

Warszawa, dnia 2010-02-26
PIIT/112/10

**Pani Minister
Magdalena Gaj**

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Infrastruktury**

Szanowna Pani Minister,

W nawiązaniu do „Konsultacji społecznych w sprawie przyszłości usługi powszechnej” ogłoszonych przez Ministerstwo Infrastruktury na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury http://www.mi.gov.pl/2-482be1a920074-1792229-p_1.htm - Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) uprzejmie przedstawia swój Komentarz w przedmiotowych konsultacjach.

Z poważaniem

Dr inż. Wacław Iszkowski

Prezes PIIT

Załącznik: Komentarz PIIT

KOMENTARZ PIIT w zakresie konsultacji społecznych Ministerstwa Infrastruktury w sprawie przyszłości usługi powszechnej

Podsumowanie

I. Zakres Usługi powszechnej

Izba pragnie jednoznacznie stwierdzić, iż obowiązujący zakres Usługi powszechnej nie wymaga rozszerzenia, zarówno o dostęp szerokopasmowy jak i publiczne usługi telefoniczne telefonii komórkowej. Zgodnie z przepisami Dyrektywy o Usłudze Powszechnej w przypadku jakiegokolwiek zmiany zakresu obowiązku świadczenia usługi powszechnej należy zadbać, aby jedne wybory technologiczne nie były promowane kosztem innych oraz aby nie nakładano nieproporcjonalnych obciążeń finansowych na przedsiębiorstwa sektorowe (w ten sposób stwarzając zagrożenie dla rozwoju rynku i innowacji). Rozszerzenie zakresu Usługi powszechnej może skutkować ww. zagrożeniami dla konkurencyjnego rozwoju rynku oraz innowacji.

II. Transparentność procesu weryfikacji wniosków o dopłatę do kosztu netto

Izba postuluje, aby zgodnie z przepisami Dyrektywy o Usłudze Powszechnej cały proces był jawny oraz przejrzysty. Państwa Członkowskie mogą ustanowić mechanizmy finansowania kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej w przypadku, kiedy dowiedzie się, że ten obowiązek może być spełniony jedynie ze stratą lub po kosztach netto, które nie mieszczą się normalnych standardach handlowych. Ważne jest zapewnienie, aby koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej był właściwie obliczony oraz aby finansowanie podejmowano z jak najmniejszym uszczerbkiem dla rynku i przedsiębiorstw. Tak określone wymagania dla mechanizmu finansowania Usługi powszechnej powinny być maksymalnie przejrzyste oraz w maksymalnym stopniu uwzględniać udział przedsiębiorstw zobowiązanych do dopłaty. Jednakże przejrzystość procesu weryfikacji wniosków zdaniem Telekomunikacji Polskiej S.A. Członka Izby nie może być utożsamiana z prawem innych uczestników rynku do weryfikacji prawidłowości przedstawianych kalkulacji kosztów netto, które są podstawą wniosku o dopłatę operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych. Organem uprawnionym według obowiązujących przepisów jest Prezes UKE, posiadający odpowiednie narzędzia i umocowanie w prawie. Ocena prawidłowości wyliczeń wymaga przede wszystkim dostępu do danych, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej. Dostęp konkurentów przedsiębiorcy do takich danych byłby niedopuszczalny z uwagi na ustawowe gwarancje ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa.

III. Zmiana modelu finansowania przez przedsiębiorców usługi powszechnej

Izba postuluje zmianę modelu finansowania Usługi powszechnej tj. zmianę obowiązującego „sztywnego” modelu finansowania na elastyczny model finansowania uwzględniający sytuację rynkową, aby nie dochodziło do sytuacji finansowania podstawowej działalności przedsiębiorcy wyznaczonego. Jednocześnie Izba postuluje, aby możliwość finansowania dotyczyła wyłącznie udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz publicznych aparatów

samoinkasujących. Zdaniem TP najbardziej przejrzystym systemem rekompensowania przedsiębiorcy wyznaczonemu ponoszonych kosztów świadczenia usługi powszechnej, stanowiących nieuzasadnione obciążenie jest mimo wszystko czynienie tego za pomocą państwowego funduszu. Skoro konsument, z jakichś powodów, ma ograniczony dostęp do danej usługi (w sensie ekonomicznym, geograficznym, bądź technologicznym), a usługa ta uznawana jest za podstawową – nie tylko w sensie przepisów, ale również przez ogół obywateli, zatem zobligowanie prywatnego przedsiębiorcy do świadczenia tej usługi przy zwiększonych trudnościach lub poniżej kosztów powinno zostać zrefinansowane przez resztę społeczeństwa w całości.

IV. Określenie minimalnej liczby aparatów publicznych (w tym aparatów przystosowanych dla osób niepełnosprawnych)

Izba Postuluje, aby określanie obowiązku dotyczącego liczby aparatów publicznych uwzględniało w jak największym stopniu stanowisko przedsiębiorcy wyznaczonego w zakresie zapotrzebowania na usługę aparatów publicznych oraz ich wykorzystania. Przedmiotowy obowiązek z uwagi na małe zainteresowanie usługą powinien być w sposób konstruktywny modyfikowany przez Prezesa UKE, aby nie stanowił nieuzasadnionego obciążenia dla przedsiębiorcy wyznaczonego.

Uwagi ogólne

Na wstępie Izba pragnie podziękować za rozpoczęcie społecznych konsultacji dotyczących zagadnienia, które po kilku latach staje się jednym z bardziej problematycznych w kontekście funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych oraz jego przyszłości.

Obecnie obowiązujący model świadczenia usługi powszechnej został wdrożony do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne na podstawie Dyrektywy 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).

Po 6 latach obowiązywania ustawy – Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu nadanym w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. możliwe jest dokonanie analizy funkcjonowania modelu Usługi powszechnej określonego z jednej strony przez przepisy ustawy – Prawo telekomunikacyjne, z drugiej zaś przez odpowiednie decyzje Prezesa UKE.

