



KRAJOWA IZBA KOMUNIKACJI ETHERNETOWEJ

Al. Wilanowska 7A/32

02-765 Warszawa

Tel. + 48 22 29 28 700, Fax +48 22 29 28 701

e-mail: biuro@kike.pl, grap@kike.pl, <http://www.kike.pl>

KRS 0000316678, REGON: 141637224, NIP 9512270210

Warszawa, dnia 17 czerwca 2013 roku

ID KIKE: 320-241-8331/13

Sz. P. Magdalena Gaj
Prezes Urzędu Komunikacji
Elektronicznej w Warszawie
ulica Kasprzaka 18/20
01-211 Warszawa

**Opinia Krajowej Izby Komunikacji Ethernetowej w Warszawie dot. projektu
„Stanowiska Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w Warszawie w sprawie
świadczania przez jednostki samorządu terytorialnego bez pobierania opłaty lub w zamian
za opłatę niższą niż cena rynkowa usług dostępu do Internetu”**

Szanowna Pani Prezes,

Działając w imieniu i na rzecz Krajowej Izby Komunikacji Ethernetowej w Warszawie (dalej: „**KIKE**” lub „**Izba**”), w związku z prowadzonymi konsultacjami w zakresie świadczenia przez jednostki samorządu terytorialnego bezpłatnych, lub za opłatę niższą niż cena rynkowa, usług dostępu do Internetu, KIKE pragnie włączyć się do dyskusji nad zmodyfikowanym w tym zakresie stanowiskiem Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Izba wyraża nadzieję, że niniejsza analiza przysłuży się prowadzeniu dalszej dyskusji nad realizacją w praktyce (w razie konieczności nad zmianą) przepisów Ustawy z dnia 7 maja 2010 roku *o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych* (dalej „**Ustawa**”), które dotyczą oferowania publicznego dostępu do Internetu przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej „**JST**”).

Zapoznając się ze wstępem propozycji **Stanowiska (...) Prezesa UKE** (dalej: *stanowisko*) trudno nie przyznać racji celom i proponowanym rozwiązaniom. Izbę cieszy fakt, że autorzy stanowiska pochyliли się nad istniejącym rynkiem ISP w Polsce zauważając, że angażowanie się JST w świadczenie usług dostępu do Internetu może powodować stagnację lokalnego rynku.

1. Wstęp:

Z uwagi na coraz częściej występujące zjawisko świadczenia przez JST usług dostępu do Internetu w sposób bezpłatny lub w niższej niż cena rynkowa, zachodzi potrzeba oceny jak takie działania wpływać mogą na lokalny rynek telekomunikacyjny. Tylko z ostatnich ogłoszeń Prezesa UKE z minionego tygodnia wynika, że zjawisko to przybiera na sile, na co wpływ zapewne mają, kosztem przedsiębiorców telekomunikacyjnych, przyznawane samorządom środki unijne nie tyle na (co do zasady aprobowaną przez KIKE) rozbudowę telekomunikacyjnej infrastruktury pasywnej (kanalizacje teletechniczne, słupy itp.), udostępnianej następnie ISP, co na naruszające zasady uczciwej konkurencji finansowanie modelu usługowego (zob. poniżej ostatnie ogłoszenia):

<http://www.uke.gov.pl/konsultacje-hotspotow-dla-bartoszyz-12576>,

<http://www.uke.gov.pl/zgoda-na-bezplatne-hotspoty-w-skawinie-12578>,

<http://www.uke.gov.pl/zgoda-na-bezplatny-internet-w-olkuszu-12580>,

<http://www.uke.gov.pl/konsultacje-decyzji-dla-lubienia-kujawskiego-12552>.

Jednym z celów Ustawy miało być zapewnienie rozwoju usług telekomunikacyjnych. Działanie to nakierowane było na dostęp szerokopasmowy oraz likwidację wykluczenia cyfrowego: geograficznego i socjalnego. Proces inwestycyjny JST odbywać się przy tym miał w sposób niezakłócający równoprawnej i skutecznej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym.

Pierwotnie zakładana przez wprowadzenie w życie Ustawy, aktywizacja jednostek samorządu terytorialnego, obecnie przybrała rozmiary, które jak słusznie zauważyła Prezes UKE mogą powodować stagnację lokalnego rynku telekomunikacyjnego oraz zakłócać rozwój konkurencji. Przypominamy, że jednym z celów art. 7 Ustawy miał być także wzrost popytu na komercyjne usługi dostępu do Internetu. W takiej sytuacji zwrócić należy uwagę na najistotniejsze zagadnienia z punktu widzenia rzeczywistego celu świadczenia przez JST usług dostępu do Internetu w sposób bezpłatny lub za cenę niższą niż cena rynkowa.

2. Analiza sytuacji panującej na lokalnym rynku telekomunikacyjnym wykonywana przez JST:

Decyzja o świadczeniu przez JST usług dostępu do Internetu powinna być podejmowana jako ostatnie z możliwych do zastosowania rozwiązań. **JST powinna skupić się zdaniem Izby na innej aniżeli tylko zapewnienie usług darmowego Internetu aktywności samorządu, w związku z czym, udzielając zgody, Prezes UKE poza kwestiami podniesionymi w stanowisku powinien ustalić:**

- 1) czy JST **skutecznie** zbadała możliwości zapewnienia realizacji usług w ramach POIG 8.3 w oparciu o działających na danym obszarze PT – np. wykorzystując Rejestr PT UKE,

- 2) czy JST nie narzuca operatorom wysokich, czy wręcz zaporowych opłat za korzystanie z gruntów należących do JST, czy też należącej do niej infrastruktury telekomunikacyjnej,
- 3) czy, co bardzo często spotykane jest w praktyce lokalnych ISP, JST nie ustaliła wygórowanych (lub nawet jakichkolwiek) opłat (gdzie na gruncie art. 30 Ustawy odpłatność powinna być całkowicie wyłączona) za dostępy do budynków zarządzanych (różnego rodzaju gminne zarządy budynków, komunalne zasoby budynkowe itp.) lub których właścicielem jest JST, wreszcie,
- 4) czy JST podjęła działania aktywizujące lokalnych ISP, poprzez np. próbę obniżenia podatków lokalnych z maksymalnej, ustalonej ustawowo kwoty, których przecież JST nie ponosi,
- 5) czy, a jeśli tak to w jakim modelu, JST podjęła działania teoretycznie ułatwiające świadczenie usług lokalnym operatorom, zdolnym zapewnić usługi tzw. wykluczonym cyfrowo.

W tym ostatnim przypadku, ewentualne, samodzielne lokowanie przez JST kanalizacji czy słupów na obszarach, gdzie całkowicie brakuje infrastruktury telekomunikacyjnej, powinno uwzględniać przyczyny takiego stanu rzeczy i zbadaniu, dlaczego JST nie znalazło na swoim terenie operatora chcącego uczestniczyć w realizacji wybranego sposobu przeciwdziałania wykluczenia cyfrowego. Nowoczesne sieci NGN są sieciami transmisyjnymi, opartymi na IP. Więc nawet gminna sieć łącząca gminne jednostki (szkoły, przedszkola, inne np. OSP) może z powodzeniem zostać połączona przy użyciu wykupionych transmisji. Nie ma potrzeby budować, utrzymywać i serwisować całego włókna, otworu kanalizacji czy całej sieci teletechnicznej na terenie gminy. Odnosząc się do proponowanych modeli wskazać należy, że najskuteczniej sieci budują ci, którzy mają w tym względzie wiedzę, doświadczenie oraz potrafią policzyć realne koszty takiego zadania. Dla przykładu można zastanowić się nad inwestycjami (np. GCI z okolic Poznania), gdzie za kilka milionów złotych wybudowano sieć światłowodową na terenie miasta, łączącą gminne jednostki z szybkością 100Mbit/s, gdzie zakupiony dostęp do Internetu jest na poziomie kilkudziesięciu (20-30) Mbit/s, a gdzie sieć z powodzeniem mogłaby przenosić ruch rzędu dziesiątek gigabitów. Rozwój gminy w tym obszarze nie idzie w parze z rozwojem e-urzędu.

Konieczność badania powyższych okoliczności (ppkt 1-5) musi zostać oparta na uprzednio przeprowadzonej analizie sytuacji panującej na lokalnym rynku telekomunikacyjnym. Wnioskami z takiej analizy powinien być natomiast brak zainteresowania świadczeniem usług na danym terenie przez komercyjnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zanim podjęta zostanie decyzja o świadczeniu usług dostępu do Internetu przez JST, należy podjąć próby choćby częściowego współfinansowania użytkownikom końcowym usług telekomunikacyjnych świadczonych przez prywatnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Należy udokumentowana próba nawiązania współpracy JST z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi (lub działania aktywizujące lokalny rynek ISP), powinna być obligatoryjnym elementem postępowania w sprawie wydania decyzji przez Prezesa UKE na

podstawie art. 7 Ustawy. Stanowiłoby to element konieczny do wyrażenia zgody na rozpoczęcie świadczenia usług przez JST. Jednocześnie dostatecznie uprawdopodobniałoby to fakt, że pomimo podejmowanych przez JST prób współpracy (działań), komercyjni przedsiębiorcy telekomunikacyjni z różnych względów nie są zainteresowani świadczeniem na danym terenie usług na rzecz użytkowników końcowych (np. zmuszeni są ponieść wysokie koszty budowy pasywnej infrastruktury lub płacić wysokie opłaty dostępowe, czy też podatki lokalne, których JST nie ponoszą). Konsultacje nie powinny odbywać się tylko poprzez stronę www JST.UKE, dysponując rejestrem przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz rejestrem jednostek samorządu terytorialnego prowadzących działalność telekomunikacyjną mogłoby uczestniczyć w konsultacjach – np. poprzez udostępnienie odpowiedniej podstrony, gdzie w pierwszej kolejności poszukiwało by się przedsiębiorców telekomunikacyjnych gotowych do zainwestowania na danym obszarze JST. Nie bez znaczenia jest fakt, który zdaniem Izby powinien być zbadany przy wyrażaniu przez Prezesa UKE zgody, że ewentualnie wybudowana przez JST sieć (infrastruktura telekomunikacyjna) wymaga nakładów: konserwacji, utrzymania, remontów co oczywiście pochłania znaczne koszty, których jest na tyle dużo, że JST zmuszone są poszukiwać źródeł utrzymania – np. dzierżawy włókien/kanalizacji innym operatorom. Niestety oferty JST potrafią być oderwane od rzeczywistości – rzędu 1500% więcej niż oferta ramowa TP. Wówczas z oferty nie korzysta żaden z operatorów i kosztami najczęściej obciążony zostaje mieszkaniec danej gminy w formie podatku.

Innym elementem obligatoryjnie badanym przez Prezesa UKE w postępowaniu w przedmiocie wydania przez niego decyzji, powinny być przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami danej JST, w efekcie których dojdzie do ustalenia jakie problemy towarzyszą dostępowi mieszkańców do usług telekomunikacyjnych. Na etapie trójstronnych konsultacji zaangażowani powinni być również przedsiębiorcy telekomunikacyjni. Stanowić to będzie dobrą okazję do poznania zapotrzebowania lokalnej społeczności na usługi telekomunikacyjne, a z drugiej strony wypełnić może jeden z celów Ustawy jakim jest wzrost popytu na komercyjne usługi dostępu do sieci Internet.

3. Lokalne uwarunkowania, rozszerzenie ustawowego kręgu uprawnionych do świadczenia „darmowego” Internetu:

Używane w stanowisku pojęcia budzić mogą zaniepokojenie: *porozumienia komunalne, spółki kapitałowe lub spółdzielnie z udziałem samorządu terytorialnego* i inne zdefiniowane w jednym katalogu z *gminami, powiatami i województwami* jako JST.

Jakie to powoduje implikacje? Operatorzy i rynek nauczyli się śledzić strony www swoich gmin, powiatów i odpowiednio wcześniej reagować na różne, czasem oderwane od rzeczywistości pomysły i projekty (np. Pisz-on-line). Niestety coraz popularniejsze i będące w zgodzie w pomysłami administracji centralnej, zawiązujące się związki międzygminne (bardzo popularne dorzecza rzek, czy ostatnio związki gmin w celu realizacji obowiązków „ustawy śmieciowej”) pozwalają na przeprowadzanie konsultacji, przez duże „K” na stronach, których nikt, albo znaczna ilość ISP nie odwiedza z uwagi na brak wiedzy

dotyczącej samego istnienia konkretnego „tworu”. Sytuacji nie poprawia wizja przyszłych porozumień komunalnych i innych wymienionych jako JST w definicjach stanowiska.

Aby mówić o wykluczonych cyfrowo należało by również obowiązkowo sięgnąć do posiadanych przez administrację danych. Z jednej strony do inwentaryzacji np. UKE jakie obszary pozostają poza zasięgiem operatorów, z drugiej strony do wyników realizacji projektów POIG 8.3, mających dłuższy jak 12 miesięcy okres trwania. Warto również badać faktyczny wzrost raportowanej liczby abonentów na obszarach objętych projektami JST, co pozwala pośrednio ocenić, czy inwestycje te zwiększyły ogólną liczbę odbiorców Internetu, czy też spowodowały migrację abonentów sieci komercyjnych, do usług darmowych. Jak dotąd – nie jest nam znany żaden raport w tej sprawie, a coraz większa liczba lokalnych ISP wskazuje istnienie problemu w/w odpływu swoich abonentów, na rzecz darmowych usług JST, które: „dają darmowy Internet... i jeszcze trzeci komputer do domu”. Fakty te zdecydowanie należy zbadać i włączyć w ocenę inwestycji JST w zakresie trzeciej z poniższych grup.

Same projekty JST przeciwdziałania wykluczenia cyfrowego podzielić bowiem można na 3 zasadnicze grupy oraz kolejne od 2 do 5, będące podgrupami grup głównych. Są to:

- 1) zakup komputerów;
- 2) zakup usługi dostępu do Internetu;
- 3) budowa sieci teleinformatycznej.

Występujące podgrupy zawierają np. zakup sprzętu i usług, wykonanie szkoleń, jak i budowę sieci, zakup komputerów i wykonywanie szkoleń.

Dotychczasowe doświadczenia zrzeszonych w KIKE operatorów w kontaktach z JST nie wskazują, by jakakolwiek JST równoległe z realizacją inwestycji w ramach POIG 8.3. realizowała także zmiany zmierzające do wprowadzania e-urzędu i minimalizowania konieczności noszenia podań, zaświadczeń i oświadczeń w celu załatwienia sprawy (petent jako „nośnik” informacji papierowej). Co więcej – zdecydowanie najczęściej inwestycje JST realizowane są z całkowitym pominięciem lokalnych PT. Jeśli już dochodzi do zakupu usług – zamówienia kierowane są przede wszystkim do dużych operatorów.

Tak więc, JST chcąc działać przeciwko wykluczeniu cyfrowym powinna w pierwszej kolejności zdefiniować sobie grupy docelowe, które temu wykluczeniu podlegają. W drugim kroku odbywać się powinny konsultacje z obecnymi na lokalnym rynku operatorami nad możliwościami uruchomienia potrzebnych usług. Nie zawsze hotspot będzie rozwiązaniem najlepszym – wszystko zależy od regionu. Po analizie kosztów wybrany powinien zostać optymalny model przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowego.

Brak komputera jest obecnie coraz mniejszym powodem do nie korzystania z Internetu, więc zakupy komputerów wydają się coraz mniej zasadne. Ponadto kupowanie komputerów osobom najbiedniejszym (realizowane „wg. rozdzielnika np. MOPSu”, a nie realnego zapotrzebowania) niejednokrotnie kończy się tym, że komputery po kilku miesiącach albo są

już odsprzedane, albo nie pracują z uwagi na uszkodzenia. Podobnie jest z kupowanymi usługami dostępu do Internetu – jeśli jest to dostęp kablowy to modem zwykle pozostaje długo w domu, jeśli natomiast zakupiona zostaje usługa mobilna (bardzo często przetarg wygrywa operator posiadający w ofercie dostęp do sieci miedzianej TP oraz dostęp mobilny (GSM, UMTS) to modem (USB) szybko zmienia miejsce instalacji (bywa wręcz sprzedawany z gwarancją działania Internetu przez pięć lat). Dlatego sensownym wydaje się dofinansowywanie zakupu komputerów i usługi dostępu do Internetu, gdyż wówczas zakupu dokonają ci, którzy tego potrzebują. Kluczem nie powinna być zasobność portfela, ale „możliwości” ewentualnego beneficjenta projektu jakie zostaną mu stworzone poprzez umożliwienie korzystania z komputera i internetu – rozdawać trzeba wędki, nie ryby.

4. Ograniczone parametry jakości świadczonych przez JST usług dostępu do Internetu:

Działania na rzecz likwidacji zjawiska wykluczenia cyfrowego powinny być podejmowane ze świadomością, że świadczenie usług przez JST nie może być zamiennikiem w stosunku do działalności telekomunikacyjnej prowadzonej przez podmioty prywatne.

W tym celu, co do zasady decyzje Prezesa UKE w zakresie warunków technicznych świadczenia usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub za opłatą niższą niż cena rynkowa, powinny zdaniem Izby przyjąć następującą formę:

- Maksymalna prędkość wysyłania i pobierania danych nie więcej niż 512 kbit/s, a najlepiej 256 kbit/s (co do zasady Internet taki powinien służyć wyłącznie przeglądaniu stron www i załatwianiu „spraw urzędowych”, zdobywaniu podstawowych informacji turystycznych o miejscowości, bazie noclegowej, punktach informacji turystycznej itp.);
- Miesięczny limit transferu danych nie więcej niż 750 MB dla użytkownika;
- Czas jednorazowej sesji w ramach dostępu nieodpłatnego nie dłuższy niż 30 min;
- Umożliwienie użytkownikowi końcowemu rozliczenia ograniczeń poprzez indywidualne konto dostępowe do sieci.

Zdaniem Izby uzasadnieniem dla ograniczenia warunków technicznych świadczenia usługi dostępu do Internetu powinna być obecność w sąsiedztwie infrastruktury sieciowej podmiotów komercyjnych. Z kolei w przypadkach, gdzie sieci przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie mogą docierać, limit może zostać zwiększony.

5. Hotspoty w miejscach publicznych:

Tzw. hotspoty w miejscach publicznych to kolejne udogodnienie, którego nie powinno się traktować jako substytut dla łączy komercyjnych, a jedynie jako dopełnienie usług świadczonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Stąd, za zasadne uznać należy uwagi zgłaszane już powyżej, a dotyczące obowiązku przeprowadzenia konsultacji z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi.

Niemniej jednak, doprecyzowania wymaga również pojęcie samego „miejsca publicznego”, gdyż przyjęcie takiego sformułowania pozwala na wypaczenie samego wyjątkowego charakteru tzw. hotspotów i rozciągnięcie ich zakresu na obszary, gdzie powinny rozwijać się usługi komercyjne. Wskazać (i uzgodnić z rynkiem) należy przykładowe „miejsca publiczne”, których katalog powinien mieć charakter zawężający, a które obejmować powinny miejsca, typu: urzędy, biblioteki publiczne, muzea, centralne rynki lub place, ewentualnie szkoły.

Punkty typu hotspot powinny jedynie dawać możliwość poznania przez użytkowników końcowych, jakie możliwości daje Internet i działania podejmowane przez JST nie mogą zniechęcać potencjalnych abonentów do korzystania z komercyjnych usług do Internetu. Hotspoty powinny przyczynić się do zwiększenia ilości spraw załatwianych z wykorzystaniem nowych technologii. W tym celu usługa ta może zostać odpowiednio ograniczona pod względem funkcjonalności, tak aby osoby, którym świadczone są usługi telekomunikacyjne przez komercyjnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie czuły się dyskryminowanymi.

Usługa typu hotspot powinna być przeznaczona głównie do wysyłania i odbierania korespondencji elektronicznej. Dlatego w przypadku hotspotów za aktualne uznać należy również uwagi w zakresie jakości świadczonej usługi (maksymalnej przepływności łącza, maksymalnego czasu, po upływie którego następuje zakończenie połączenia z Internetem itd.), które wyrażone były w punkcie 4 powyżej.

6. Podsumowanie:

Kierunek w jakim zmierza stanowisko Prezesa UKE po jego weryfikacji, uznać należy za właściwy. Na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów Ustawy w zakresie świadczenia usług dostępu do Internetu przez jednostki samorządu terytorialnego, można uznać, że nie w pełni realizowane były pierwotne założenia tego aktu prawnego.

Dotychczasowe działania w celu likwidacji zjawiska wykluczenia cyfrowego, podejmowane były przez samorządy najczęściej z wyłączeniem prywatnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych operujących na rynkach lokalnych. Nie w pełni transparentne zasady przyznające możliwość świadczenia usługi dostępu do Internetu przez JST blokują rozwój konkurencji na lokalnych rynkach telekomunikacyjnych. Dotychczasowe działania w celu likwidacji zjawiska wykluczenia cyfrowego, podejmowane były przez samorządy z wyłączeniem prywatnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Nie w pełni transparentne zasady przyznające możliwość świadczenia usługi dostępu do Internetu przez JST blokują rozwój konkurencji na lokalnych rynkach telekomunikacyjnych. JST nie zdają sobie również sprawy z tego, że podejmując się budowy i eksploatacji sieci stają się przedsiębiorcą telekomunikacyjnym ze wszystkimi z tym związanymi obowiązkami i wymogami. A to rodzi dodatkowe koszty, które w połączeniu z kosztami utrzymania i eksploatacji sieci po okresie

realizacji projektu, gdzie koszty są refinansowane przez UE - da bardzo duże obciążenia budżetu JST. Wtedy koszty te będą przerzucone na wszystkich podatników - lub dostęp do sieci Internet stanie się płatny dla dotychczasowych beneficjentów projektu.

Jak bowiem wynika z *Wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie pomocy publicznej w odniesieniu do wspierania rozwoju sieci szerokopasmowych (2013/C 25/01)* oraz z treści orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wsparcie finansowe lub wsparcie niepieniężne zakłóca konkurencję, jeżeli umacnia pozycję jakiegoś przedsiębiorstwa względem innych przedsiębiorstw.

Uwzględnienie powyższych uwag przybliży współpracę jednostek samorządu terytorialnego z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi i niewątpliwie będzie stymulowało rozwój lokalnego rynku telekomunikacyjnego.

Z poważaniem,

Łukasz Bazański
/Radca prawny/

GRAP - Grupa Robocza d/s współpracy z
Administracją Publiczną
Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej /
Kancelaria itB Legal



Michał Matuszewski

GRAP - Grupa Robocza d/s współpracy z
Administracją Publiczną
Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej

