

**Stanowisko TP S.A. dotyczące
Konsultacji społecznych w sprawie przyszłości usługi powszechnej,
przeprowadzanych przez Ministerstwo Infrastruktury.
(luty 2010 r.)**

W związku z upublicznieniem na stronach Ministerstwa materiału dotyczącego konsultacji społecznych w sprawie przyszłości usługi powszechnej na tle nowelizacji dyrektywy o usłudze powszechnej (DPU) oraz w świetle też postawionych w ramach przeglądu zakresu usługi powszechnej dokonanego przez Komisję Europejską (COM(2008) 572), Telekomunikacja Polska SA przedstawia stanowisko dotyczące:

- I. Rozszerzenie usługi powszechnej, a kwestia włączenia łączności mobilnej i dostępu szerokopasmowego
- II. Transparentności procesu weryfikacji wniosków o dopłatę do kosztu netto;
- III. Zmiany modelu finansowania usługi powszechnej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- IV. Określenia minimalnej liczby aparatów publicznych (w tym aparatów przystosowanych dla osób niepełnosprawnych).

Zanim jednak TP odniesie się do kwestii poruszonych przez Ministerstwo, Spółka chciałaby zwrócić uwagę na bardzo istotną kwestię, która nie została objęta przedmiotem niniejszych konsultacji, a ma istotny wpływ na świadczenie usługi powszechnej. Kwestią tą jest dopłata do kosztu netto usługi powszechnej.

Bardzo specyficzny charakter tej usługi, zakładający, iż celem nadrzędnym jest zapewnienie określonego zestawu usług telefonicznych, po cenach uwzględniających możliwości ekonomiczne użytkowników końcowych, a nie koszty ponoszone przez przedsiębiorcę, prowadzić może z natury rzeczy do strat związanych z jej świadczeniem.

Zarówno na poziomie Unii Europejskiej jak i na poziomie krajowym przewidziano w związku z tym system dopłaty do kosztu netto usługi powszechnej. System ten ma zapewnić, aby usługa powszechna nie obciążała przedsiębiorcy w stopniu większym niż jest to konieczne, a jednocześnie powinien zapewnić, aby przedsiębiorcy nie obawiali się jej świadczenia. Pożądanym efektem powinno być, aby system dopłaty do USO był skonstruowany i realizowany w sposób, który wytworzy swoistą konkurencję pomiędzy podmiotami potencjalnie zainteresowanymi jej świadczeniem.

Taka konkurencja byłaby korzystna nie tylko dla użytkowników końcowych, ale i w sposób naturalny obniżałaby wysokość kosztu netto usługi powszechnej, będąc tym samym korzystną także dla operatorów działających na rynku.

Niestety dotychczasowe doświadczenia TP z dopłatą do kosztu netto usługi powszechnej – znane także i innym operatorom – nie zachęcają do świadczenia tej usługi. TP od trzech lat wskazuje Prezesowi UKE wysokość kosztu netto, który powstaje w związku ze świadczeniem tej usługi.

Mając na uwadze potrzebę zapewnienia maksymalnych korzyści użytkownikom końcowym, jak również pewność finansową po stronie operatorów działających na rynku¹, trzeba stwierdzić, że kwestią bardzo istotną jest stworzenie i realizacja sprawnego i jasnego systemu dopłaty do kosztu netto. System ten powinien eliminować stan, w którym postępowania w sprawie przyznania dopłaty do kosztu netto trwają po kilka lat, a przedsiębiorca wyznaczony nie zna pełnego zestawu informacji, który powinien przekazać Regulatorowi w celu weryfikacji przedstawionej wysokości kosztu netto.

Wyrażamy zatem nadzieję, iż Ministerstwo – dla dobra wszystkich uczestników rynku - weźmie pod uwagę także ten aspekt świadczenia usługi powszechnej.

Ad I. Rozszerzenie usługi powszechnej, a kwestia włączenia łączności mobilnej i dostępu szerokopasmowego

Definicja usługi powszechnej

Nie uległ zmianie art. 3 dyrektywy o usłudze powszechnej (DPU), który stanowi trzon określenia (definicji) usługi powszechnej. Wynika z niego, że usługi określone w rozdziale 2 DPU 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 DPU oraz treść załącznika V. Poszerzono natomiast swobodę państw członkowskich w zakresie ustalania struktury całego zestawu i charakterystyki niektórych usług.

Mając powyższe na uwadze Telekomunikacja Polska 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 USO w kierunku ograniczenia obowiązków detalicznych (ograniczenie regulacji ofert głosowych), czy modyfikacji wybranych obowiązków i parametrów wchodzących w skład USO, bądź odstępnie 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.

Propozycja włączenia łączności mobilnej do usługi powszechnej

¹ Niepewność w zakresie przyznania dopłaty do kosztu netto negatywnie wpływa nie tylko na operatora wyznaczonego, ale również na innych operatorów, którzy z tego powodu muszą zakładać rezerwy celowe.

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 kłóciłoby 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.

Propozycja włączenia dostępu szerokopasmowego do usługi powszechnej.

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.

Neutralność technologiczna usługi powszechnej

Obecnie usługa powszechna jest związana nierozdzielnie 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 TP 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.

Ad. II. Transparentność procesu weryfikacji wniosków o dopłatę do kosztu netto.

W opinii Ministra Infrastruktury, konsultacji ze środowiskiem telekomunikacyjnym wymaga kwestia transparentności procesu weryfikacji wniosków o dopłatę do kosztów netto, w szczególności:

1. roli przedsiębiorców zobowiązanych do pokrycia dopłaty do kosztu netto świadczenia usługi powszechnej przez przedsiębiorcę wyznaczonego w procesie weryfikacji wniosku o taką dopłatę;
2. publikacji bądź publicznej dostępności treści wniosku o dopłatę do kosztu netto przedsiębiorcy wyznaczonego po jego złożeniu Prezesowi UKE albo
3. nałożenia na przedsiębiorcę wyznaczonego obowiązku konsultacji treści wniosku z przedsiębiorcami zobowiązanymi do pokrycia dopłaty, zanim ten zostanie złożony do Prezesa UKE.

W ocenie 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.

Ad. III. Zmiana modelu finansowania usługi powszechnej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

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. 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 „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. Przedstawiona wyżej propozycja finansowania Deficytu Kosztu Netto Usługi Powszechnej wprost ze środków publicznych wydaje się ze wszech miar słuszną. 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.

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

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 Danii², 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.)³, 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.

² Dane z 14 Raportu Implementacyjnego KE (za 2008 r.)

³ Dane z Cullen