Zdaniem Izby rozpoczęte konsultacje umożliwią Ministrowi Infrastruktury zapoznanie się z opiniami uczestników rynku w zakresie:

- zakresu przedmiotowego usługi powszechnej;
- wpływu modelu finansowania usługi powszechnej na rynek telekomunikacyjny z perspektywy 3 trwających postępowań w sprawie dopłaty do kosztu netto świadczenia Usługi powszechnej;
- możliwych zmian, co do funkcjonującego modelu świadczenia oraz finansowania Usługi powszechnej.

Jednocześnie uważamy, iż zarówno przedmiotowe konsultacje jak i bieżące analizy usługi powszechnej prowadzone przez Prezesa UKE mogą odpowiedzieć na pytanie, w jakim zakresie model świadczenia Usługi powszechnej realizuje cele postawione przez „instytucję usługi powszechnej” oraz w jakim zakresie usługa powszechna

w obecnym kształcie stanowi wartość dodaną dla rynku telekomunikacyjnego oraz w szczególności użytkowników końcowych funkcjonujących na tym rynku, w jakim stanowi obciążenie uczestników rynku oraz problem rynkowy.

I. Zakres Usługi powszechnej

Na podstawie obowiązujących przepisów do zestawu usług stanowiących usługę powszechną zalicza się:

1. przyłączenie pojedynczego zakończenia sieci w głównej lokalizacji abonenta z wyłączeniem sieci cyfrowej z integracją usług, zwanej dalej „ISDN”;
2. utrzymanie łącza abonenckiego z zakończeniem sieci, o którym mowa w pkt 1, w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych;
3. połączenia telefoniczne krajowe i międzynarodowe, w tym do sieci ruchomych, obejmujące także zapewnienie transmisji dla faksu oraz transmisji danych, w tym połączenia do sieci Internet;
4. udzielanie informacji o numerach telefonicznych oraz udostępnianie spisów abonentów;
5. świadczenie udogodnień dla osób niepełnosprawnych;
6. świadczenie usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych.

Prezes UKE określił, iż TP S.A. będzie świadczyła usługę powszechną do dnia 8 maja 2011 r. Ponadto ustalił wartości wskaźników dostępności i jakości świadczenia usługi powszechnej, a także następujące obowiązki:

1. obowiązek świadczenia osobom o niskich dochodach pakietu specjalnego uwzględniającego ich możliwości ekonomiczne.
2. obowiązek świadczenia pakietu podstawowego, w którym miesięczna opłata abonamentowa stanowi opłatę za utrzymanie przyłączenia w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych i nie obejmuje innych usług telekomunikacyjnych.
3. obowiązek uzgadniania z Prezesem UKE zakresu i warunków świadczenia udogodnień i usług dodatkowych, o których mowa w art. 93 Prawa telekomunikacyjnego.
4. obowiązek prowadzenia kalkulacji kosztów.

Niewątpliwie niektóre elementy Usługi powszechnej są bardzo korzystne dla użytkowników końcowych i odróżniają usługi świadczone przez wszystkich dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych od przedsiębiorcy wyznaczonego do świadczenia Usługi powszechnej.

Wśród elementów Usługi powszechnej, które świadczone są przez wszystkich przedsiębiorców należy wymienić:

1. przyłączenie pojedynczego zakończenia sieci w głównej lokalizacji abonenta z wyłączeniem sieci cyfrowej z integracją usług, zwanej dalej „ISDN”;
2. utrzymanie łącza abonenckiego z zakończeniem sieci, o którym mowa w pkt 1, w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych;
3. połączenia telefoniczne krajowe i międzynarodowe, w tym do sieci ruchomych, obejmujące także zapewnienie transmisji dla

- faksu oraz transmisji danych, w tym połączenia do sieci Internet;
4. udzielanie informacji o numerach telefonicznych oraz udostępnianie spisów abonentów;
 5. świadczenie usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych - usługę tą świadczą wybrani przedsiębiorcy;

Natomiast usługą, która w zdecydowany sposób odróżnia przedsiębiorcę wyznaczonego od innych dostawców jest **świadczenie udogodnień dla osób niepełnosprawnych**.

Powyższe oznacza, iż na dzień dzisiejszy w praktyce kilkunastu przedsiębiorców telekomunikacyjnych spełnia kryteria świadczenia na terytorium całego kraju usług wchodzących w skład Usługi powszechnej.

Dodatkowo Izba pragnie podkreślić, iż według 14 Raportu Implementacyjnego, rynek mobilny oraz dostęp do Internetu, są najbardziej dynamicznymi elementami sektora łączności elektronicznej zarówno w Europie jak i w Polsce. Wzrasta wolumen połączeń, coraz powszechniejsze stają się ruchome usługi szerokopasmowe. Telefonia komórkowa jest powszechnie dostępna (zarówno, jeśli chodzi o dostęp do infrastruktury jak i ceny) dla obywateli UE i Polski. Dane publikowane przez KE wyraźnie wskazują, iż łącza szerokopasmowe stają się coraz bardziej dostępne dla coraz większej liczby ludności dzięki siłom rynkowym. Jest wielce prawdopodobnym, iż łącza szerokopasmowe, w tym szerokopasmowa łączność ruchoma może osiągnąć, za pomocą sił rynkowych, w średniej perspektywie czasu, taki sam status powszechności jak telefonia komórkowa. Włączenie tych usług w zakres usługi powszechnej może jedynie wpłynąć negatywnie na rozwój tych segmentów rynku i poważnie osłabić występujące na nich bodźce konkurencyjne.

Ocena celowości włączenia łączności mobilnej do usługi powszechnej musi być dokonywana zgodnie z zasadami ustalania zakresu usługi powszechnej określonymi w załączniku V do DPU.

Z załącznika tego wynika, że w pierwszej kolejności bierze się pod uwagę dostępność określonej usługi dla większości konsumentów oraz okoliczność, czy występuje mniejszość pozbawiona usługi, co prowadzi do marginalizacji społecznej tej mniejszości.

Podstawą rozstrzygnięcia w sprawie usług ruchomych powinna być okoliczność, że usługi ruchome są powszechnie dostępne, ich koszt w wersji podstawowej jest umiarkowany i nie występuje mniejszość, która byłaby odcięta od korzystania z tej usługi w sposób powodujący jej marginalizację.

Drugie kryterium rozstrzygnięcia dotyczy występowania sytuacji, w której korzystanie z określonej usługi przynosi korzyść ogólną, która uzasadnia interwencję publiczną, gdy usługi nie są świadczone na normalnych warunkach rynkowych. Ponieważ rynek detaliczny usług ruchomych jest bardzo elastyczny i zapewnia oferty na różnym poziomie, w tym na poziomie podstawowym, również to uzasadnienie, w naszym przekonaniu, odpada. Z tych względów nie ma, zdaniem spółki, uzasadnienia dla rozszerzania usługi powszechnej na łączność ruchomą.

Nie istnieje ani jeden przykład kraju, który włączyłby telefonię mobilną do zakresu usługi powszechnej. Zgodnie również z ostatnim przeglądem Komisji dotyczącym zakresu usługi

powszechnej (COM(2008) 572) warunki włączenia łączności komórkowej w zakres usługi powszechnej (określone w załączniku V dyrektywy) nie są spełnione.

Ponadto, zdaniem TP, jeżeli katalog usług wchodzących w skład usługi powszechnej zostanie rozszerzony o telefonię mobilną, może to oznaczać również złamanie zasady przyłączenia do stałej lokalizacji występującej w motywie 4 Dyrektywy 2009/136/WE).

W naszym przekonaniu klóciłoby się to z unijną regulacją USO, która obejmuje minimalny zestaw usług o określonych parametrach, który ma być publicznie dostępny dla wszystkich użytkowników w lokalizacji stacjonarnej.

W Polsce penetracja rynku szerokopasmowego dostępu do Internetu wciąż jest bardzo niska. Zgodnie z 14 Raportem Implementacyjnym penetracja usług szerokopasmowych w Polsce wynosi nieco ponad 13% podczas, gdy średnia europejska to prawie 23%.

Tak niski stopień penetracji nie pozwala na uznanie tej usługi za usługę powszechnie dostępną, gdyż należy pamiętać, iż rola usługi powszechnej polega na umożliwieniu mniejszości konsumentów korzystania z podstawowych usług, które są dostępne dla większości obywateli. W Polsce taka sytuacja nie występuje.

Wydaje się, iż zgodnie z tendencjami europejskimi (np. w Wielkiej Brytanii mają być przeznaczone specjalne fundusze rządowe na rozbudowę sieci umożliwiającej świadczenie dostępu do Internetu oraz zwracane będą koszty świadczenia takich usług) to Państwo powinno być zainteresowane w upublicznieniu szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Uprzejmie zauważamy, iż zgodnie z dokumentem rządowym „Plan działań w zakresie rozwoju szerokopasmowej infrastruktury dostępowej do usług społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013”, budowa infrastruktury niezbędnej do korzystania z nowoczesnych technologii teleinformatycznych powinna odbywać się poprzez stworzenie przez Państwo warunków dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych, sprzyjających rozwojowi sieci i usług telekomunikacyjnych, w tym szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Dokument przytacza przykłady wsparcia rozwoju infrastruktury szerokopasmowej i społeczeństwa informacyjnego w ramach działań, w ramach Osi priorytetowych w Programach Operacyjnych na lata 2007-2013:

- Oś priorytetowa II „Infrastruktura Społeczeństwa Informacyjnego” Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, przewidywany budżet 255 mln euro (EFRR),
- Oś priorytetowa VII „Budowa i rozwój społeczeństwa informacyjnego” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, przewidywany budżet 1950 mln euro (EFRR),
- Osie priorytetowe Regionalnych Programów Operacyjnych, przewidywany budżet 1268 mln euro (EFRR).

W priorytecie VII „Budowa i rozwój społeczeństwa informacyjnego” przewiduje się wykorzystanie unijnych środków pomocowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz publicznych środków krajowych z przeznaczeniem również na „wspieranie dostępu obywateli wykluczonych cyfrowo do szerokopasmowego Internetu, z

zachowaniem konkurencji rynkowej i neutralności technologicznej”. Działanie to obejmuje także inwestycje w zakresie budowy szerokopasmowej infrastruktury dostępowej.

W dyrektywie 2009/136/WE stwierdza się (motyw 5), że możliwe jest zastosowanie alternatywnych form finansowania podstawowej infrastruktury sieciowej, obejmujące finansowanie wspólnotowe oraz środki krajowe. Również wydane w 2009 roku rekomendacje KE dotyczące pomocy publicznej dla rozwoju sieci szerokopasmowych wyraźnie stwierdzają, że pomoc publiczna powinna być przeznaczona na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w celu zwiększenia dostępności usług szerokopasmowych.

Należy również wspomnieć o trwających pracach w Sejmie nad ustawą o wspieraniu rozwoju usługi i sieci telekomunikacyjnych, której celem jest wsparcie rozbudowy infrastruktury dostępu szerokopasmowego przez Jednostki Samorządu Terytorialnego za pomocą funduszy UE, a jedynie w ograniczonym stopniu wsparcie inwestycji operatorów komercyjnych.

Ponadto w przypadku dostępu szerokopasmowego Dyrektywa 2009/136/WE w art. 4 ustęp 2 wyraźnie wskazuje na zapewnienie funkcjonalnego dostępu do Internetu, czyli dostępu minimalnego, który zapobiega niemożności korzystania z tej usługi. W Polsce warunek ten jest spełniony. Próba jakiegokolwiek poszerzenia zakresu usługi powszechnej o dostęp szerokopasmowy, bez pomocy państwa, jest niewykonalna.

Obecnie usługa powszechna jest związana nierozzerwalnie z technologią POTS. Z tego powodu TP SA inwestuje w infrastrukturę, która jest niezmiernie kosztowna (baterie, siłownie etc), a co do zasady niedługo będzie przestarzała (kable miedziane).

Zasadne byłoby, gdyby te środki przeznaczone były na rozwój przyszłościowej infrastruktury, w szczególności FTTH (lub FTTx) i budowę sieci Next Generation Access (FTTH, VDSL2). Jednak konieczność implementacji usługi POTS, a przede wszystkim powszechne przyzwyczajenie do „klasycznego” jej świadczenia w oparciu o stacjonarną linię miedzianą i możliwość podłączenia „klasycznych” telefonów analogowych i faxów, hamuje rozwój tych sieci. W przypadku braku obciążenia przestarzałą technologią POTS lub dzięki nowocześniejszemu jej rozumieniu nastąpiłoby: zmniejszenie komplikacji technicznej rozwiązania, wyeliminowanie dodatkowych elementów sieciowych.

W podobny sposób należy traktować kwestię transmisji danych, w kontekście usługi powszechnej rozumianej, jako dostęp do Internetu poprzez dial-up. Realizację celu dyrektywy – zapobieganiu wykluczeniu - można obecnie zrealizować znacznie lepiej innymi technikami niż dostęp wydzwaniany z użyciem modemów analogowych. Dotyczy to szczególnie Polski, gdzie gęstość klasycznych linii telefonicznych nigdy nie osiągnęła poziomu nasycenia.

Dla konsumentów byłoby korzystniej, gdyby w przypadku braku miedzianej linii kablowej żądanie użytkownika świadczenia usługi powszechnej o parametrach dzisiejszego dial-up i fax mogło być zrealizowane bezpośrednio za pomocą alternatywnych technologii, jakim dysponuje dany operator.

Tymczasem, pewne szczegółowe wymagania formalne – przeniesione wprost z wymagań dla miedzianych linii przewodowych – powodują, że np. właściwości stosowanego dostępu do Internetu są po prostu degradowane – tylko po to, aby dokładnie emulować linię POTS.

Zdaniem Izby konieczne jest szerokie stosowanie zasady neutralności technologicznej, zgodnie z wytycznymi zawartymi w nowej dyrektywie. przy świadczeniu USO i takim sformułowaniu wymagań jakościowych, aby możliwe było świadczenie usług wchodzących w zakres US przez różne technologie dostępne obecnie lub w przyszłości na rynku.

Nowa dyrektywa z listopada 2010 roku nie zmieniła art. 3 dyrektywy o Usłudze Powszechnej, który stanowi trzon określenia (definicji) usługi powszechnej. Wynika z niego, że usługi określone w rozdziale 2 powinny być dostępne w określonej jakości dla ogółu użytkowników, niezależnie od ich lokalizacji geograficznej, w stałej lokalizacji, po przystępnej cenie, w świetle szczególnych uwarunkowań krajowych (ust. 1).

W art. 3 ustalono również kompetencję państw członkowskich do określenia sposobu implementacji usługi powszechnej zgodnie z ustalonymi zasadami, zmierzając do minimalizacji zniekształceń rynku i rozbieżności w stosunku do zwykłych warunków rynkowych (ust. 2). Można zatem uznać, że definicja usługi powszechnej nie uległa zmianie.

Nie uległy również modyfikacji kryteria dokonywania zmian w zakresie usługi powszechnej, gdyż zachowano dotychczasowy art. 15 dyrektywy oraz treść załącznika V. Poszerzono natomiast swobodę państw członkowskich w zakresie ustalania struktury całego zestawu i charakterystyki niektórych usług.

Mając powyższe na uwadze Izba stoi zdecydowanie na stanowisku o nie poszerzaniu zakresu usługi powszechnej, a skupieniu się na prawidłowym implementowaniu definicji usługi powszechnej, zgodnie z zasadami określonymi w nowej dyrektywie oraz podjęcie prac nad efektywniejszym stosowaniem obecnego zakresu.

Należy podkreślić, iż bez głębokiej modyfikacji Usługi Powszechnej w kierunku ograniczenia obowiązków detalicznych (ograniczenie regulacji ofert głosowych), czy modyfikacji wybranych obowiązków i parametrów wchodzących w skład USO, bądź odstąpienie od egzekwowania niektórych parametrów USO do czasu powstania nowej definicji, będzie oznaczać bardzo poważne trudności w funkcjonowaniu na rynku dla operatora wyznaczonego, a jego efektywność będzie znacząco ograniczona.

Raz jeszcze chcemy podkreślić, że nasze negatywne stanowisko dotyczące próby poszerzenia zakresu usługi powszechnej wynika również z faktu braku jakichkolwiek planów dotyczących uruchomienia pomocy państwa w tym zakresie, gdzie w innych krajach taka pomoc jest dostępna.

II. Transparentność procesu weryfikacji wniosków o dopłatę do kosztu netto

Model finansowania usługi powszechnej został określony w przepisach Dyrektywy 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). Poniżej przedstawiamy przepisy Preambuły do Dyrektywy:

(18) Tam gdzie to jest konieczne, Państwa Członkowskie powinny ustanowić mechanizmy finansowania kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej w przypadku, kiedy dowiedzie się, że ten obowiązek może być spełniony jedynie ze stratą

lub po kosztach netto, które nie mieszczą się normalnych standardach handlowych. Ważne jest zapewnienie, aby koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej był właściwie obliczony oraz aby finansowanie podejmowano z jak najmniejszym uszczerbkiem dla rynku i przedsiębiorstw, bądź, aby było zgodne postanowieniami art. 87– 88 Traktatu.

(19) Jakakolwiek kalkulacja kosztu netto usługi powszechnej powinna uwzględniać koszty i przychody, jak również niematerialne korzyści wynikające ze świadczenia usługi powszechnej, ale nie powinna powstrzymywać przed osiągnięciem ogólnego celu, jakim jest zapewnienie, aby struktury cenowe odzwierciedlały koszty. Jakikolwiek koszty obowiązku świadczenia usługi powszechnej powinny być obliczane na podstawie przejrzystych procedur.

(20) Uwzględnianie korzyści niematerialnych oznacza, że w celu określenia całościowego obciążenia kosztami należy pomniejszyć bezpośredni koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej o wycenę w formie pieniężnej tych korzyści pośrednich, jakie przedsiębiorstwo osiąga z tytułu jego pozycji, jako dostawcy usługi powszechnej.

(21) Gdy obowiązek świadczenia usługi powszechnej stanowi nieuzasadnione obciążenie dla przedsiębiorstwa, właściwe jest zezwolenie Państwom Członkowskim na ustanawianie mechanizmów dla sprawnego zwrotu kosztów netto. Zwrot poprzez fundusze publiczne stanowi jedną z metod zwracania kosztów netto wynikających z obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Powinno się rozważyć, aby w sposób przejrzysty odzyskiwać koszty netto od wszystkich użytkowników w drodze opodatkowania przedsiębiorstw. Państwa Członkowskie powinny być w stanie finansować koszty netto różnych składników usługi powszechnej za pomocą różnych mechanizmów lub finansować koszty netto niektórych lub wszystkich składników, używając jednego z dwóch lub kombinacji obu mechanizmów. W przypadku zwrotu kosztów za pomocą opodatkowania przedsiębiorstw, Państwa Członkowskie powinny zapewnić, aby metoda alokacji wśród nich była oparta na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach oraz aby była zgodna z zasadą proporcjonalności. Ta zasada nie powstrzymuje Państw Członkowskich przed zwolnieniami dla firm nowo wchodzących, które jeszcze nie osiągnęły znaczącej pozycji na rynku. Każdy z mechanizmów finansowania powinien zapewniać, że uczestnicy rynku mają wkład w finansowanie jedynie obowiązku świadczenia usługi powszechnej, a nie innych działań, które nie łączą się bezpośrednio z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Mechanizmy zwrotu powinny we wszystkich przypadkach szanować zasady prawne Wspólnoty, a w szczególności, w przypadku mechanizmów rozdzielczych, zasady niedyskryminacji i proporcjonalności. Każdy mechanizm finansowania powinien zapewniać, żeby użytkownicy w jednym Państwie Członkowskim nie uczestniczyli w kosztach usługi powszechnej w innym Państwie Członkowskim, na przykład dzwoniąc z jednego Państwa Członkowskiego do drugiego.

(22) W przypadku, gdy Państwa Członkowskie zdecydują się finansować koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej z funduszy publicznych, należy rozumieć, że obejmuje ono finansowanie z budżetu administracji centralnej, włącznie z innymi źródłami finansowania publicznego, takimi jak loterie państwowe.

(23) *Koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej może być ponoszony wspólnie przez wszystkie lub niektóre szczególne kategorie przedsiębiorstw. Państwa Członkowskie powinny zapewnić, aby mechanizmy wspólnego ponoszenia kosztów szanowały zasady przejrzystości, najmniejszego uszczerbku dla rynku, niedyskryminacji i proporcjonalności. Zasada najmniejszego uszczerbku dla rynku oznacza, że wkłady należy odzyskiwać w taki sposób, aby, tak jak dalece jest to możliwe, minimalizować obciążenie finansowe spadające na użytkowników końcowych, na przykład w drodze rozłożenia wkładów tak szeroko, jak to jest możliwe.*

(24) *Narodowe organy regulacyjne powinny być przekonane, że przedsiębiorstwa korzystające z finansowania usługi powszechnej zapewniają, w celu uzasadnienia swojego wniosku o finansowanie, dostateczny poziom szczegółowości w odniesieniu do konkretnych elementów wymagających takiego finansowania. Plany Państw Członkowskich dotyczące wyceny finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej powinny być przekazane do Komisji w celu sprawdzenia zgodności z Traktatem. Istnieją bodźce skłaniające wyznaczonych operatorów do podnoszenia naliczonych kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Dlatego Państwa Członkowskie powinny zapewnić skuteczną przejrzystość i kontrolę sum żądanych na finansowanie obowiązku świadczenia usługi powszechnej.”*

Powyższe oznacza, iż:

- *Wdrożenie modelu finansowania Usługi powszechnej powinno być wdrożone oraz funkcjonować „tam gdzie jest o konieczne”; na polskim rynku funkcjonowanie mechanizmu finansowania Usługi powszechnej w praktyce wynika wyłącznie z faktu obowiązywania przepisów umożliwiających przedsiębiorcy wyznaczonemu złożenie odpowiedniego wniosku w tym zakresie, co oznacza, iż prawo do dopłaty wynika z przepisów prawa a sama zasadność składania wniosku z uwagi na sytuację na rynku nie jest analizowana – taka sytuacja oznacza z mocy prawa konieczność tworzenia rezerw na zobowiązania dla zobowiązanych do dopłaty przedsiębiorców niezwłocznie po ogłoszeniu złożenia wniosku przez przedsiębiorcę wyznaczonego;*
- *Finansowanie usługi powszechnej powinno odbywać się z jak najmniejszym uszczerbkiem dla rynku. Tymczasem obecny stan wskazuje, iż ponad 50% (nie wszyscy przedsiębiorcy zawierają rezerwy) kwoty dopłaty z lat 2006-2008 jest zamrożona na rynku w postaci rezerw na zobowiązania, co daje kwotę ponad 250 milionów złotych.*
- *W ramach prac na nowelizację ustawy Prawo telekomunikacyjne należy dążyć do eliminacji narzędzi sztucznie generujących problemy na rynku z powodu samego istnienia przepisów prawa (przepisy muszą być elastyczne i ekonomicznie uzasadnione);*

Izba pragnie również przedstawić ocenę Telekomunikacji Polskiej SA operatora wyznaczonego do świadczenia Usługi powszechnej. Zdaniem TP obecnie funkcjonujący proces weryfikacji wniosków o dopłatę nie wymaga żadnych zmian w zakresie zwiększenia transparentności. Należy zauważyć, iż organ administracji państwowej, jakim jest Prezes UKE, działa na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako Kpa). Zdaniem TP przepisy w sposób spójny wyznaczają rolę poszczególnych

uczestników tego postępowania oraz organu je prowadzącego. W ocenie TP, przepisy Kpa są wystarczające do zagwarantowania transparentności postępowania w sprawie dopłaty do usługi powszechnej na wniosek zainteresowanego operatora. W związku z powyższym należy zauważyć, w szczególności, że:

1. Przedsiębiorcy zobowiązani do pokrycia dopłaty kosztu netto mogą na mocy obowiązujących norm prawnych uczestniczyć w postępowaniu - poprzez izby gospodarcze (art. 31 § 1 pkt 2 Kpa), co zresztą ma swoje miejsce w praktyce spraw o przyznanie dopłaty. Izby gospodarcze mają wgląd do materiałów dowodowych i mogą zgłaszać swoje wnioski dowodowe jak również przedstawiać stanowiska w sprawie. Izby gospodarcze dopuszczone do postępowania, mają wszystkie uprawnienia strony tego postępowania (art. 31 § 3 Kpa). Jednocześnie możliwość uczestnictwa zainteresowanych podmiotów poprzez Izby gospodarcze znacznie usprawnia postępowanie w porównaniu do sytuacji, w której na prawach strony miałyby działać wszystkie potencjalnie zainteresowane podmioty.

Zauważyć także należy, iż zgodnie z art. 28 Kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W świetle powyższego, przedsiębiorca inny niż przedsiębiorca występujący o dopłatę nie może być stroną postępowania o przyznanie dopłaty, gdyż w takim przypadku można mówić, co najwyżej, o interesie faktycznym, ale nie o interesie prawnym, a tylko ten drugi uprawnia do posiadania statusu strony w postępowaniu administracyjnym.

Podkreślenia także wymaga, iż zwiększenie uprawnień operatorów w procesie weryfikacji wniosku o przyznanie dopłaty nie ma swojego uzasadnienia w aspekcie samego charakteru sprawy. Ocena prawidłowości wyliczeń należy do wyspecjalizowanego audytora, a nie do uczestników rynku. Ocena prawidłowości wyliczeń wymaga przede wszystkim dostępu do danych, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa TP. Dostęp konkurentów Spółki do takich danych byłby niedopuszczalny z uwagi na ustawowe gwarancje ochrony takiej tajemnicy.

2. Izby gospodarcze, działając w przedmiotowym postępowaniu na prawach strony, mają wgląd do materiałów dowodowych, w tym do wniosku o przyznanie dopłaty. Przysługuje im także prawo sporządzania notatek oraz odpisów (art. 73 §1 Kpa). Nie ma, zatem uzasadnienia do publikacji wniosku lub w inny sposób jego upublicznienia. Pamiętać także należy, iż do wniosku dołączane są dokumenty zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa, które z całą pewnością nie powinny być upubliczniane.
3. Nieznana w polskim, a wręcz w światowym, porządku prawnym byłaby instytucja konsultacji wniosku składanego przez przedsiębiorcę do organu administracji, z podmiotami, na które w wyniku rozpatrzenia tego wniosku, mogą być nałożone dodatkowe obowiązki (w tym przypadku obowiązek partycypacji w dopłacie do kosztu netto). Podkreślenia wymaga, że o wysokości dopłaty nie decydują potrzeby uczestników rynku, czy inne kwestie, w których wypowiedź ze strony innych operatorów mogłaby wpłynąć na kształt wniosku. O złożeniu takiego wniosku i jego uzasadnieniu decydują wyłącznie obiektywnie poniesione przez operatora wyznaczonego, koszty na świadczenie usługi powszechnej, których by nie poniósł, gdyby nie był zobowiązany do świadczenia tej usługi. W tym kontekście, głosy innych operatorów nie mają znaczenia. Dodatkowo należy zauważyć, że konsultacji nie mogłyby podlegać dane stanowiące tajemnicę

przedsiębiorstwa TP. Z kolei bez takich danych przedsiębiorcy nie mogliby się wiarygodnie wypowiedzieć w przedmiocie zasadności składanego wniosku i wnioskowanej dopłaty.

Reasumując, zdaniem TP, obowiązujące obecnie przepisy zapewniają dostateczną transparentność procedury weryfikacji wniosku TP, zachowując jednocześnie ustawowe gwarancje w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa.

III. Zmiana modelu finansowania przez przedsiębiorców usługi powszechnej

Zgodnie z uwagi Izby, co do zakresu Usługi powszechnej należy stwierdzić, co następuje.

Praktyczna różnica między przedsiębiorcą wyznaczonym a innymi dostawcami usług w publicznej sieci telefonicznej polega na świadczeniu przez przedsiębiorcę wyznaczonego udogodnień dla osób niepełnosprawnych. Według Izby w tym zakresie dopłata jest jak najbardziej uzasadniona. W związku z powyższym w polskim modelu finansowania powinno nastąpić ograniczenie zakresu dopłaty wyłącznie do kosztu świadczenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych.

Poniżej Izba przedstawia stanowisko Telekomunikacji Polskiej w sprawie modelu finansowania Usługi Powszechnej.

Ważną kwestią z punktu widzenia TP jest podniesiona w dokumencie konsultacyjnym kwestia związana ze zmianą modelu finansowania przez przedsiębiorców usługi powszechnej. Obecnie obowiązujący system nie jest efektywny, chociażby dlatego, że TP do tej pory nie uzyskała zwrotu kosztów jej świadczenia. Zatem z punktu widzenia TP celowe jest rozważenie zmiany finansowania usług w ramach USO — z refinansowania na rzecz utworzenia specjalnego funduszu, z którego finansowane byłoby obciążenia związane z usługą powszechną, z którego operator wyznaczony mógłby dostać uczciwą rekompensatę.

Naszym zdaniem wszyscy operatorzy powinni być zobowiązani do wspierania takiego funduszu, włączając w to operatorów kablowych.

TP uważa, że najbardziej przejrzystym systemem rekompensowania przedsiębiorcy wyznaczonemu ponoszonych kosztów świadczenia usługi powszechnej, stanowiących nieuzasadnione obciążenie jest mimo wszystko czynienie tego za pomocą państwowego funduszu. Kwestią dyskusyjną jest źródło jego finansowania: podatki powszechne, czy opłaty od operatorów telekomunikacyjnych. Takie rozwiązanie funkcjonuje w niektórych państwach. Jego „sprawiedliwość” przejawia się w tym, iż to organy państwa (bądź unia państw – jak w Europie) „nakazują” świadczenie konkretnych usług, uznając poniekąd arbitralnie daną usługę za zdobycz cywilizacyjną, która jest dobrem podstawowym. Zatem to państwo powinno ponieść koszty świadczenia tych usług tam, gdzie ich świadczenie jest nierentowne. Z kolei dzielenie źródeł finansowania nie wydaje się racjonalnym rozwiązaniem. Powstałby z pewnością kłopot z ustaleniem, na podstawie, jakiego wskaźnika należałoby dokonywać podziału na finansowanie ze środków publicznych oraz tych, pochodzących od przedsiębiorców (należałoby ustalić taki wskaźnik w ustawie).

Mówiąc o pułapie finansowania, TP stoi na stanowisku, że w warunkach polskich rekompensaty powinny być przyznawane w pełnej wysokości, jaka wynika z analizy kosztu netto.

Z kolei, jeżeli chodzi o sposób zapewnienia spójności finansowania z zasadami pomocy państwa, to odpowiedź w naszym przekonaniu wynika z istoty systemów pomocy publicznej UE. Skoro u podstaw filozofii funkcjonowania Unii leży dobro jednostki, a zatem uznaje się, że społeczna gospodarka rynkowa jest właściwym wyborem drogi rozwoju, przedstawiona wyżej propozycja finansowania Deficytu Kosztu Netto Usługi Powszechnej wprost ze środków publicznych wydaje się ze wszech miar słuszną, gdyż wpisuje się w ogólne zasady solidaryzmu społecznego. Skoro konsument, z jakichś powodów, ma ograniczony dostęp do danej usługi (w sensie ekonomicznym, geograficznym, bądź technologicznym), a usługa ta uznawana jest za podstawową – nie tylko w sensie przepisów, ale również przez ogół obywateli, zatem zobligowanie prywatnego przedsiębiorcy do świadczenia tej usługi przy zwiększonych trudnościach lub poniżej kosztów powinno zostać zrefinansowane przez resztę społeczeństwa.

Odnosząc się do zaproponowanej przez Ministerstwo możliwości zawarcia porozumienia międzyoperatorskiego w zakresie finansowania usługi powszechnej, pomiędzy przedsiębiorcą wyznaczonym do świadczenia usługi powszechnej a przedsiębiorcami zobowiązanymi do udziału w pokryciu dopłaty do kosztu netto, TP nie uważa, aby model porozumienia międzyoperatorskiego w zakresie partycypacji w koszcie netto usługi powszechnej, był modelem rzeczywiście sprawnie funkcjonującym. Nie jest tajemnicą, że operatorzy alternatywni są bardzo niechętni partycypacji w dopłacie do usługi powszechnej, pomimo faktu, że blisko 50% tego deficytu pokrywałaby sama TP. W takiej sytuacji spory, co do wysokości dopłaty i możliwości w zakresie jej realnego pozyskania byłyby nieuniknione. Trudno zatem sobie wyobrazić funkcjonowanie takiego modelu bez ingerencji organu administracyjnego oraz sporów z tym związanych.

IV. Określenie minimalnej liczby aparatów publicznych (w tym aparatów przystosowanych dla osób niepełnosprawnych)

Zdaniem Izby opublikowany przez Prezesa UKE *Raport w zakresie zaspokojenia potrzeb konsumentów na usługi realizowane za pomocą aparatów publicznych* potwierdza tezy Izby zawarte w podsumowaniu stanowiska Izby tj. regulacja obowiązku zapewnienia aparatów publicznych powinna opierać się na dokładnych analizach popytu oraz faktycznego korzystania z PAS, aby zapewnienie tej Usługi nie stanowiło nieuzasadnionego obciążenia dla przedsiębiorcy wyznaczonego.

Na wstępie należy przypomnieć, że z brzmienia dyrektywy 2009/166/WE wynika, iż rozwój technologiczny doprowadził do znacznego zmniejszenia liczby publicznych automatów telefonicznych [motyw 11].

Do analogicznych wniosków prowadzą również konkluzje przeglądu usługi powszechnej przeprowadzonego przez Komisję Europejską, wyniki analiz tego zagadnienia, przeprowadzonych przez Prezesa UKE [„Raport w zakresie zaspokojenia potrzeb konsumentów na usługi realizowane za pomocą aparatów publicznych” oraz „Analiza rynku usług telefonicznych świadczonych za pomocą publicznych aparatów samoinkasujących (PAS)” – dostępne na stronie internetowej UKE], opinie środowiska telekomunikacyjnego, użytkowników końcowych oraz liczne komunikaty prasowe w tej sprawie.

W opinii Ministra Infrastruktury, konsultacji ze środowiskiem telekomunikacyjnym wymaga zatem kwestia:

- (1) obowiązku zapewnienia użytkownikom końcowym „innych publicznych punktów dostępowych telefonii głosowej”;
- (2) spadku przychodów z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych za pośrednictwem aparatów publicznych i coraz mniejsze zainteresowanie użytkowników końcowych tą formą świadczenia usług,
- (3) nierentowności tej usługi implikującej możliwość wnioskowania przez przedsiębiorcę wyznaczonego wnioskowania o dopłatę do kosztu netto;
- (4) określenia minimalnej liczby aparatów publicznych z uwzględnieniem innych kryteriów czy wytycznych niż wskazanych w przepisie art. 88 ust. 1 PT.

Ad. 1. Inne publiczne punkty dostępowe telefonii głosowej

Pojęcie „innego publicznego punktu dostępowego telefonii głosowej” nie zostało zdefiniowane w dyrektywie. Rozwiązania tego nie było w pierwotnej wersji nowelizacji dyrektywy ogłoszonej w listopadzie 2007 r.

Koncepcja rozszerzenia art. 6 DPU o publiczne punkty dostępowe pojawiła się dopiero w dokumencie Parlamentu Europejskiego z 4 kwietnia 2009 r. Początkowo Parlament Europejski zaproponował, aby obok publicznych automatów samoinkasujących można było nałożyć na przedsiębiorcę zobowiązanie do prowadzenia „telekomunikacyjnych punktów dostępu” (telecommunication access points). Idea ta została podjęta przez Radę, która w swoim stanowisku z 7 kwietnia 2009 r. zaproponowała zmieniony tytuł art. 6 DPU oraz ostateczne sformułowanie przewidujące „inne publiczne punkty dostępowe telefonii głosowej”. W tej postaci sformułowanie to utrzymało się do końca prac prawodawczych. Żaden z organów nie opublikował uzasadnienia lub wyjaśnienia tej koncepcji.

Z analizy tego sformułowania można wyprowadzić następujące wnioski. Nie uległ zmianie cel związany z instalowaniem publicznych automatów telefonicznych. Nadal celem realizacji tego obowiązku jest zaspokojenie potrzeb użytkowników końcowych w zakresie telefonii pod względem pokrycia geograficznego, liczby punktów dostępu, dostępności dla niepełnosprawnych i jakości usług. Jest to otwarte sformułowanie, którego realizacja będzie uzależniona od rozpowszechnienia odpowiednich technologii i sposobów świadczenia usług głosowych. Sformułowanie jest bardzo pojemne, a zatem może obejmować zarówno kioski telefoniczno-internetowe, bezprzewodowy dostęp poprzez urządzenie użytkownika końcowego w określonej lokalizacji i inne formy realizacji tego obowiązku. Dyrektywa nie określa tych form, ale ich również nie ogranicza poza tym, że mają być publicznie dostępne i umożliwiać korzystanie z telefonii głosowej.

Nie pojawiały się dotychczas oficjalne dokumenty precyzujące formy realizacji innych punktów dostępowych.

Ad. 2 i 3

Ministerstwo słusznie stwierdza, że „zauważalny jest spadek przychodów z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych za pośrednictwem aparatów publicznych i coraz mniejsze zainteresowanie użytkowników końcowych tą formą świadczenia usług – w szczególności ze względu na rosnącą dostępność innych środków łączności i sukcesywny spadek cen usług telekomunikacyjnych. W rezultacie tego, wobec nierentowności tej usługi, przedsiębiorca wyznaczony wnioskować może o dopłatę do kosztu netto”. Ta kwestia podnoszona była przez TP wielokrotnie. Należy podkreślić, że kwota deficytu z usługi PAS stanowi blisko połowę wszystkich ponoszonych kosztów. Wobec powyższego

powtórzyć wypada przedstawiony już wcześniej postulat, by znieść obowiązek świadczenia usługi PAS – jeśli nie całkowicie – tak jak to jest np. w Danii¹, to przynajmniej zmienić kryteria „geograficzno-ludnościowe” utrzymywanych aparatów. Tak postąpiły m.in. Czechy, które od 25.03.2009 r. ograniczyły liczbę PAS wchodzących w skład USO (33% w ciągu 3 lat - z 9 tys. do 6 tys.)², Węgry², Słowacja² .

Ad. 4.

W dalszej części Ministerstwo słusznie zauważa, że „określenie minimalnej liczby aparatów publicznych (zgodnie z art. 88 ust. 1 PT) powinno być dokonane z uwzględnieniem stanu telefonizacji na danym obszarze i uzasadnionych potrzeb mieszkańców. Z ww. analiz wynika natomiast, że potrzeba zapewnienia dostępności aparatów publicznych, dotyczy głównie mieszkańców terenów wiejskich oraz osób niepełnosprawnych, starszych i o niskich dochodach, którzy w największym stopniu korzystają z aparatów publicznych”. Również bardzo wyraźnie widzimy ten problem. Na przykładzie mieszkańców wsi i użytkowników o niskich dochodach widać, jak dalece niedoskonałym przepisem jest zobowiązanie przedsiębiorcy wyznaczonego do utrzymywania publicznych aparatów w zależności od liczby mieszkańców gminy.

Reasumując — TP postuluje, by znieść obowiązek świadczenia PAS w ogóle. Jeśli nie byłoby to możliwe, to należy, co najmniej przeformułować ustaloną w przepisach metodologię utrzymywania ich liczebności. Obecnie w obliczu rozwoju telefonii komórkowej nie ma racjonalnych przesłanek przemawiających za utrzymywaniem prawnego obowiązku świadczenia usługi PAS. Nawet obszerna analiza, wykonana na zlecenie UKE wykazała, jak duża jest skala spadku popytu na tę usługę w Polsce w ostatnich latach. Podkreślano w niej, że proces ten dokonuje się z powodu dynamicznego rozwoju usługi substytucyjnej, czyli telefonii ruchomej.

¹ Dane z 14 Raportu Implementacyjnego KE (za 2008 r.)

² Dane z Cullen