim stanowisku przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej¹⁰³. Stanowisko to będzie miało swoje znaczące odbicie w trakcie nowelizacji dyrektyw oraz jest aktualnie brane jako punkt odniesienia w działalności regulacyjnej regulatorów krajowych¹⁰⁴. W dokumencie tym zwrócono uwagę na pozytywne znaczenie nomadyzmu, pozwalającego na korzystanie z tego samego numeru telefonicznego w różnych lokalizacjach, szczególnie przydatnego dla środowiska biznesowego. ERG stoi na stanowisku, że należy wspierać rozwój technologii nomadycznych i nie można zmniejszać konkurencyjności tych usług na

¹⁰¹ „Telephone numbering, Safeguarding the future of numbers” 2006, s.45

¹⁰² European Regulators Group „ERG Common Statement for VoIP Regulatory Approaches”, ERG, 2005, s.13

¹⁰³ European Regulators Group „ERG Common position on VoIP”, ERG (07) 56rev2, 2007 r.

¹⁰⁴ Debata o przyszłych regulacjach usługi VoIP, Urząd Komunikacji Elektronicznej, 2008 r.

ryнку. Ponadto zwrócono uwagę na techniczną trudność kontroli zastosowań nomadycznych technologii VoIP.

Jednocześnie ERG zwraca uwagę na duże zaufanie konsumentów do numerów geograficznych. Wynika ono z przyzwyczajenia do tego formatu numerów, zaufania do połączeń pozwalających na określenie lokalizacji abonenta wywołanego, preferencji w korzystaniu z ofert handlowych z danego obszaru oraz obawy przed nieznanymi stawkami za połączenia.

Istotne jest aby rozwój nomadyzmu był łączony z zaufaniem i preferencją konsumentów w korzystaniu z numerów geograficznych. W tym celu przyznawanie numerów geograficznych powinno być obdarzone obowiązkiem wykazania przez podmiot fizycznego adresu w odpowiedniej strefie geograficznej. Przeciwdziałałoby to również nadmiernemu wykorzystaniu puli numerów geograficznych. W przypadku takiego rozwiązania usługi nomadyczne przypominałyby usługę przekserowania połączeń, w której podmiot jedynie czasowo odrywa się od fizycznej lokalizacji przypisanej do numeru geograficznego.

Obecne ramy regulacyjne nakazują udostępnienie numerów dla wszystkich publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej (art. 10 dyrektywy ramowej). Regulacja ta nie różnicuje dostępności numeracji dla poszczególnych grup usług lub kategorii. Wynika z tego, że plany numeracji powinny być zgodne z zasadą neutralności technologicznej i oparte jedynie na opisie usług. Prowadzi to do wniosku, że te same zakresy numerów (zarówno geograficznych, jak i niegeograficznych) powinny być dostępne dla usług VoIP co dla tradycyjnych usług głosowych.

5.3. Zgodność polskiego ustawodawstwa ze stanowiskiem ERG

Po nowelizacji Planu Numeracji Krajowej nie są przewidziane żadne odrębne zasady przyznawania numeracji geograficznej dla usług telefonii stacjonarnej i usług telefonii VoIP. Spełnia to postulat neutralności technologicznej planu numeracji krajowej. Jednocześnie prezes UKE¹⁰⁵ wyraził stanowisko o potrzebie rezygnacji w dalszej polityce regulacyjnej z traktowania numeru geograficznego jako określenia punktu zakończenia sieci na rzecz podejścia łączącego dany numer z konkretnym użytkownikiem.

¹⁰⁵http://www.urtip.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=275&news_id=1425&layout=3&page=next

Jednocześnie Plan numeracji krajowej przewiduje pulę numerów niegeograficznych z prefiksem „039” zarezerwowaną dla usług telefonii internetowej.

Pojęcie nomadyzmu nie występuje w polskim ustawodawstwie, ale nowelizacja Planu numeracji krajowej, jak i wyrażane stanowisko prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej świadczą o wsparciu usług nomadycznych w prowadzonej polityce numeracyjnej.

5.4. Przenośność numerów

Jak stwierdza pkt. 40 preambuły dyrektywy o usłudze powszechnej: Przenośność numerów jest kluczowym czynnikiem ułatwiającym podejmowanie wyborów przez konsumentów oraz skuteczną konkurencję w konkurencyjnym środowisku telekomunikacyjnym w ten sposób, że użytkownicy końcowi, którzy sobie tego zażyczą, powinni mieć możliwość zachowania numeru/numerów w publicznej sieci telefonicznej niezależnie od tego, która organizacja świadczy usługę. Dalej art. 30 dyrektywy stanowi, że Państwa Członkowskie zapewniają, aby wszyscy, którzy sobie tego życzą, abonenci publicznie dostępnych usług telefonicznych, włączając usługi komórkowe, mogli zachować swój numer(y) niezależnie od przedsiębiorstwa zapewniającego usługę:

- a) w przypadku numerów geograficznych, w określonym miejscu; i
- b) w przypadku numerów niegeograficznych, w dowolnym miejscu

Przenośność numerów była też przedmiotem prac ITU, która wyróżniła trzy rodzaje przenośności numerów: przenośność dostawcy usług (możliwość, aby użytkownik końcowy zachował ten sam międzynarodowy numer E.164 w telekomunikacji publicznej przy zmianie swojego dostawcy usług), przenośność usług (możliwość zachowania przez użytkownika tego samego międzynarodowego numeru E.164 w telekomunikacji publicznej przy zmianie rodzaju usługi) oraz przenośność lokalizacji (możliwość zachowania przez użytkownika tego samego międzynarodowego numeru E.164 w telekomunikacji publicznej przy zmianie lokalizacji).

Prawo do przenośności numeru jest uważane za podstawowe prawo abonenta. Należy dążyć do pełnego stosowania tego prawa również w stosunku do dostawców usług VoIP.

Ustawa Prawo telekomunikacyjne obowiązki dotyczące przenośności numerów zawarła w art. 74, który stanowi, że: dostawca usług zapewniający przyłączenie do

publicznej sieci telefonicznej i operator, do którego sieci został przyłączony abonent będący stroną umowy z dostawcą usług zapewniającym przyłączenie do publicznej sieci telefonicznej, są obowiązani zapewnić możliwości do realizacji uprawnień abonenta, o których mowa w art. 69-72 Prawa telekomunikacyjnego, polegające na stworzeniu odpowiednich warunków technicznych lub zawarciu umowy, o której mowa w art. 31 albo art. 128 ustawy Prawo telekomunikacyjne, a jeżeli możliwości takie istnieją - zapewnić ich realizację.

Na gruncie tego przepisu rodzą się dwa problemy dla przenośności numerów w przypadku usług VoIP. Po pierwsze sygnalizowane już wcześniej rozumienie abonenta jako strony umowy pisemnej zawartej z dostawcą publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Wymóg formy pisemnej wyłącza z zakresu podmiotowego tego przepisu wielu użytkowników usług VoIP. Należy dążyć do jak najszerszego stosowania możliwości przenoszenia numeru, gdyż jest to jedno z najważniejszych praw abonentów, wydajnie sprzyjających rozwojowi konkurencji. W tym celu należałoby rozważyć zmianę rozumienia pojęcia abonenta przez pryzmat formy zawarcia umowy.

Drugą istotną kwestia jest uwzględnienie możliwości przenoszenia numerów pochodzących jedynie od dostawców usług zapewniających dostęp do publicznej sieci telefonicznej. Definicja publicznie dostępnej sieci telefonicznej jest powiązana z publicznie dostępną usługą telefoniczną. Wynika z tego, że uprawnienie do przenoszenia numerów obowiązuje jedynie pomiędzy usługodawcami świadczącymi publicznie dostępne usługi telefoniczne i od takich usługodawców. Jednocześnie usługodawcy, którzy świadczą jedynie publicznie dostępne usługi telekomunikacyjne nie muszą świadczyć możliwości przenoszenia numerów. Wyklucza to wielu dostawców usług VoIP, co dyskryminuje użytkowników związanych z tymi dostawcami. Konieczna wydaje się zmiana tego przepisu i zastąpienie sformułowania „publiczna sieć telefoniczna” terminem „publiczna sieć telekomunikacyjna”.

Nie jest sprecyzowane, do jakiej kategorii dostawców usług można przenosić numery. Należy w takiej sytuacji przyjąć, że istnieje możliwość przeniesienia numeru do każdego rodzaju dostawcy usług telekomunikacyjnych, czyli również wszystkich kategorii usługodawców telefonii VoIP. Jest to bardzo korzystna sytuacja z punktu widzenia konkurencji na rynku telekomunikacyjnym.

Rozdział 6. Zagadnienia transgraniczne

Technologia telefonii internetowej wprowadza nowy aspekt do świadczenia usług telekomunikacyjnych, mianowicie element transgraniczny. Dotychczas abonent i dostawca usług telekomunikacyjnych byli podmiotami podległymi regulacji prawnej tego samego państwa. W przypadku telefonii ruchomej można mówić o pewnym elemencie transgranicznym w przypadku *roamingu* – czyli obsługi abonenta przez operatora sieci zagranicznej, podczas jego pobytu za granicą. Jednakże i w tej sytuacji wszystkie dwustronne relacje pomiędzy abonentem, a dostawcą usług telekomunikacyjnych są regulowane na podstawie prawa krajowego. W przypadku usług VoIP nie ma żadnych przeszkód technicznych aby dostawca usług i abonent znajdowali się w dwóch różnych krajach. Stwarza to problemy dotyczące egzekwowania praw i obowiązków związanych ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych.

Na terenie poszczególnych państw występują znaczne różnice dotyczące regulacji świadczenia usług telekomunikacyjnych¹⁰⁶. Nawet na terenie Unii Europejskiej, w której obowiązują ogólne ramy określone przez dyrektywy, szczegółowe regulacje dotyczące świadczenia usług VoIP znacząco się różnią¹⁰⁷. Znaczące różnice w regulacjach krajowych mogą w praktyce utrudnić lub uniemożliwić świadczenie transgranicznych usług telekomunikacyjnych¹⁰⁸.

Jednocześnie konsumenci są przyzwyczajeni do wysokiego poziomu ochrony w zakresie usług telekomunikacyjnych. Oczekują realizacji wszystkich swoich uprawnień, niezależnie od technologii w jakiej świadczona jest usługa telekomunikacyjna¹⁰⁹. Oczekiwania te dotyczą również działalności organów regulacyjnych, które powinny mieć możliwość skutecznego oddziaływania w przypadku naruszenia zobowiązań przez dostawców usług. Dla przeciętnego konsumenta dochodzenie swoich praw przed sądami innych państw jest procedurą niepraktyczną i w gruncie rzeczy niemożliwą do realizacji. Powinna zostać wprowadzona możliwość dochodzenia uprawnień oraz naprawy szkód przed sądami krajowymi.

Jednym z rozwiązań tego problemu jest zawarcie w warunkach zezwoleń dla dostawców usług VoIP zapisu, przewidującego, że miejscem rozstrzygania sporów pomiędzy obywatelami danego państwa a dostawcą usług będą sądy krajowe tego państwa. Jednakże nawet taki zapis nie gwarantuje egzekucji praw w przypadku, gdy

¹⁰⁶ International Telecommunication Union, „The status of Voice Over Internet Protocol (VoIP) Worldwide”, 2006

¹⁰⁷ European Regulators Group „ERG Common statement for VoIP regulatory approaches”, 2005 r.

¹⁰⁸ European Regulators Group „ERG Common position on VoIP”, ERG (07) 56rev2, 2007 r.

¹⁰⁹ European Regulators Group „VoIP and Consumer Issues”, ERG (06) 39, 2006 r.

dostawca usług nie ma siedziby, ani żadnego majątku na terenie kraju, którego obywatelem jest pokrzywdzony użytkownik. Ponadto w warunkach krajowych nie jest wymagane specjalne zezwolenie na świadczenie usług VoIP. Wystarczy wyłącznie wpis do ewidencji przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej

Kolejnym sposobem oddziaływania regulatora na dostawców usług naruszających swoje obowiązki, jest możliwość odebrania numeracji z Krajowego Planu Numeracyjnego. Działanie takie jednak ma bardzo negatywne skutki dla wszystkich abonentów nierzetelnego usługodawcy. Trafniejszym rozwiązaniem byłoby przekazanie tych numerów innemu dostawcy usług, wraz z obowiązkiem czasowej obsługi abonentów używających tych numerów na zasadach oferowanych przez dotychczasowego dostawcę.

Zespół Zadaniowy w ramach ERG sugeruje również zastosowanie procedury „*naming nad shaming*” czyli napiętnowanie nierzetelnych dostawców poprzez obwieszczenia zamieszczane na stronach internetowych regulatorów. Działanie takie ma na celu informowanie konsumentów o działaniu podmiotów nie wywiązujących się z obowiązków wobec abonentów. Skuteczność takiej procedury byłaby również zależna od opracowania jasnych zasad i formy umieszczania i usuwania tego typu obwieszczeń.

6.1. Uprawniony przechwyt sygnału telekomunikacyjnego

Uprawniony przechwyt jest upoważnieniem organów ścigania do naruszenia poufności przekazu telekomunikacyjnego. Na mocy prawa krajowego odpowiednie organy uzyskują uprawnienie do żądania środków umożliwiających przechwyt i otrzymywania wyników przechwyty sygnału telekomunikacyjnego. Przechwyt nie został uregulowany szczegółowo w prawie wspólnotowym. W każdym kraju członkowskim podlega on odrębnej regulacji krajowej. Ogólną regulację zezwalającą państwom członkowskim na wprowadzenie regulacji krajowych związanych z dozwolonym przechwytem zawiera dyrektywa w sprawie prywatności i łączności¹¹⁰. W art. 15 stanowi ona, iż: Państwa Członkowskie mogą uchwalić środki ustawodawcze w celu ograniczenia zakresu praw i obowiązków przewidzianych w art.

¹¹⁰ Dyrektywa 2002/58/WE parlamentu europejskiego i rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej)

5, 6, art. 8 ust. 1-4, i art. 9 tej dyrektywy, gdy takie ograniczenia stanowią środki niezbędne, właściwe i proporcjonalne w ramach społeczeństwa demokratycznego do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (i.e. bezpieczeństwa państwa), obronności, bezpieczeństwa publicznego, oraz zapobiegania, dochodzenia, wykrywania i karania przestępstw kryminalnych lub niedozwolonego używania systemów łączności elektronicznej, jak określono w art. 13 ust. 1 dyrektywy 95/46/WE. W tym celu, Państwa Członkowskie mogą, między innymi, uchwalić środki ustawodawcze przewidujące przechowywanie danych przez określony czas uzasadnione na podstawie zasad ustanowionych w niniejszym ustępie. Wszystkie środki określone w niniejszym ustępie są zgodne z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, w tym zasadami określonymi w art. 6 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Postanowienia tego przepisu dotyczą wszystkich rodzajów operatorów telekomunikacyjnych, niezależnie od ich klasyfikacji.

Prawo do prowadzenia podsłuchu formułuje art. 237 kpk. Stanowi on, iż: po wszczęciu postępowania sąd na wniosek prokuratora może zarządzić kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa. W wypadkach niecierpiących zwłoki kontrolę i utrwalanie rozmów telefonicznych może zarządzić prokurator, który obowiązany jest zwrócić się w terminie 3 dni do sądu z wnioskiem o zatwierdzenie postanowienia. Sąd wydaje postanowienie w przedmiocie wniosku w terminie 5 dni na posiedzeniu bez udziału stron. Przepisy te znalazły swoje odzwierciedlenie w art. 179 Prawo telekomunikacyjne, który stanowi, że: przedsiębiorcy telekomunikacyjni są obowiązani do wykonywania zadań i obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie i na warunkach określonych w niniejszej ustawie i w przepisach odrębnych. I dalej w pkt. 3: Zadania i obowiązki, o których mowa w ust. 1, dotyczą zapewnienia na koszt przedsiębiorcy telekomunikacyjnego:

1) w szczególności technicznych i organizacyjnych warunków jednoczesnego i wzajemnie niezależnego:

a) dostępu do wskazywanych treści przekazów telekomunikacyjnych i posiadanych przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego danych, o których mowa w ust. 9, art. 159 ust. 1 i art. 161, danych związanych ze świadczoną usługą telekomunikacyjną, b) utrwalania treści i danych, o których mowa w lit. a

Tak więc ustawa jako podmioty zobowiązane do współpracy ze służbami uprawnionymi do dokonywania dozwolonego przechwyty określa przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Przedsiębiorca telekomunikacyjny został określony jako¹¹¹: przedsiębiorcę lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności

¹¹¹ art.2 ust.27 ustawa Prawo telekomunikacyjne

gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, który wykonuje działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych, przy czym przedsiębiorca telekomunikacyjny, uprawniony do:

- a) świadczenia usług telekomunikacyjnych, zwany jest „dostawcą usług”,
- b) dostarczania publicznych sieci telekomunikacyjnych lub udogodnień towarzyszących, zwany jest „operatorem”.

Wynika z tego, że za przedsiębiorców telekomunikacyjnych zostaną uznani wszyscy dostawcy usług VoIP świadczący usługi telekomunikacyjne. Definicja ta obejmie usługi VoIP kategorii II, III i IV. W związku z szeroką definicją sieci telekomunikacyjnej, za przedsiębiorców telekomunikacyjnych należy również uznać dostawców połączenia internetowego, którzy również są zobowiązani do współpracy ze służbami ustawowo uprawnionymi do dokonywania przechwyty informacji.

Kwestią budzącą więcej wątpliwości jest techniczna realizacja dozwolonego przechwyty w związku z występującą w usłudze VoIP nomadycznością użytkowników. Z punktu widzenia technologii podsłuch w sieciach telefonii stacjonarnej oraz telefonii internetowej jest realizowany w odmienny sposób. W przypadku telefonii stacjonarnej znana jest fizyczna lokalizacja abonenta. Umożliwia to proste ustalenie linii telefonicznej oraz portu centrali telefonicznej umożliwiające wprowadzenie urządzeń służących do dozwolonego przechwyty przez uprawnione do tego celu służby. Taki podsłuch jest realizowany w warstwie transportowej sieci¹¹². W przypadku występującego w telefonii internetowej nomadyzmu ustalenie fizycznej lokalizacji użytkownika jest wysoce utrudnione¹¹³. Z tego powodu wszelkie czynności związane z dokonywaniem dozwolonego przechwyty nie mogą być oparte na lokalizacji fizycznych elementów sieci odpowiedzialnych za realizację połączenia. Jednakże w zcentralizowanej architekturze sieci VoIP istnieje możliwość dokonania przechwyty niezależnie od miejsca z jakiego użytkownik realizuje połączenie. W tej architekturze funkcjonują elementy sieci, które nie funkcjonują w tradycyjnej sieci telefonicznej, a biorą udział w połączeniu telefonii internetowej (np. serwery mediów). Istnieje więc możliwość dokonywania przechwyty na poziomie warstwy aplikacyjnej. Z punktu widzenia operatora telefonii VoIP obowiązek zezwolenia uprawnionym służbom na dokonanie dozwolonego przechwyty nie stanowi nieuzasadnionego obciążenia ekonomicznego¹¹⁴. Dopuszczenie nomadycznych usług VoIP kategorii II, III i IV w warstwie technicznej realizacji dozwolonego przechwyty nie wprowadza żadnych zmian uzasadniających podjęcie działań ustawodawczych lub

¹¹² Pojęcie warstwy transportowej sieci dotyczy jej fizycznych elementów np. przewodów telefonicznych, central, przełączników itp.

¹¹³ Szerzej w rozdziale 4.

¹¹⁴ ETSI Telecommunication Report 101 943, 2007 r.

regulacyjnych. Jednocześnie nie ma uzasadnionych powodów, dla których regulacje dotyczące dozwolonego przechwytu powinny w odmienny sposób traktować dostawców telefonii internetowej.

Dokonywanie dozwolonego przechwytu jest dużo trudniejsze w przypadku usług VoIP kategorii I. Mogą one być realizowane w rozproszonej architekturze typu peer-to-peer. Nie posiada ona centralnych elementów uczestniczących w każdym połączeniu, które umożliwiałyby dokonanie przechwytu informacji. Jednakże podmioty świadczące usługi kategorii pierwszej nie są uznawane za przedsiębiorców telekomunikacyjnych¹¹⁵ i nie podlegają regulacji art. 179 prawa telekomunikacyjnego. Z tego powodu problemy związane z bezpieczeństwem używania tej kategorii usług powinny być rozpatrywane w ramach regulacji dotyczących użycia oprogramowania komputerowego i prawa Internetu, a nie prawa telekomunikacyjnego. Jeden z organów wspólnotowych – Eurojust zapowiedział¹¹⁶ objęcie wszystkich kategorii telefonii internetowej regulacjami dotyczącymi dozwolonego przechwytu. Eurojust zwraca szczególną uwagę na powszechność użycia komunikatorów VoIP (kategoria I) przez grupy powiązane z organizacjami terrorystycznymi. Jednocześnie zaznaczono potrzebę wypracowania skutecznych metod technologicznych przeprowadzania podsłuchu w takich sieciach.

W przypadku w którym zostanie ustalona fizyczna lokalizacja użytkownika usług VoIP kategorii I organy ścigania mają możliwość dokonania przechwytu informacji za pomocą infrastruktury dostawcy łącza internetowego, który jest zaliczany do przedsiębiorców telekomunikacyjnych w rozumieniu ustawy Prawo telekomunikacyjne.

Wprowadzenie usług nomadycznych w kontekście dozwolonego przechwytu rodzi problem innego rodzaju. W związku z tym, że użytkownik ma pełną swobodę w wyborze dostawcy usług VoIP, niezależnie od kraju pochodzenia, coraz częściej będzie miała miejsce sytuacja, w której użytkownik, którego wiadomości mają zostać przechwycone oraz dostawca usług znajdują się w różnych krajach. Dużego znaczenia nabiera element transgraniczny w pracy służb uprawnionych do przechwytu informacji. W kwestii tej zabierał głos Komitet Techniczny ds. Uprawnionego Przechwytu powołany przy ETSI. Komitet ten ma na celu zapewnienie harmonizacji dozwolonego przechwytu w państwach członkowskich poprzez określenie ogólnych aspektów działania. W jednym z raportów¹¹⁷ Komitet stwierdza, że: „Biorąc pod uwagę szybki wzrost nowych rodzajów łączności, takich jak satelitarna, komórkowa trzeciej generacji, Internet (IP) oraz rozmaite sposoby, w jaki te systemy można podłączać w dowolnym miejscu, ten „narodowy” model regulacji staje się

¹¹⁵ Szerzej w rozdziale 2.2.

¹¹⁶ Eurojust Press Release, luty 2009, http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/2009/25-02-2009.htm

¹¹⁷ ETSI Telecommunication Report 101 943, 2007 r.

przestarzały. W tych nowych okolicznościach, użytkownik może być zarejestrowany w jednym kraju, znajdować się w drugim, korzystać z urządzeń sieciowych w trzecim i komunikować się z rozmówcami w czwartym, piątym itd.”

W ramach Unii Europejskiej transgraniczny przechwyt sygnałów telekomunikacyjnych został uregulowany w Tytule III Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej z 2000 r.¹¹⁸. Konwencja została przyjęta w ramach III filaru Unii Europejskiej, na podstawie art. 34, ust. 2, pkt. (d) Traktatu o Unii Europejskiej. Przedmiotem regulacji Konwencji jest pomoc prawna w sprawach karnych udzielana jedynie w ramach współpracy sądowej. Zastosowanie konwencji jest ograniczone jedynie do przypadków, w których zostało już wszczęte postępowanie karne. Wynika stąd, że nie jest możliwy przechwyt sygnałów telekomunikacyjnych na podstawie Konwencji w ramach działalności operacyjnej odpowiednich organów.

Konwencja nie definiuje pojęcia przekazu telekomunikacyjnego. Zakres znaczeniowy tego terminu można ustalić na podstawie oficjalnego komentarza do tego aktu¹¹⁹. Zgodnie z nim, pojęcie przekazu telekomunikacyjnego „powinno być rozumiane w najszerszym znaczeniu tego słowa”, czyli obejmować „wszelkie formy przekazu informacji, które mogą być przedmiotem przekazu za pomocą obecnych jak i przyszłych technologii”. Tak szerokie zakreślenie znaczenia przekazu telekomunikacyjnego obejmuje wszystkie kategorie usług VoIP.

Konwencja reguluje trzy typy sytuacji, w których może dochodzić do przechwytu sygnału telekomunikacyjnego z elementami transgranicznymi. Pierwsza sytuacja jest klasycznym przypadkiem współpracy międzynarodowej, w którym jedno państwo zwraca się do drugiego państwa o pomoc w dokonaniu czynności procesowej. Druga sytuacja odnosi się do przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych nadawanych drogą satelitarną. Pełną możliwość kontrolowania przekazu satelitarnego ma jedynie państwo, w którym znajduje się satelitarna stacja naziemna. Aby uprościć procedurę przechwytu sygnału satelitarnego i wykluczyć potrzebę uzyskiwania każdorazowej zgody państwa, w którym znajduje się satelitarna stacja naziemna, Konwencja wprowadza obowiązek na państwo, w którym stacja naziemna się znajduje, obowiązek zapewnienia innym państwom bezpośredniego dostępu do transmitowanych przez taką stację informacji za pośrednictwem wyznaczonego dostawcy usług, obecnego w danym państwie. W sytuacji trzeciej – budzącej największe kontrowersje – Konwencja pozwala na przechwytywanie informacji na terenie innego państwa bez konieczności składania wniosku o pomoc prawną, a jedynie informując je o tym fakcie. Art. 20 ust. 2 Konwencji stanowi iż: w sytuacji, gdy

¹¹⁸ Dziennik Ustaw z 2007 r. Nr 135, poz. 950

¹¹⁹ „Oficjalny komentarz do Konwencji z dnia 29.05.2000 o wzajemnej pomocy w sprawach karnych pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej” (O.J., C 379, 29.12.2000)

dla celów postępowania karnego przechwytywanie przekazu telekomunikacyjnego zostało zatwierdzone przez właściwy organ jednego Państwa Członkowskiego ("Państwo Członkowskie przechwytyjące"), a adres telekomunikacyjny podmiotu podany w decyzji o przechwyceniu jest używany na terytorium innego Państwa Członkowskiego ("Państwo Członkowskie zawiadamiane"), ze strony którego nie jest potrzebna pomoc techniczna w celu dokonania przechwytywania, wówczas Państwo Członkowskie przechwytyjące informuje Państwo Członkowskie zawiadamiane o przechwytywaniu:

(a) przed przechwytywaniem - w przypadkach, w których wie ono przy wydawaniu postanowienia o przechwytywaniu przekazów telekomunikacyjnych, że podmiot, którego przekaz jest przechwytywany znajduje się na terytorium Państwa Członkowskiego zawiadamianego;

(b) w innych przypadkach - niezwłocznie po tym, jak dowie się ono, że podmiot którego przekaz jest przechwytywany znajduje się na terytorium Państwa Członkowskiego zawiadamianego.

Jest to bardzo istotna regulacja w przypadku dozwolonego przechwyty nomadycznych usług VoIP. Wprowadza tzw. „czasowe” domniemanie zgody państwa zawiadamianego na prowadzenie przechwytywania na jego terytorium przez inne państwo członkowskie¹²⁰.

¹²⁰ Szymon Wesołowski „Przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych na podstawie Konwencji z 2000 r. o wzajemnej pomocy w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej”

Zakończenie

Rozpatrując zagadnienia związane z telefonią internetową trzeba mieć na uwadze fakt, że nie jest to zjawisko nieistotne lub czasowe. Jest to kierunek rozwoju, w którym będzie podążał cały sektor telekomunikacyjny. Prawdopodobnie większość usług telefonii stacjonarnej będzie świadczona jako usługi telefonii internetowej. Mając na uwadze nadchodzące zmiany technologiczne należy tak kształtować regulację prawną, aby w jak największym stopniu odpowiadała ona zasadzie neutralności technologicznej i była przygotowana na nowe rozwiązania proponowane przez dostawców usług.

W kontekście telefonii internetowej narzuca się niewątpliwa potrzeba zmian w dyrektywach UE dotyczących sektora telekomunikacyjnego. Aktualnie obowiązujące akty prawne pochodzą z 2002 r. i nie obejmują kwestii istotnych dla technologii VoIP. Prawdopodobnie większość kwestii związanych z dostosowaniem dyrektyw do obecnego rynku telekomunikacyjnego zostanie poruszona podczas aktualnie odbywającego się przeglądu dyrektyw. Najbardziej problematyczne kwestie to zakresy definicji usług łączności elektronicznej (ECS) oraz publicznych usług telefonicznych (PATS) oraz prawa i obowiązki jakie ze sobą niosą. Zagadnienia związane ze świadczeniem połączeń z numerami alarmowymi oraz przydzielania numeracji użytkownikom VoIP są w dużej mierze związane z prawidłową budową definicji, uwzględniającą usługi telefonii internetowej.

Ustawodawstwo krajowe również wymaga wprowadzenia pewnych zmian. Należy korzystnie ocenić fakt, iż często w dużo lepszy sposób radzi sobie z nowymi zjawiskami związanymi z technologią VoIP, niż ustawodawstwo unijne. Tak jest np. w przypadku zakresu podmiotowego obowiązku świadczenia połączeń alarmowych. Jednocześnie istnieje szereg kwestii wymagających zmian, takich jak definicja publicznych usług telefonicznych, definicja abonenta, wprowadzenie klauzuli generalnej o możliwościach technicznych tam gdzie jest to konieczne. Ponadto Urząd Komunikacji Elektronicznej aktywnie wspiera rozwój usług telefonii internetowej. Można powiedzieć, że polityka telekomunikacyjna względem usług VoIP prowadzona przez UKE należy do jedynych z najbardziej liberalnych wśród krajów członkowskich UE.

Nowym zagadnieniem związanym z usługami telefonii internetowej jest element transgraniczny świadczenia takich usług. Problemy związane z działaniami organów ścigania i prowadzonym przez nich dozwolonym przechwytem wiadomości telekomunikacyjnych wydają się ewoluować w kierunku wprowadzenia ponadnarodowych organów uprawnionych do przechwytytu informacji

telekomunikacyjnych. Szczególny wpływ na wzrost poparcia dla takiego rozwiązania ma użycie technologii VoIP przez grupy terrorystyczne.

Drugim elementem transgranicznym w świadczeniu usług telefonii internetowej jest ochrona praw użytkowników. Najwłaściwsza wydaje się tendencja do uznania za właściwe w kwestii rozstrzygania sporów prawo miejsca zamieszkania użytkownika. Jednocześnie w ramach Unii Europejskiej prowadzone są prace nad powołaniem ponadnarodowego organu regulacyjnego wyposażonego w uprawnienia do ochrony praw użytkowników telekomunikacyjnych.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że pracę nad dostosowaniem ustawodawstwa do wymogów telefonii internetowej są już w dość zaawansowanej fazie na forum Unii Europejskiej. Jednocześnie Urząd Komunikacji Elektronicznej uprzedzając planowane zmiany prowadzi konsultacje środowiskowe zmierzające do jak najlepszego dostosowania polityki regulacyjnej i projektów zmian w ustawodawstwie do krajowego rynku usług telefonii internetowej.

Bibliografia

1. Barcz Jan „Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki”, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005 r.
2. Berezowski Wojciech „Różnice między polskim prawem telekomunikacyjnym a Wspólnym Stanowiskiem ERG w sprawie VoIP (ERG Common Position on VoIP)”, Departament Prawny UKE, 2008 r.
3. Bouygues Telecom „Response of Bouygues Telecom to the public consultation on Voice over IP proposed by ERG” 2007 r.
4. British Telecomm „BT Response to ERG VoIP Consultation” 2007 r.
5. Electronic Communications Committee „Numbering for nomadic ‘Voice Over IP’ Services”, ECC/REC/(05)03, 2005 r.
6. ETSI “Telecommunications security; Lawful Interception (LI); Concepts of Interception in a Generic Network Architecture” TR 101 943 V1.1.1, 2001 r.
7. Eurojust „Eurojust coordinates internet telephony investigations”, 2009
8. European Commission „The treatment of Voice over Internet Protocol (VoIP) under the EU Regulatory Framework”, Brussels, 2004 r.
9. European Regulators Group „ERG Common position on VoIP”, ERG (07) 56rev2, 2007 r.
10. European Regulators Group „ERG Common statement for VoIP regulatory approaches”, ERG (05) 12, 2005 r.
11. European Regulators Group „VoIP and Consumer Issues”, ERG (06) 39, 2006 r.
12. Global Policy Initiative „Voice-over-IP: The Future of Communications”, 2002 r.
13. Haykin Simon „Systemy telekomunikacyjne”, WKŁ, 2004
14. Hogan & Hartson LLP, Analysys Consulting „Preparing the next steps in regulation of electronic communications Final Report For the European Commission”, 2006 r.
15. Hughes David, Conn David “Study of Geographic Telephone Number Demand, report to OFCOM”, 2006
16. International Telecommunication Union “Vocabulary for terms for wireless access”, F.1399-1
17. International Telecommunication Union, “The international public telecommunication numbering plan”, 2005 r.
18. International Telecommunication Union, „The status of Voice Over Internet Protocol (VoIP) Worldwide”, 2006
19. Jajszczyk Andrzej „Podstawy Telekomunikacji”, Warszawa, 1997 r.
20. Krasuski Andrzej „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, LexisNexis, 2005 r.
21. Ofcom „Telephone numbering, Safeguarding the future of numbers” 2000 r.
22. Paczocha Jerzy, Szczęsny Waldemar „Technologia VoIP w aspekcie dostępu do numerów alarmowych”, Instytut łączności, 2008 r.
23. Piątek Stanisław „Prawo telekomunikacyjne. Komentarz”, 2.wydanie, C.H.Beck 2005 r.
24. Piątek Stanisław „Problemy regulacyjne usług nomadycznych w telekomunikacji”, Przegląd telekomunikacyjny, nr 2-3/2007
25. Piątek Stanisław „Usługa telekomunikacyjna”, Przegląd Telekomunikacyjny nr 5/2007
26. Skype Communications „Response of Skype Communications to the ERG consultation document” 2007 r.

27. Urząd Komunikacji Elektronicznej „Konsultacje w sprawie nomadyczności VoIP”, komunikat, 2006 r.
28. Wallingford Ted „VoIP Praktyczny przewodnik po telefonii internetowej”, Helion, 2007
29. Wesołowski Szymon „Przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych na podstawie Konwencji z 2000 r. o wzajemnej pomocy w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej”