



EKSPERTYZA
w zakresie oceny sposobu inwentaryzacji infrastruktury
(o której mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu
rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych)
zapewniającej lub umożliwiającej zapewnienie
szerokopasmowego dostępu do Internetu

sporządzona na zamówienie

MINISTERSTWA INFRASTRUKTURY

przez

Drzewiecki, Tomaszek i Wspólnicy Sp. K.
Rotel usługi konsultingowe Piotr Rutkowski
i
ASK Włodzimierz Lewandowski

Warszawa, dnia 23 września 2010 r.

Spis treści

1.	Wprowadzenie	3
2.	Uwagi zasadnicze.....	4
3.	Definicje typów i elementów infrastruktury telekomunikacyjnej.....	12
4.	Ocena proponowanej struktury i formatu danych oraz ich odwzorowania	16
5.	Procedura akwizycji danych w kontekście zapewnienia pełnej inwentaryzacji odzwierciedlającej pokrycie infrastrukturą telekomunikacyjną.....	18
6.	Ocena sposobów raportowania i prezentacji danych inwentaryzacyjnych	22
7.	Ocena sposobu wizualizacji danych inwentaryzacyjnych.....	23
8.	Ocena procedur dotyczących sporządzania, aktualizowania i udostępniania informacji dotyczących klasyfikacji obszarów na obszary BSC.....	24
10.	Ocena Rozporządzenia	27
11.	Wnioski.....	29

1. Wprowadzenie

Przedmiotem ekspertyzy w zakresie oceny sposobu inwentaryzacji infrastruktury (o której mowa w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675) o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych [dalej: „**Ustawa**”]) zapewniającej lub umożliwiającej zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu (dalej: „**Ekspertyza**”) jest ocena następujących dokumentów:

- (i) Procedury sporządzania, aktualizowania i udostępniania map cyfrowych przedstawiających pokrycie istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającyymi zapewnienie dostępu szerokopasmowego (dalej: „**Procedura 1**”),
- (ii) Procedury klasyfikacji obszarów na obszary „białe”, „szare” i „czarne” oraz sporządzania, aktualizowania i udostępniania map cyfrowych dotyczących tych obszarów (dalej: „**Procedura 2**”),
- (iii) Projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie inwentaryzacji pokrycia istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającyymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu (dalej: „**Rozporządzenie**”) wraz z załącznikiem – Formularzem (Ankieta) do przekazywania danych identyfikujących podmioty, o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (dalej: „**Załącznik**”)

z punktu widzenia możliwości przeprowadzenia pełnej i skutecznej inwentaryzacji, która odzwierciedli pokrycie istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającyymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu na całym terenie RP.

Ekspertyza sporządzona jest na podstawie umowy nr 0263/2010, z dnia 26 sierpnia 2010 r., zawartej pomiędzy Ministrem Infrastruktury a spółką Drzewiecki, Tomaszek i Wspólnicy Sp. K. z siedzibą w Warszawie, przewidującej sporządzenie Ekspertyzy przez wskazany w przedmiotowej umowie zespół, w skład którego wchodzi:

- 1) Drzewiecki, Tomaszek i Wspólnicy Sp. K.,
- 2) Rotel usługi konsultingowe Piotr Rutkowski, i
- 3) ASK Włodzimierz Lewandowski

2. Uwagi zasadnicze

2.1 Cel Ustawy

Ustawodawca nie wyjaśnia w Ustawie powodów, dla których na podstawie jej art. 29 ust. 1 ma powstać baza danych o infrastrukturze szerokopasmowej w Polsce. Wyjaśnienie w uzasadnieniu projektu Rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji z art. 29 ust. 7 Ustawy jest również skrótowe.

Wydaje się, że stosowne wyjaśnienie w tym zakresie byłoby przydatne, skoro wdrożenie przepisu wiąże się z nałożeniem obowiązku informacyjnego na nową grupę podmiotów w sektorze telekomunikacji. Dotychczas obowiązek taki obejmował przedsiębiorców telekomunikacyjnych w oparciu o art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800) [dalej: „**Prawo telekomunikacyjne**”], ale nie zakładano dotąd jawności danych przekazanych przez nich Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: „**Prezes UKE**”). Ustawa poszerzyła obowiązki informacyjne w związku z zapewnieniem dostępu telekomunikacyjnego jednostkom samorządu terytorialnego, a także w związku z realizacją planów inwestycyjnych. W związku z przepisem art. 29 Ustawy zostanie utworzona baza danych częściowo zwizualizowanych na elektronicznych mapach geodezyjnych, która będzie publicznie dostępna, z wyłączeniem tajemnic prawnie chronionych lub takich, których ujawnienie mogłoby zagrażać obronności lub bezpieczeństwu państwa.

Można założyć, że strategiczna przydatność tej publicznie dostępnej bazy danych o infrastrukturze szerokopasmowej wynika z potrzeby racjonalizacji podejmowania nowych inwestycji telekomunikacyjnych. Są ku temu cztery podstawowe powody:

- ✓ z analiz ekonomicznych wynika, że upowszechnienie szerokopasmowego dostępu wymaga podniesienia wydajności istniejących sieci telekomunikacyjnych, a także znaczących inwestycji w dziedzinie sieci dostępowych. Technicznie i funkcjonalnie chodzi o zmianę standardu dostępu do sieci, które określa się sieciami lub dostępem następnej generacji (NGN/NGA). Jest to istotne wyzwanie dla całej gospodarki i wiąże się z dużymi inwestycjami. Uzyskanie finansowania tego typu inwestycji nie było w ostatnich latach łatwe – aktualizowana, publicznie dostępna baza danych o infrastrukturze szerokopasmowej powinna pomóc łagodzić ryzyko inwestycyjne, w tym unikać niepotrzebnego powielania kosztownych inwestycji sieciowych;
- ✓ jednostki samorządu terytorialnego, które w interesie lokalnych społeczności postanowiły skorzystać z dostępnych w Polsce funduszy unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, działanie 8.4 lub 8.3 powinny planować szerokopasmowe sieciowe inwestycje infrastrukturalne w sposób, który minimalnie zaburzy funkcjonowanie rynku. Jedną z rekomendacji w tym zakresie wskazaną w Komunikacie Komisji Europejskiej - wytyczne wspólnotowe w sprawie

stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych (Dz. Urz. UE C 235/04 30.09.2009, dalej: „**Wytyczne KE**”) (pkt 37 i n.) w zakresie pomocy publicznej jest unikanie niepotrzebnego powielania infrastruktury - aktualizowana baza danych o infrastrukturze szerokopasmowej powinna pomóc planować inwestycje samorządowe w sposób racjonalny, wykorzystywać istniejące zasoby, ewentualnie relokować dostępne środki tam, gdzie dotąd rzeczywiście nie są dostępne usługi szerokopasmowe;

- ✓ istotną przesłanką dla wsparcia nowych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce są wyjątkowo rozległe, jak na standardy europejskie, obszary tzw. cyfrowego wykluczenia, często zaskakujące, bo bynajmniej położone nie tylko w odległych od aglomeracji miejscowościach – aktualizowana baza danych o infrastrukturze szerokopasmowej powinna stworzyć realny obraz potencjalnych potrzeb i pomóc monitorować postępy;
- ✓ publicznie dostępna baza danych o infrastrukturze ma też pewien pośredni kontekst konsumencki – konsumenci mogą zweryfikować, czy obecność usługodawców na danym terenie znajduje potwierdzenie w oficjalnej bazie danych UKE.

2.2 Zakres zbieranych danych

Uregulowanej w art. 29 Ustawy inwentaryzacji ma podlegać infrastruktura telekomunikacyjna oraz sieci telekomunikacyjne, które mogą lub są wykorzystywane do świadczenia usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, inaczej mówiąc te, które mogą służyć do świadczenia coraz bardziej wymagających technicznie usług i aplikacji oferowanych w sieci. Inwentaryzacji mają również podlegać budynki (w szerokim znaczeniu, tj. obejmującym także pomieszczenia, czy inne podobne obiekty) umożliwiające kolokację, czyli w szerszym znaczeniu te, które mogłyby być wykorzystywane przez kilku operatorów.

Obie podlegające ocenie Procedury powstały w trakcie prac legislacyjnych nad Ustawą, czyli przed ostatecznym ustaleniem jej brzmienia. Musiało to oczywiście wpłynąć na zaistnienie znacznych różnic pomiędzy Procedurą i Rozporządzeniem.

W rezultacie niestety, **zakres** i organizacja **danych**, które mają być gromadzone przy pomocy **Załącznika do Rozporządzenia** (Ankieta) jest **zupełnie inny**, niż **zakres danych**, które przedstawia opracowana wcześniej **Procedura 1**.

W Procedurze 1 nacisk położono na zestandaryzowany format gromadzenia danych, dane w Załączniku musiałyby być interpretowane i wprowadzane do systemu. W Załączniku zastosowano podział na dane dotyczące:

- węzłów sieci szkieletowej
- infrastruktury sieci dystrybucyjnej
- węzłów sieci dystrybucyjnej.

W Procedurze 1 natomiast zbiera się w innym zakresie od przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a w innym od jednostek samorządu terytorialnego. W kwestiach technicznych Procedura 1 przewiduje uporządkowanie danych w formie informacji

- węzłach sieci
- połączeniach pomiędzy węzłami
- sieci dostępowej
- liczbie abonentów

Zakres informacji w Załączniku jest następujący:

- węzły sieci szkieletowej i odrębnie węzły sieci dystrybucyjnej
 - informacje identyfikujące węzeł
 - technologia węzła sieci (światłowodowa, kablowa, radiowa) W przypadku wszystkich pól, gdzie jest wy bór technologii powinna być opcja „inna” z miejscem na opis (np. optolinia, satelita...)
 - przepływność (aktualna) – nie wskazano perspektywy czasowej lub charakteru tego celu. Ta informacja w praktycznych warunkach często niewiele daje. W węzle szkieletowym najczęściej występują i sieć szkieletowa i sieć dystrybucyjna o różnych przepływnościach. Bywają też węzły odpowiednio duże, które świadczą usługi, wtedy będzie jeszcze dodatkowo jeszcze inna przepływność sieci dostępowej Gdyby to zostawić należałoby sprecyzować opis – „aktualna przepływność w ramach sieci szkieletowej”. Dla węzła dystrybucyjnego powinna być przepływnością w górę sieci do węzła zasilającego. Podobnie w węzle dostępowym przepływność w górę sieci i wskazówka, że nie powinno się sumować przepływności portów dostępowych, bo suma może być inna np. wyższa niż przepływność w górę sieci
 - przepływność docelowa – to powinna być przepływność możliwa do osiągnięcia poprzez obsadzenie wolnych slotów kartami lub wymianę kart na maksymalna przepływność. Oba pola nie dają informacji przydatnych w planowaniu sieci, mogą być traktowane jako informacje statystyczne umożliwiające określenie przepływności w ramach szkieletu danej sieci
 - liczba portów¹ (parametr niejasny, są bardzo różne rodzaje portów – mogą być do nich podłączone różne rodzaje urządzeń. Większość jest częściowo obsadzana kartami z portami, a część można dopiero włożyć rozbudowując jednym ruchem liczbę portów. Podobnie jak wyżej ta informacja bez wyjaśnień nie jest przydatna do planowania sieci Jeżeli te informacje miałyby być przydatne należałoby je zróżnicować o: rodzaje portów, liczbę wolnych portów, liczbę portów zajętych danego rodzaju, liczbę slotów danego rodzaju, wskazując rodzaje usług transmisyjnych
 - liczba wolnych interfejsów sieciowych (podobnie jak w poprzednim przypadku to też zależy od rodzaju urządzeń) Powinien być podział na rodzaje interfejsów, liczbę zajętych, wolnych

¹ Dla węzłów sieci dystrybucyjnej brak zapytania o porty.

- możliwość kolokacji w węźle (informacja możliwości kolokacji powinna być opisana dodatkowymi danymi)
- punkty styku z operatorami
- charakterystyka połączeń do innych węzłów sieci (technologia, przepływność)
- możliwość udostępnienia pasywnych elementów infrastruktury telekomunikacyjnej
- technologia usług dostępowych, przepływności. Jeżeli inwentaryzacja ma służyć uzasadnieniu interwencji, to należy zejść znacznie niżej, niż miejscowość na poziom dzielnic, osiedlu pojedynczych budynków. Dopiero wtedy można określić obszary problemowe
- zasięg węzła sieci dystrybucyjnej
 - nazwy miejscowości
 - liczba abonentów z podziałem na trzy przedziały przepływności (do 2Mb/s, 2-8Mb/s, powyżej 8Mb/s) odrębnie dla abonentów prywatnych i biznesowych.

Zakres informacji w poszczególnych kategoriach w Procedurze 1 przedstawia się zaś następująco:

- węzły sieci, a w domyśle chodzi o węzły dostępowe (dystrybucyjne)
 - informacje identyfikujące węzeł i jego lokalizację
 - pojemność węzła
 - usługi dostępu do Internetu obsługiwane w węźle z podziałem na:
 - hurtowe i detaliczne z podziałem na abonentów prywatnych i biznesowych,
 - rodzaj technologii służącej do dostępu abonentom,
 - przepływności łączy dostępowych w poszczególnych kategoriach usług
 - zasięgi dla poszczególnych przepływności
- informacje o połączeniach istniejących pomiędzy węzłami telekomunikacyjnymi:
 - informacje identyfikujące węzeł
 - technologia transmisji (przepływności zależą też od rodzaju i przeznaczenia podłączonych urządzeń, slotów podłączeniowych):
 - światłowodowa (liczba włókien², liczba włókien wolnych, możliwość rozbudowy)
 - przewodowa (rodzaj technologii, sumaryczna przepływność, rezerwa przepływności, przepływność planowana w latach 2010-2012³)
 - radiowa (rodzaj technologii, sumaryczna przepływność, rezerwa przepływności, przepływność planowana) – nie ma tu pytań o parametry radiolinii.
- informacje o sieci dostępowej (nie przewidziano gromadzenia informacji o długości pętli abonenckiej)

² Dla liczby włókien przewidziano 2 znaki. W połączeniach międzywęzłowych stosuje się niekiedy kable o 3-cyfrowej liczbie włókien. Należy zrobić miejsce dla liczby trzycyfrowej.

³ Wytoczne KE przewidują analizę 3-letnich planów inwestycyjnych – należy zatem pytać o plany trzyletnie, a nie o okres 2010-2012, o czym mowa w dalszej części Ekspertyzy. .

- maksymalne przepływności
- technologia świadczenia usług dostępowych
- informacje o abonentach z podziałem na indywidualnych i biznesowych, technologie dostępu asymetryczne i symetryczne, oraz przepływności do abonenta

Wskazana wyżej rozbieżność, co do zakresu zbieranych danych, pomiędzy Procedurą 1 i Rozporządzeniem nie jest jednak najważniejszym zastrzeżeniem, które w tym zakresie można podnieść.

Trzeba bowiem zauważyć, że sformułowanie zakresu infrastruktury i sieci z § 3 Rozporządzenia nie wydaje się prawidłowe. Abstrahując już nawet od użytego tam sformułowania „sieci telekomunikacyjne umożliwiające nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów”, które jest w rozumieniu Prawa telekomunikacyjnego tautologią, czy innych niezbyt zręcznych określeń, nie sposób nie zauważyć, że **w § 3 Rozporządzenia brakuje odniesień do pasywnych elementów infrastruktury telekomunikacyjnej, takich jak kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody**, nie mówiąc już o wskazanych wprost w art. 29 ust. 1 Ustawy **budynkach umożliwiających kolokację**. Jest tu przy tym niespójność, ponieważ w ankiecie stanowiącej **Załącznik** do Rozporządzenia wskazano **niektóre pozycje, które są infrastrukturą pasywną, pomijając jednakże wieże i maszty oraz obiekty i nieruchomości**.

Tymczasem, w naszej ocenie, choć kluczem do oceny możliwości i ograniczeń inwestycyjnych w dziedzinie usług szerokopasmowych, które ma pokazać baza danych i mapy SIIS są dane dotyczące aktywnych sieci szerokopasmowych, to jednak dane dotyczące możliwych do udostępniania pasywnych elementów infrastruktury telekomunikacyjnej mogą mieć również znaczenie dla warunków rozwoju rynku. Z jednej strony infrastruktura to relatywnie jedna z najbardziej kosztownych części inwestycji, a równocześnie inwestycje sieciowe bywają kłopotliwe w realizacji ze względu na uciążliwe procedury administracyjne warunkujące budowę. Z drugiej strony, w przypadku pasywnych elementów infrastruktury stosunkowo najłatwiej uregulować w tym przypadku kwestie związane z zachowaniem otwartego dostępu dla różnych podmiotów na zasadach ogólnych. Należy w związku z tym zakładać, że jednym z długofalowych efektów Ustawy będzie pojawienie się różnego rodzaju infrastruktury komunalnej, z której będą mogli korzystać swobodnie przedsiębiorcy telekomunikacyjni. Tę intencję Ustawy potwierdza przepis art. 17, którego sens sprowadza się do tego, by inwestycje realizowane przez niektóre podmioty użyteczności publicznej – jednostki organizacyjne lub przedsiębiorstwa sieciowe przesyłu paliw, energii, wodno-kanalizacyjne uwzględniały ewentualne potrzeby operatorów telekomunikacyjnych, poprzez udostępnianie przydatnej im infrastruktury technicznej.

Z powyższych względów, szczegółowa inwentaryzacja pasywnych elementów infrastruktury wydaje nam się konieczna dla realizacji wskazanego wyżej celu Ustawy. Uwzględnienie tego założenia w opiniowanych projektach wymagałoby jednak daleko idących zmian zarówno w Rozporządzeniu, jak i w Procedurze 1.

Oceniając przydatność danych z inwentaryzacji infrastruktury do oceny uzasadnienia inwestycji w poszczególnych obszarach należy brać pod uwagę konkretne okazje do rozwoju konkurencji infrastrukturalnej, w tym wskazać węzły, gdzie Telekomunikacja Polska Spółka Akcyjna (dalej: „**TP S.A.**”) nie jest w stanie z technicznych powodów świadczyć usług LLU lub BSA, jako pośrednią przesłankę uzasadnienia inwestycji alternatywnych. W tej kwestii ustalane są mechanizmy praktycznej wymiany informacji pomiędzy TP S.A., a UKE, dla których wypracowano zarówno zakres danych, jak ich format.

Ustalenie właściwego zakresu danych gromadzonych dla potrzeb SIIS powinno być, naszym zdaniem, dokonane w procesie konsultacji z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi eksploatującymi lub budującymi sieci szerokopasmowe w Polsce. Nie ma przy tym powodów by różnicować zakres i sposoby ich przetwarzania dla różnych grup podmiotów, jak to zakładała Procedura 1, z tym zastrzeżeniem, że infrastruktura sieci szerokopasmowych budowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ma pod rządami ustawy o wpieraniu rozwoju usług i sieci szerokopasmowych charakter otwarty, czyli nie będzie ograniczeń, co do udostępniania informacji.

Trzeba też zwrócić uwagę, że Prezes UKE dla organizacji SIIS i weryfikacji danych może wykorzystać informacje zgromadzone z innych źródeł, niż zebrane na podstawie upoważnienia art.29 ust.1, np. związku działalnością regulacyjną, analizami rynkowymi, wykonaniem przez TP S.A. porozumienia regulacyjnego.

2.3 Ustawa a klasyfikowanie obszarów na „białe”, „szare” i „czarne”

Ogólniejszym i poważniejszym problemem w ocenie dokumentu Procedura 2 oraz Rozporządzenia jest wskazanie celu, jakim ma być określenie zasad kwalifikacji obszarów na „białe”, „szare” i „czarne” (dalej „**BSC**”), na których możliwa jest budowa sieci szerokopasmowych przy wykorzystaniu pomocy publicznej.

Klasyfikacja ta odwołuje się do definicji obszarów BSC zawartych Wytycznych KE.

Wytyczne KE dotyczą jednak dopuszczalności pomocy publicznej w zakresie inwestycji w infrastrukturę umożliwiającą szerokopasmowy dostęp do Internetu, nie zaś inwentaryzacji tej infrastruktury, przewidzianej w art. 29 Ustawy. Co więcej, art. 29 Ustawy nie zawiera delegacji do klasyfikowania obszarów z punktu widzenia dopuszczalności udzielenia na nich pomocy publicznej, tj. klasyfikacji obszarów na BSC (materię tę reguluje art. 28 Ustawy, jednak i on nie zezwala na aprioryczne wyznaczenie obszarów, na których pomoc publiczna byłaby dozwolona, lecz jedynie na określenie, w drodze rozporządzenia, zasad udzielenia pomocy publicznej w obszarze inwestycji w infrastrukturę).

Nadto, trzeba zwrócić uwagę, że Wytyczne KE nie definiują, co to jest „obszar” i nie „kolorują” obszarów wyłącznie na podstawie inwentaryzacji infrastruktury szerokopasmowej, ale również poprzez analizę rzeczywistej praktycznej dostępności usługi szerokopasmowej z punktu widzenia

odbiorcy końcowego. Wyniki analiz prowadzonych dwiema drogami powinny być spójne. Analiza powinna stwierdzić, nie tylko czy na danym obszarze dostępne są usługi szerokopasmowe. Jeżeli usługa szerokopasmowa nie jest dostępna, należy ustalić, z jakiego powodu i co należy zrobić, by się pojawiła, czy przeszkodą w poprawie stanu dostępności usług szerokopasmowych są kwestie techniczne, ekonomiczne, bariery antykonkurencyjne. Trzeba też zwrócić uwagę na to, że Wytyczne KE stosują inne kryteria oceny koloru obszarów w stosunku do tradycyjnych sieci szerokopasmowych i sieci następnej generacji (NGA), a także wskazują kilka różnych ścieżek postępowania w ustalaniu dopuszczalności pomocy publicznej.

Biorąc pod uwagę względy techniczne pomimo obecności infrastruktury usługa może nie być dostępna, ponieważ przykładowo:

- ✓ węzeł obsługujący dany obszar nie jest wyposażony w urządzenia pozwalające świadczyć usługi szerokopasmowe, tzn. 2Mb/s lub więcej;
- ✓ istniejące wyposażenie węzła jest zapełnione i nie ma planów ich rozbudowy;
- ✓ przepustowość łącza dochodzącego do węzła jest niewystarczająca dla zwiększonego ruchu z powodu parametrów urządzeń teletransmisyjnych i nie ma możliwości lub planów ich rozbudowy bez ich wymiany;
- ✓ przepustowość łącza dochodzącego do węzła jest zbyt mała dla zwiększonego ruchu z powodu stanu lub rodzaju medium transmisyjnego (brak wolnych światłowodów, łącze miedziane);
- ✓ długość pętli lokalnej w sieci miejscowej do użytkownika jest zbyt długa, biorąc pod uwagę parametry tłumienności dla sygnału szerokopasmowego

Sama inwentaryzacja nie zawsze pozwala zidentyfikować problemy.

Tymczasem, zarówno Procedura 2, jak i Rozporządzenie nakazują dokonywać *apriori* klasyfikacji obszarów, wyłączenie w oparciu o kryterium techniczne.

W tym kontekście, użycie klasyfikacji obszarów z podziałem na obszary BSC, może doprowadzić do sytuacji, w której podmioty zainteresowane udzieleniem pomocy publicznej, na podstawie udostępnionych im z bazy danych informacji mogą błędnie zakładać, że samo zakwalifikowanie danego obszaru na podstawie danych z systemu wyłącza możliwość postawienia im zarzutu udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej.

Posłużenie się przy inwentaryzacji infrastruktury dokonywanej na podstawie art. 29 Ustawy **pojęciami obszarów BSC**, które mają zdefiniowane znaczenia na gruncie regulacji dot. dopuszczalności pomocy publicznej, w tym na gruncie Wytycznych KE, uważamy zatem za **wykraczające poza zakres delegacji z art. 29 Ustawy i niedopuszczalne ze względu na**

poważne ryzyko wprowadzenia podmiotów zainteresowanych w błąd, co do dopuszczalności udzielania takiej pomocy będącej rzekomo skutkiem zakwalifikowania danego obszaru w ramach inwentaryzacji.

Rezygnacja z oznaczania obszarów na mapie dokumentującej inwentaryzację jako BSC prowadzić będzie jednak do konieczności przygotowania innej klasyfikacji obszarów dla potrzeb oznaczenia na mapie powstałej wskutek inwentaryzacji.

Co ciekawe, obie recenzowane Procedury przywołują inne opracowanie przygotowane przez Instytut Łączności: Wytyczne w zakresie sporządzania, aktualizowania i udostępniania informacji o infrastrukturze szerokopasmowej oraz map obszarów „białych”, „szarych” i „czarnych”, gdzie złożoność procesu ustalania obszarów BSC jest omówiona.

Uzupełniająco należy wskazać, że problem klasyfikacji obszarów na BSC jest podejmowany w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, a także Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka). Logika interwencji, w tym sposób klasyfikacji obszarów we wszystkich wymienionych projektach kształtuje się od trzech lat. W przypadku Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka działanie 8.3 i działanie 8.4 dokonano inwentaryzacji i określono obszary interwencji, a lista obszarów jest dostępna w MSWiA. Podobnie w przypadku projektu Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej dokonano inwentaryzacji i klasyfikacji obszarów, weryfikacji podlega algorytm analizy BSC na podstawie zweryfikowanych danych inwentaryzacyjnych. Jest to wynikiem konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi grupami interesów, przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, urzędami marszałkowskimi poszczególnych województw, samorządami niższych szczebli, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Urzędem Komunikacji Elektronicznej. Algorytm ten uwzględnia zastrzeżenia Komisji Europejskiej przekazane w procesie prenotyfikacji pomocy publicznej i posłuży rozpoczynającej się notyfikacji pomocy publicznej. Uzyskanie decyzji Komisji Europejskiej o dopuszczalności pomocy publicznej to postępowanie, w którym te kwestie są weryfikowane pod kątem zgodności ze wspólną polityką, w tym zgodnością z opublikowanymi we wrześniu ubiegłego roku wytycznymi unijnymi. Niezależne postępowania są lub będą prowadzone wobec innych projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych, jeżeli uzasadni to ich odpowiednio duża skala.

Jeżeli praktyczne doświadczenia w realizacji projektów sieci szerokopasmowych, w których następuje klasyfikacja obszarów interwencji z udziałem interwencji publicznej pokażą, że wypracowane algorytmy są skuteczne, to dopiero wtedy można się pokusić o ich skodyfikowanie w rozporządzeniu na zasadzie odrębnej delegacji. Ustawa daje fakultatywnie taką możliwość na podstawie delegacji do art. 28 Ustawy (aczkolwiek organem wydającym rozporządzenie nie jest tu już minister właściwy do spraw administracji), ale nie na podstawie jej art. 29.

2.4 Postulowane zmiany założeń

Biorąc powyższe pod uwagę, rekomendujemy zmianę założeń ległych u podstaw opiniowanych dokumentów w dwu zasadniczych punktach:

- (A) **Uwzględnienia w zakresie inwentaryzowanych danych szczegółowych informacji o pasywnych elementach infrastruktury telekomunikacyjnej, a także o możliwych do wykorzystania obiektów i pomieszczeń**
- (B) **Rezygnację z oznaczania obszarów „białych”, „szarych” i „czarnych”, jako właściwych dla rozstrzygnięcia o dopuszczalności pomocy publicznej (i zdefiniowanych w Wytocznych KE), i zastąpienie ich własną klasyfikacją poszczególnych obszarów z punktu widzenia ich nasycenia infrastrukturą umożliwiającą szerokopasmowy dostęp do Internetu**

2.5 Założenia dla potrzeb dalszej Ekspertyzy

W przypadku uwzględnienia uwag zawartych w pkt 2.2 i/lub 2.3 i rekomendacji zawartej w pkt 2.4, wszystkie opiniowane dokumenty (w tym zwłaszcza Procedura 2 i Rozporządzenie) wymagają istotnych zmian, co czyniłoby niecelową szczegółową analizę ich obecnego brzmienia.

Poczyniona niżej szczegółowa analiza Procedury 1, Procedury 2 i Rozporządzenia przeprowadzona została zatem przy założeniu, że zakres zbieranych danych nie ulegnie istotnej zmianie, przy czym – ze względu na zaznaczone wyżej rozbieżności pomiędzy Procedurą 1 i Rozporządzeniem – przy analizie poszczególnych dokumentów potraktowane każdy z nich z osobna, nie oceniając ich wzajemnych relacji.

3. Definicje typów i elementów infrastruktury telekomunikacyjnej

3.1 Ocena kompletności i przydatności zakresu danych dla potrzeb pełnej inwentaryzacji odzwierciedlającej pokrycie infrastrukturą telekomunikacyjną

Przystępując do szczegółowej analizy opiniowanych dokumentów – dokonywanej przy założeniu poczynionym w pkt 2.5 Ekspertyzy – wskazać trzeba następujące uwagi odnoszące się do Procedury 1, Procedury 2 i Rozporządzenia (w zakresie zbierania danych dla potrzeb inwentaryzacji):

- (i) Posługiwanie się klasyfikacją sieci z podziałem na szkieletowe i dystrybucyjne

W Rozporządzeniu należałoby uniknąć klasyfikacji sieci na szkieletowe i dystrybucyjne. Technicznie i funkcjonalnie takie zróżnicowanie ma często charakter umowny, co widać po

niezręcznej próbie wprowadzenia definicji do Rozporządzenia (w Procedurze 1 jest zresztą inna definicja). Nowe generacje technologii sieciowych zacierają takiego rodzaju różnice, funkcje poszczególnych elementów linii transmisyjnych mogą się wymieniać i zmieniać.

(ii) Wątpliwości dotyczące poprawności zdefiniowania terminów technicznych

Podobnie jest z większością terminów technicznych, zaproponowanych w Rozporządzeniu, czyli „pojemność węzła sieci”, „przepływność sieci”, „sieć dostępowa”, „węzeł sieci”. Ich zaproponowane definicje budzą merytoryczne wątpliwości, nie wyczerpują zakresu pojęć technicznych, które znajdują się w ankietach i bazie danych, a ustalenie ich brzmienia w Rozporządzeniu nie wydaje się mieć znaczenia dla prawnej interpretacji obowiązków informacyjnych. Należałoby przy tym zachować praktykę, że terminy z zakresu telekomunikacji są raczej domeną Prawa telekomunikacyjnego.

Informacje gromadzone na użytek przygotowania ankiet i przetwarzane w bazie danych SIIS mogą być wyjaśnione w dokumencie informacyjnym niższej rangi – instrukcji, dotyczącej interpretacji kwestii technicznych, a ta z kolei nie musiałaby być załączona do Rozporządzenia, a powinna być po prostu dostępna dla zainteresowanych. Częścią takiej instrukcji powinien być również dobry słownik, modyfikowany w związku z pojawianiem się nowych rozwiązań technicznych. Tego rodzaju instrukcja powinna być dynamicznie modyfikowana w odpowiedzi na pytania i wątpliwości podmiotów wypełniających ankietę. Niestety, ustawodawca założył w delegacji do wydania Rozporządzenia, że znajdą się w nim wzory formularzy oraz objaśnienia, co do sposobu ich wypełnienia, zapewne wzorując się na praktyce różnego rodzaju sprawozdań statystycznych, gdzie konieczne jest ściśle ujednoclenie danych.

(iii) Problem solectw (dzielnic i osiedli)

Zarówno przepisy Rozporządzenia (§ 2 pkt 2) – definicja „obszaru”), jak i przepisy Procedury 1 (np. s. 17/36) oraz Procedury 2 (s. 3/8) odwołują się do solectw jako podstawowej jednostki, dla której określane ma być wyposażenie w infrastrukturę umożliwiającą szerokopasmowy dostęp do Internetu. Jakkolwiek, zasadniczo jest to uzasadnione, to jednak pamiętać trzeba, że solectwa (podobnie, jak dzielnice miast), zgodnie z art. 5 ustaw o samorządzie gminnym stanowią pomocnicze jednostki podziału administracyjnego gmin. Oznacza to m.in., że gmina nie ma obowiązku tworzenia solectw w ogóle, a w szczególności pokrywania nimi całego obszaru gminy (za wyjątkiem m.st. Warszawy, gdzie tworzenie dzielnic jest obligatoryjne). Wynika stąd, że mogą istnieć przypadki, w których dany fragment obszaru kraju nie będzie wchodził w skład żadnego solectwa (czy osiedla).

Wobec powyższego, naszym zdaniem, zarówno w Procedurze 1, jak i w Rozporządzeniu należy uwzględnić taki przypadek, wskazując, np. że fragment jednej gminy, niewchodzącej w skład żadnego solectwa, ani osiedla stanowią samodzielny obszar podlegający analizie z punktu widzenia istnienia infrastruktury zapewniającej szerokopasmowy dostęp do Internetu. Wymagaloby to jednak stworzenie systemu umożliwiającego jednoznaczny identyfikację

mniejszych jednostek. Możliwa jest również rezygnacja z zapisów dotyczących takich jednostek, co jednak wiązałoby się ograniczeniem dokładności do miejscowości, gminy itd. (w tej materii por. pkt 8.1 Ekspertyzy).

(iv) Wyrażne wskazanie adresata Procedur

Jakkolwiek żadna z Procedur z formalnego punktu widzenia, nie ma charakteru dokumentu wiążącego (źródła prawa), to jednak – ze względów praktycznych – zasadne wydaje się wskazanie zakresu podmiotów, które mają ją stosować.

3.2 Ocena zgodności stosowanej siatki pojęciowej z terminologią Ustawy, Prawa telekomunikacyjnego i innych mających zastosowanie przepisów

Analiza będących przedmiotem niniejszej Ekspertyzy dokumentów skłania do zasygnalizowania następujących wątpliwości i sugerowanych rozwiązań mających na celu zapewnienie zgodności stosowanej siatki pojęciowej z terminologią szeroko rozumianego prawa telekomunikacyjnego:

- (i)** Uporządkowanie definicji kategorii podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji oraz ustalenie w Procedurach, czy do „podmiotów realizujących zadania z zakresu użyteczności publicznej” (w rozumieniu Ustawy) stosuje się regulacje dot. struktury plików (Załączniki do Procedury 1) właściwe dla Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych, czy Jednostek Samorządu Terytorialnego, lub rezygnację w tym zakresie z podziału podmiotów zobowiązanych do udostępniania danych

Zgodnie z Ustawą (art. 29 ust. 2) dane do inwentaryzacji mają być zbierane od trzech kategorii podmiotów: (1) państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, (2) podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej oraz (3) przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Tymczasem Procedura 1 – w załącznikach uwzględnia format danych wyłącznie dla „Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych” oraz „Jednostek Samorządu Terytorialnego”, pomijając przy tym „podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej”.

Brak jest jednak w Procedurze 1 definicji pojęcia „Przedsiębiorca Telekomunikacyjny”. Naszym zdaniem, zasadne byłoby w tym zakresie odwołanie się do definicji zawartej w Prawie telekomunikacyjnym – art. 2 pkt 27) tegoż. Fakt posługiwania się przez Procedurę 1 pojęciem „Przedsiębiorca Telekomunikacyjny” w tym właśnie znaczeniu powinien być w niej odnotowany.

Procedura 1 nie zawiera także definicji pojęcia „Jednostki Samorządu Terytorialnego”, zaś samo pojęcie używane jest w niej niekonsekwentnie: raz pisane wielką literą (czyli tak, jak pojęcie zdefiniowane na gruncie Procedury, raz pisane małą). Należałoby to ujedynolnić, przy czym naszym zdaniem pojęcie „Jednostek Samorządu Terytorialnego” winno być zamienione przez pojęcie „Jednostek Administracji Publicznej”, bowiem – kategoria podmiotów określonych w art. 29 ust.

2 pkt 1 Ustawy obejmuje nie tylko jednostki samorządowe, lecz także państwowe, a poza tym pojęcie „jednostki samorządu terytorialnego” ma już ustalone znaczenie w prawie administracyjnym i obejmuje same organy samorządowe (wójta, burmistrza, itd.), nie zaś ich jednostki pomocnicze (urzędy miast itp.).

W uzupełnieniu uwag dot. zdefiniowania w Procedurze 1 podmiotów, które są zobowiązane do dostarczania UKE danych, wskazać trzeba, że w Procedurze 1 (s. 4/36) zaliczono „przedsiębiorstwa użyteczności publicznej działające w sektorach, takich jak (...) drogownictwo”) do tej samej kategorii, co przedsiębiorstwa energetyczne lub wodociągowo-kanalizacyjne, co – jak się wydaje – odzwierciedlać ma trójpodział podmiotów zobowiązanych do udostępniania danych określonych w art. 29 ust. 2 Ustawy. Tymczasem, jak wynika z art. 2 pkt 3) Ustawy podmioty zarządzające infrastrukturą drogową, w tym zarządcy dróg różnych kategorii w rozumieniu ustawy o drogach publicznych nie należą do „podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej” w rozumieniu Ustawy. Zarządcy drogi zatem mogą być indagowani wyłącznie w ramach kategorii „państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych”. Niestety – co wydaje się błędem ustawodawczym – nie ma na podstawie art. 29 Ustawy możliwości domagania się informacji o infrastrukturze telekomunikacyjnej od zarządców dróg, będących podmiotami prywatnymi, choćby i nawet „nadzorowanymi przez jednostki sektora finansów publicznych (por. art. 2 pkt 3) Ustawy), takich jak np. spółki eksploatującej autostrady płatne. Ów błąd ustawodawczy (o ile mamy z nim do czynienia) nie może jednak być naprawiony w Rozporządzeniu, ani Procedurach bez narażania się na zarzut przekroczenia zakresu delegacji ustawowej.

Dodatkowo, zasadne jest zdefiniowanie „podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej” w sposób wynikający z Ustawy i albo (co jest rekomendowane – *vide* pkt 5.1 (i) Ekspertyzy) rezygnację ze różnicowania zakresu danych żądanych od różnych kategorii podmiotów zobowiązanych do ich udostępnienia, albo jednoznaczne wskazanie, czy do „podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej” zastosowanie będzie miał zestaw danych żądanych od „Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych”, czy od „Jednostek Samorządu Terytorialnego”.

(ii) Poprawki do definicji „Dysponenta infrastruktury telekomunikacyjnej”

Definicja „Dysponenta infrastruktury telekomunikacyjnej” zawarta w Procedurze 1 odwołuje się do art. 3 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, który dotyczy całkiem innych kwestii. Nie jest dla nas jasne, jaki przepis prawa miał w tym miejscu zostać powołany. Być może chodziło tu o art. 2 ust. 1 pkt 3) Ustawy. Jeżeli tak, to konsekwentnie w przedmiotowej definicji winna być mowa o „podmiotach wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej”, nie zaś o „podmiotach publicznych”. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia.

(iii) Definicja „Dostępu szerokopasmowego” w Procedurze 1 i Procedurze 2 oraz w Rozporządzeniu

Definicje „Dostępu szerokopasmowego” w Procedurze 1 (s. 2/36) i w Procedurze 2 (s. 3/8) jest niespójna. O ile bowiem w Procedurze 1 mówi o przepływności na poziomie 2Mbit/s bez precyzowania, czy chodzi tu o dane wychodzące, czy przychodzące do abonenta, o tyle w Procedurze 2 jest już mowa o jednych i drugich danych.

Z kolei przepisy Rozporządzenia (§ 6 ust. 3 pkt 2) tegoż mówią wyłącznie o przepływności w kierunku abonenta.

Naszym zdaniem, powyższa kwestia powinna być ujednoczona, przy czym najwłaściwsze wydaje się tu być odwołanie się do Opinii *European Economic and Social Committee* z 16 marca 2006 r. (nr COM(2005) 229), z której wynika (p. 4.2.1), że miarodajny dla ustalenia, co należy rozumieć przez szerokopasmowy dostęp do Internetu jest przepływność sieci w kierunku abonenta.

(iv) Definicja „węzła” w Procedurze 1 i w Rozporządzeniu powinna wyjaśniać obecnie zdarzające się rozbieżności w sposobie rozumienia tego pojęcia

Obserwacja praktyki obecnych na rynku przedsiębiorców telekomunikacyjnych uczy, że pojęcie „węzła” nie jest rozumiane jednolicie. Przykładowo TP S.A. rozumie węzeł jako urządzenie sieciowe (lub kilka urządzeń) określonej technologii spełniających dana funkcję, a więc w budynku jest wiele węzłów. Netia S.A. natomiast przyjmuje, że węzeł to budynek, w którym może być kilka pomieszczeń, stojaków, urządzeń, wszystkie te urządzenia w budynku o wskazanym adresie tworzą jeden węzeł o różnych funkcjach. To podejście wydaje się bardziej praktyczne, ale determinowałoby inny sposób organizacji danych, niż zaproponowany w Załączniku do Rozporządzenia.

4. Ocena proponowanej struktury i formatu danych oraz ich odwzorowania

4.1 Ocena sposobu odwzorowania danych

Bazą jest odwzorowanie zdefiniowane w Rozporządzeniu. Generalnie należy je uznać za poprawne, choć z pewnymi zastrzeżeniami.

Zastrzeżeń nie budzą informacje zbierane w bazie danych dotyczące podmiotów prowadzących działalność teleinformatyczną. Dane zdefiniowane tutaj (§ 4 ust. 1 pkt 1) są wystarczające do jednoznacznej identyfikacji podmiotu i dalszego wykorzystania w ramach systemu SIIS. Można je określić jako minimum informacji o podmiotach niezbędnych do składowania w bazie danych.

Z kolei, jeśli chodzi o informacje zbierane w bazie danych dotyczące infrastruktury teleinformatycznej zapewniającej szerokopasmowy dostęp do Internetu to niektóre z tych

informacji nie są dostatecznie precyzyjnie zdefiniowane, względnie nie są spójne z innymi definicjami wprowadzonymi w Rozporządzeniu. Doprecyzowania wymaga w szczególności:

(i) Pojęcie „lokalizacji węzłów sieci” (§ 4 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia)

Nie jest jasne, o jaki rodzaj danych lokalizacyjnych chodzi – czy o dane adresowe, dane geograficzne (współrzędne geograficzne), czy też o oba te rodzaje. Biorąc pod uwagę charakter planowanego wykorzystania danych (z jednej strony zestawienia służące do określania obszarów „białych”, „szarych” i „czarnych”, z drugiej – prezentację na mapach cyfrowych) wskazane byłoby użycie obu rodzajów danych (adresowe i geograficzne). W każdym wypadku – dane adresowe wydają się być niezbędne, geograficzne – pożądane.

(ii) Pojęcie „zasięgu węzła” (§ 4 ust. 1 pkt 8 Rozporządzenia)

W punkcie tym zasięg definiowany jest przy pomocy listy „miejscowości”, każda identyfikowana identyfikatorem SIMC. Oznacza to, że zasięg nie może być definiowany mniejszymi jednostkami podziału terytorialnego kraju – np. dzielnicami, osiedlami, sołectwami. A taką właśnie „granulację” ma mieć planowana mapa obszarów BCS.

Pozostawienie tego punktu bez zmian oznacza, że mapa obszarów będzie mogła być prowadzona tylko z dokładnością do miejscowości. Jednak zmiana tego punktu (zwiększenie dokładności zasięgu) nie jest prosta z uwagi na brak ogólnie stosowanych identyfikatorów obszarów hierarchicznie mniejszych niż miejscowości.

Drugim problemem związanym z tym punktem Rozporządzenia jest fakt, że wymaga on jawnie wprowadzenia danych adresowych budynków, w których zapewniony jest dostęp szerokopasmowy dla danego węzła i danej miejscowości. Są to duże ilości informacji, których sensowne użycie stoi pod dużym znakiem zapytania, a może stanowić barierę efektywnej implementacji systemu. Warto przy tym wspomnieć, że w projekcie formularza wprowadzania danych (Załączniku) nie przewidziano w ogóle takich informacji. Wydaje się więc, że w Rozporządzeniu nie powinien znaleźć się wymóg wprowadzania adresów wszystkich budynków z zapewnionym dostępem szerokopasmowym dla danego węzła.

Sygnalizowane wyżej doprecyzowanie definicji, którymi operuje Rozporządzenie jest zatem w głównej mierze związane ze sposobem i systemem identyfikacji obszarów analizy (oparcie na systemach istniejących i sformalizowanych – z dokładnością do miejscowości, gminy, itd. lub też oparcie na systemie jeszcze nieistniejącym – zdefiniowanym i zaprojektowanym w ramach systemu SIPS – umożliwiającym jednoznaczną identyfikację mniejszych jednostek samorządu terytorialnego [jednostek pomocniczych] i obszarów analizy). Rozstrzygnąć trzeba kwestię zbierania danych adresowych o wszystkich budynkach objętych dostępem szerokopasmowym (zawarte w punkcie dotyczącym „zasięgu węzła” w Rozporządzeniu) – chociaż brak jest tych danych w Załączniku do Rozporządzenia. Takie dane byłyby korzystne przy „kolorowaniu” obszarów, ale zwiększają one o około dwa rzędy wielkości ilość danych podlegających

inwentaryzacji. Sugeruje się raczej rezygnację z tych danych w Rozporządzeniu, tym bardziej, że w świetle pozostałych dokumentów będących przedmiotem analizy nie ma mowy o niewykorzystaniu tych danych.

4.2 Ocena modelu struktury i formatu danych

Rozporządzenia określa tylko dwie możliwości przekazywania danych Prezesowi UKE:

- ✓ poprzez pliki w ściśle określonym i zdefiniowanym w systemie SIIS formacie bazującym na standardzie XML, oraz
- ✓ poprzez wykorzystanie interfejsu internetowego SIIS udostępnianego bezpośrednio użytkownikom (podmiotom przekazującym do UKE informacje o swojej infrastrukturze).

Żaden z tych sposobów nie jest szczegółowo zdefiniowany w Rozporządzeniu, choć należy pamiętać, że wzór formularza danych będący Załącznikiem do Rozporządzenia określa pośrednio ilość i jakość danych, które można/należy przekazać do UKE i determinuje on zawartość zarówno pliku XML jak i zawartość formularzy internetowych systemu SIIS. Nie jest jednak określona konkretna funkcjonalność związana z wprowadzaniem, aktualizacją i usuwaniem danych. Te (istotne!) szczegóły pozostają więc w gestii twórców systemu SIIS. Mogą one mieć istotny wpływ na efektywność i użyteczność każdego z kanałów informacyjnych (wraz z kosztem ich stworzenia, utrzymania i użycia dla podmiotów i regulatora). Szczególnie, kiedy sobie uświadomimy, że są to jedyne możliwości przekazywania danych – nie jest bowiem możliwe użycie żadnej innej drogi przekazywania informacji.

Generalnie rzecz biorąc oba zdefiniowane kanały przekazu (formatu) danych są technicznie rzecz biorąc poprawne i akceptowalne. Jednak warto zaznaczyć, że wymiana danych poprzez pliki formatu XML jest relatywnie trudna i kosztowna do zaimplementowania przez podmioty zobowiązane do przekazywania danych o infrastrukturze. Należy jednakże podkreślić, że zawartość informacyjna obu kanałów przekazu danych musi być spójna z opisem zawartym w Załączniku do rozporządzenia – wzorem formularza danych. W zasadzie musi mu dokładnie odpowiadać.

5. Procedura akwizycji danych w kontekście zapewnienia pełnej inwentaryzacji odzwierciedlającej pokrycie infrastrukturą telekomunikacyjną

5.1 Ocena założeń i procedur zbierania i modyfikacji danych

Analiza Procedury 1 pozwala na stwierdzenie następujących nieprawidłowości, które winny zostać naprawione przed jej wprowadzeniem do obrotu:

- (i) Nieuzasadnione zróżnicowanie procedur dla podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji o infrastrukturze

W świetle regulacji zawartych w rozporządzeniu zupełnie niezrozumiała jest kwestia rozróżnienia procedur dla przedsiębiorców podlegających obowiązkowi informacyjnemu oraz jednostek samorządu terytorialnego podlegających takiemu obowiązkowi. Ponieważ Rozporządzenie nakłada na oba rodzaje podmiotów praktycznie takie same wymogi (różnice są tylko przy identyfikacji podmiotu) – to procedury powinny być jednakowe.

- (ii) Brak jednoznacznego wyjaśnienia kwestii dotyczącej uwierzytelnionego dostępu do kanałów przekazu informacji

Z opisu nie wynika jasny i jednoznaczny obraz uwierzytelnionego dostępu do obu kanałów przekazu informacji – nic nie powiedziano o wiarygodności dostarczanych plików XML (np. kwestie podpisów kwalifikowanych zgodnych z polskim prawodawstwem), dostęp do kanałów informacyjnych chroniony tylko przekazaną nazwą użytkownika i hasłem (zresztą też bez opisanie kanałów i procedur ich dystrybucji, aktualizacji, unieważniania) jest dzisiaj jak się wydaje niewystarczający (chyba, że zostanie uzupełniony o szczegółowe, techniczne procedury dostarczania, modyfikacji, unieważniania identyfikatorów/hasel, oraz o techniczną specyfikację protokołów użytych do komunikacji – np. obligatoryjne użycie protokołu SSL – co najmniej w minimalnej konfiguracji).

- (iii) Nieuzasadnione ograniczenie opisu edycji danych do jednego z kanałów przekazu informacji

Kwestie funkcjonalności umożliwiającej inkrementalną edycję danych (dodawanie nowych, aktualizację, usuwanie itp.) przewidziano jedynie dla kanału formularzy internetowych. Brak opisu takich możliwości dla przesyłanych plików XML jest poważną wadą. Wydaje się, że analogiczne możliwości edycji danych powinny być przewidziane również dla formatu XML. Jednak jak się wydaje - powinno to raczej być integralną częścią schematu danych XML, a nie jakąś zewnętrzną funkcjonalnością (zresztą teraz również nieopisaną). Tzn. wg naszej opinii, plik XML powinien zawierać komplet informacji pozwalający na edycję danych w bazie (typu: dodaj nowy węzeł, zmień istniejący, usuń inny już istniejący itp.). Tego dziś w opisie formatu XML brakuje – niestety zwiększy to niewątpliwie stopień komplikacji tego formatu. Jako alternatywny sposób rozwiązania tego dylematu można przyjąć konieczność dostarczania każdorazowo „pełnego” stanu infrastruktury dla danego podmiotu – taki obraz stanu infrastruktury zastępowałby ostatnio zdefiniowany stan w całości. Takie rozwiązanie – choć nie idealne, byłoby prostsze w implementacji i bardziej zrozumiałe pojęciowo. Jednak w Procedurze należy w sposób absolutnie jasny i jednoznaczny określić tego rodzaju funkcjonalność.

5.2 Przewidywania co do nastawienia przedsiębiorców w zakresie ujawniania określonych kategorii danych

Niezależnie od omówionych w następnym punkcie Ekspertyzy (5.3) uwarunkowań związanych z tajemnicami chronionymi z mocy prawa, trzeba wziąć pod uwagę, że w warunkach konkurencji przedsiębiorcy mogą mieć skłonność do subiektywnej oceny, czy przekazywanie niektórych danych do UKE, a za jego pośrednictwem do wiadomości publicznej nie narusza ich interesów, co w konsekwencji może wpływać na jakość, kompletność i wiarygodność danych.

Konkurencja w usługach szerokopasmowych w Polsce jest ograniczona nie tylko z powodu braków infrastruktury, ale również ze względów popytowych, a inwentaryzacja skupia się przede wszystkim na obszarach, gdzie z konkurencją są trwale problemy strukturalne. W takich przypadkach marketing rozmija się z realnymi możliwościami technicznymi.

Problemy z gromadzeniem i weryfikacją informacji od operatorów pojawiały się na przykład przy okazji studiów wykonalności dla projektów realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Powody ukrywania prawdziwego potencjału operatorów mają najczęściej podłoże wizerunkowe, ale opierają się o bardzo różne przesłanki. Operatorzy:

- ✓ nie chcą ujawnić swoich potencjalnych słabości, np. tego że gdzieś mają ograniczoną możliwość dotarcia z usługami odpowiedniej jakości;
- ✓ nie chcą pokazywać miejsc, gdzie robią dobry biznes, bo jest ryzyko, że ktoś silniejszy ich podkupi;
- ✓ nie chcą ujawniać swojej strategii rynkowej.

Potencjalne trudności z weryfikowaniem informacji przy okazji inwentaryzacji wiążą się też z subiektywną oceną ryzyka regulacyjnego. Operatorzy, którzy mają dobrą pozycję na danym obszarze mogą się obawiać nałożenia lub eskalacji obowiązków regulacyjnych.

Ważne dla jakości inwentaryzacji jest podejście TP S.A. Operator ma historycznie uwarunkowaną przewagę, co spowodowało, że ma również znaczącą pozycję rynkową w stosunkowo nowych rynkach usług i infrastruktury szerokopasmowej. Regulator nakładał na TP S.A. obowiązki regulacyjne w zakresie udostępniania infrastruktury, by przeciwdziałać zdolności do tworzenia barier rynkowych, co z kolei wywoływało naturalne reakcje obronne. Dopiero od niedawna w TP S.A. pojawiły się przejawy większej otwartości na współpracę z konkurentami, co obejmuje między innymi udostępnianie informacji o zasobach infrastruktury, urządzeń, usług, systemów informatycznych. Mechanizm udostępniania informacji przez TP S.A. wciąż się organizuje. TP S.A. przygotowuje ze znacznie większą otwartością, niż kiedyś informacje o stanie swoich łączy dostępnych pod kątem otwierania pętli lokalnej LLU oraz dostępu współdzielonego BSA. Nastawienie operatora dominującego ma duże znaczenie dla powodzenia SIIS.

Wprowadzenie dla Prezesa UKE ustawowego obowiązku inwentaryzacji istniejącej infrastruktury szerokopasmowej oraz dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych ogólnego obowiązku przekazywania do SIIS informacji o zakresie i stanie infrastruktury szerokopasmowej - „aktualnych, zgodnym ze stanem faktycznym, kompletnych oraz adekwatnych do potrzeb wykonania obowiązku” inwentaryzacyjnego przez Prezesa UKE, nie jest może w przyjętym brzmieniu przepisu sformułowane zbyt poprawnie językowo, ale nie pozostawia miejsca na interpretację, co do zakresu informacji.

Dopiero praktyka pokaże, czy publikowanie bazy danych o infrastrukturze będzie przedstawiać prawdziwy stan rzeczy. O ile istnienie i parametry obsługiwanych łączy można kontrolować zdalnymi pomiarami, aproksymując wyniki dla celów ogólniejszych analiz, to istnienie lub brak rezerw, a także diagnoza przyczyn, dla których występują problemy bywa trudniejsza.

5.3 Ocena proponowanych rozwiązań w zakresie pozyskiwania danych z punktu widzenia regulacji chroniących określone przepisami odrębnymi tajemnice (w tym zwłaszcza tajemnicę przedsiębiorstwa)

Zgodnie z ust. 2 art. 29 Ustawy do informacji dot. infrastruktury przekazywanych przez podmioty do tego zobowiązane stosuje się postanowienia art. 9 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Z tego ostatniego przepisu zaś wynika, że przekazując informacje Prezesowi UKE przedsiębiorca telekomunikacyjny może zastrzec, że stanowią one tajemnicę przedsiębiorstwa, które to zastrzeżenie Prezes UKE zobowiązany jest honorować, m.in. przy przekazywaniu danych objętych tym zastrzeżeniem osobom trzecim, chyba że w trybie art. 9 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne, decyzją administracyjną, uchylą zastrzeżenie przedsiębiorcy.

Skoro przedmiotowy przepis ma zastosowanie także do danych przekazywanych na podstawie Ustawy, to wydaje się, że po pierwsze Załączniki do Procedury 1 powinny przewidywać możliwość poczynienia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego zastrzeżenia, co do ochrony tajemnic zawartych w przekazywanych informacjach. Po drugie zaś, konieczne jest wprowadzenie procedury weryfikacji zasadności takiego zastrzeżenia, pod kątem istnienia przesłanek do wydania decyzji o jego uchybieniu w trybie art. 9 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne.

Po dokonanej weryfikacji zastrzeżenia, jeżeli nie zostanie ono uchylone, konieczne jest w naszej ocenie – w ramach Procedury 1 – wprowadzenie mechanizmu, który zapobiegnie przekazaniu do Głównego Geodety Kraju oraz do Geoportalu lub do bazy danych geodezyjnej ewidencji uzbrojenia terenu, a także udostępnianiu osobom trzecim danych objętych skutecznym zastrzeżeniem przedsiębiorcy.

Konstruując procedurę zapewniającą poszanowanie tajemnic prawnie chronionych należy, w naszej ocenie, wziąć pod uwagę także tą okoliczność, że oprócz informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa, przy okazji zbierania danych o infrastrukturze mogą pojawić się

informacje stanowiące tajemnicę państwową (choć to raczej mało prawdopodobne) lub tajemnicę służbową, a także np. tajemnicę statystyczną chronioną na podstawie ustawy o statystyce.

Zważyć trzeba, że w odniesieniu do niektórych informacji prawnie chronionych, o których mowa wyżej Prezes UKE może nie otrzymać informacji od podmiotów przekazujących je, iż informacje te znajdują się pod ochroną (a w każdym razie nie otrzyma ich w trybie art. 9 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne, który ma zastosowanie jedynie do tajemnicy przedsiębiorstwa). Fakt nieotrzymania notyfikacji o otrzymaniu informacji prawnie chronionej, co do zasady, nie zwolni jednak Prezesa UKE od zakazu jej przekazywania do Głównego Geodety Kraju, Geoportalu lub do bazy danych geodezyjnej ewidencji uzbrojenia terenu, w trybie art. 29 ust. 5 Ustawy.

Niektóre informacje przekazane do UKE w trybie art. 29 ust. 2 Ustawy nie byłyby ujawnione w SIIS ze względu na względy bezpieczeństwa lub obronności państwa, tak jak to przewiduje Ustawa. Sprawa jest oczywista, jeżeli chodzi o informacje objęte już dzisiaj klauzulą niejawności w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnej. Należałoby jednak dążyć do wypracowania jednolitej, doktryny ochrony informacji o infrastrukturze krytycznej w związku z przepisami prawa o zarządzaniu kryzysowym, która pozwoli uniknąć nieporozumień, a jednocześnie zapewni odpowiednie standardy bezpieczeństwa informacji o sieciach telekomunikacyjnych w Polsce. Prezes UKE gromadzi też innego rodzaju informacje o działaniach i planach samorządów w związku z innymi przepisami ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Są to często informacje publicznie dostępne w organach administracji, które je sporządzają. Być może byłoby uzasadnione, by w toku konsultacji rozważyć udostępnianie niektórych z nich za pośrednictwem SIIS.

Wobec powyższego wydaje się, że procedura weryfikacji otrzymanych przez Prezesa UKE informacji o infrastrukturze, która miałaby zostać wprowadzona do Procedury 1 winna obejmować wszystkie dostarczone UKE informacje, nie zaś tylko te, co do których przedsiębiorcy telekomunikacyjni poczynią zastrzeżenie w trybie art. 9 ustawy Prawo telekomunikacyjne.

6. Ocena sposobów raportowania i prezentacji danych inwentaryzacyjnych

Dane powinny być raportowane w formie ankiet elektronicznych, z wieloma polami wyboru, ale też dodatkowymi miejscami na opisy wyjaśniające. W przypadku pytań, dotyczących rodzajów technologii zawsze powinno być miejsce na dodatkową opcję „inne”. W naszej ocenie raportowanie danych powinien wspomagać słownik, który wspomagałby proces zestandaryzowania wyników dla celów przetwarzania.

Poza tym, – z zastrzeżeniem postulatu dot. umożliwienia, przy kolejnych aktualizacjach udzielenia informacji wyłącznie o zmianach w infrastrukturze (*vide* pkt 8.2 Ekspertyzy) oraz uwagi dot. uwzględniania przy raportowaniu standardów TP S.A. (*vide* pkt 2.2. Ekspertyzy) – nie mamy uwag

do określonego w Procedurach i Rozporządzeniu sposobu raportowania i prezentacji danych inwentaryzacyjnych.

7. Ocena sposobu wizualizacji danych inwentaryzacyjnych

7.1 Ocena sposobów wizualizacji danych inwentaryzacyjnych w postaci cyfrowych map inwentaryzacji

Rozporządzenie określa sposób prezentacji poprzez publikację map cyfrowych w rozmaitych przekrojach. Generalnie – rodzaj danych zbieranych na temat podmiotów i ich infrastruktury umożliwia wykonanie takich map. Należy jednak zwrócić uwagę na kwestię selekcji i definiowania obszarów BSC. Rozporządzenie nie dostarcza żadnych instrukcji w tej kwestii, pozostawiając to do rozstrzygnięcia implementatorom systemu SIIS (patrz procedura klasyfikacji obszarów). Nie jest jasne, czy należy to traktować jako wadę, czy jako zaletę regulacji.

Proponowane zakresy i skale map cyfrowych wydają się być przy tym poprawne dla osiągnięcia wymaganych celów.

Reasumując zatem zrealizowanie poprawnej i czytelnej prezentacji danych inwentaryzacji w tych skalach i generalizacjach jest możliwe.

7.2 Ocena sposobów wizualizacji danych w postaci map cyfrowych obszarów BSC

Ocena tej wizualizacji zależy w dużej mierze od pełnego zdefiniowania funkcji, którą ma spełnić „kolorowanie” obszarów. Przyjmujemy, że możliwe są dwa scenariusze:

- ✓ „kolorowanie” ma służyć tylko wizualizacji przestrzennego stanu dostępu szerokopasmowego. W tym wariantcie można uznać, że podział na obszary „białe”, „szare” i „czarne” stanowi dopuszczalne minimum tego, co można uzyskać ze zgromadzonych danych i przyjętych w Procedurze 2 kryteriów „kolorowania”. Jednak wydaje się, że można byłoby uzyskać lepszy efekt poprzez przyjęcie więcej niż trzech „poziomów dostępu” (czy też mówiąc pogładowo więcej niż trzech kolorów). Wymagaloby to w zasadzie jedynie poprawienia kryteriów „nadawania kolorów” – tak, aby możliwe było nadawanie kilku poziomów „pokrycia” dostępem szerokopasmowym na obszar. Takie „pokrycie” można byłoby np. zdefiniować jako procentowe pokrycie obszaru dostępem (i np. inny kolor, co 15 lub 20%). Technicznie rzecz biorąc – nie są to istotne różnice i nie powinny stanowić przeszkody w realizacji. Każda z tych koncepcji jest realizowalna przy wykorzystaniu tych samych danych.
- ✓ „kolorowanie” ma służyć jako jedno z kryteriów przy ustalaniu wsparcia przy budowie infrastruktury. W tym przypadku ocena jest zbliżona do oceny z punktu wyżej. Z technicznego punktu widzenia należałoby również zmodyfikować kryteria

„kolorowania” na obszary „białe”, „szare” i „czarne” – dałoby to większą elastyczność systemu i zbliżyłoby go do faktycznego stanu dostępu szerokopasmowego.

7.3 Interoperacyjność z innymi systemami bazodanowymi i mapami cyfrowymi

Na poziomie samego Rozporządzenia nie przyjęto żadnych ustaleń bądź wymogów dotyczących użytych technologii, systemów baz danych itp. Jednak w dokumencie Procedura 1 – przedstawione są hasłowo propozycje konkretnych implementacji i standardów. W szczególności – zaproponowano bazę danych PostgreSQL z rozszerzeniami przestrzennymi. Wybór ten należy ocenić jako poprawny i dopuszczalny – nie ogranicza on możliwości wymiany danych z innymi systemami. Jako formaty danych mapowych – proponowane są dobrze znane formaty TAB i SHP – są to formaty, które dobrze nadają się do współpracy z wieloma systemami informacji przestrzennej i nie powinny stanowić problemów w wymianie danych mapowych.

Przyjęte w rozporządzeniu oraz dokumentach stowarzyszonych ilości i jakość danych oraz formaty przekazu danych są technicznie rzecz biorąc poprawne i nie będą przeszkodą w wymianie danych z innymi systemami – wymiana taka powinna dać się zrealizować w pełnym wymiarze i zakresie danych.

8. Ocena procedur dotyczących sporządzania, aktualizowania i udostępniania informacji dotyczących klasyfikacji obszarów na obszary BSC

8.1 Z punktu widzenia technicznego

Pozostając w zgodzie z Rozporządzeniem i zgodnie z wcześniej zgłoszonymi zastrzeżeniami odnośnie „obszaru” (definicja w projekcie Rozporządzenia - (§ 2 pkt 2)) oraz „zasięgu węzła” (§ 4 ust. 1 pkt 8) – nie jest możliwe definiowanie charakteru obszaru mniejszego niż miejscowość. To właśnie miejscowość jest minimalnym „obszarem”, któremu można nadać atrybuty związane z opisem infrastruktury teleinformatycznej. W tym świetle – nie jest poprawne uznanie sołectw i dzielnic/osiedli za podstawowe „obszary analizy”. W przypadku, gdyby chcieć, mimo wszystko, używać jako minimalnych obszarów sołectw i dzielnic/osiedli należałoby wprowadzić ich jednoznaczną identyfikację/numerację, która musiałaby być prowadzona centralnie (zapewne przez UKE lub operatora systemu SIIS) i udostępniana podmiotom informującym o stanie infrastruktury. Taką numerację należałoby dopiero stworzyć (pewne zapisy w tym kierunku – pomysły na realizację - zawarte są w opisie Procedury 2 – „Identyfikator obszarów SIPS”). W przypadku użycia takiej „własnej” numeracji – projekt rozporządzenia wraz z wzorem formularza musiałby zostać zmodyfikowany – musiałby uwzględniać taką możliwość, oraz nałożyć obowiązek wprowadzenia odpowiedniej numeracji (o czym była mowa wcześniej). Tym samym użyte w Procedurze 2 definicje Identyfikatora Obszaru SIPS oraz Rejestru obszarów SIPS (propozycja jednoznacznej numeracji obszarów typu sołectwa, osiedla, dzielnice, które nie są inaczej numerowane w innych rejestrach państwowych) byłyby potrzebne wtedy (i tylko wtedy), jeśli w Rozporządzeniu faktycznie należałoby zbierać informacje z dokładnością do tego

poziomu. W przypadku, jeśli dane zbierane będą z dokładnością proponowaną teraz (co do miejscowości) – rejestr SIPS nie jest potrzebny. Rezygnacja z rejestru SIPS pociąga za sobą zmniejszenie dokładności reprezentowania obszarów BSC – co najwyżej do miejscowości i gmin (a nie do sołectw, osiedli, dzielnic).

Trzeba przypomnieć, że Rozporządzenie nie wprowadza żadnych kryteriów „kolorowania” obszarów. Nie jest jasno i precyzyjnie zdefiniowane, jakie obszary mają być uznane jako „białe”, „szare” lub „czarne”. Procedura 2 wprowadza takie kryteria. Oczywiście są one arbitralne – jednak z technicznego punktu widzenia – należy jak się wydaje nałożyć na nie minimalny wymóg, aby zależały jedynie od informacji zgromadzonych w ramach inwentaryzacji – to upraszcza kwalifikację i procedury z nią związane oraz umożliwia zautomatyzowanie (zobiektywizowanie) kwalifikacji. Kryteria zdefiniowane w Procedurze 2 – spełniają taki wymóg.

Wydaje się, że możliwe byłoby jednak zdefiniowanie lepszych kryteriów, pozwalających na lepsze i bliższe praktyce zdefiniowanie „kolorów” poszczególnych obszarów. Podane kryteria są bowiem dość skrajne i nie pozwalają na precyzyjne określenie obszarów wymagających interwencji. Jako przykład – dwa różne obszary będą zakwalifikowane jednakowo, jeśli np. jeden ma 5% obszaru faktycznie kwalifikującego jako czarny, a 95% jako biały, drugi zaś np. 95% jako czarny i 5% jako biały. W takim przypadku kwalifikacja wg Procedury 2 uzna je oba za jednakowo „pokolorowane” („czarny” – czyli nie wymagający interwencji). Taka kwalifikacja wyeliminuje wiele obszarów faktycznie potrzebujących wsparcia. Wydaje się, że warto byłoby uwzględnić w kryteriach bardziej proporcjonalny udział „kolorów” w wynikowej kwalifikacji. Takim kryterium byłoby np. procentowe pokrycie obszaru wymagany zasięgiem. Technicznie rzecz biorąc i uwzględniając ilość i jakość zbieranych danych (dokładna lokalizacja i współrzędne węzłów) – takie podejście jest możliwe i wykonalne.

Wydaje się, że niezależnie od ostatecznie przyjętej wersji odnośnie celu „kolorowania” obszarów – wskazane byłoby rozszerzenie i zmodyfikowanie procedury klasyfikacji obszaru do jednej z kategorii koloru. Przyjęta w dokumencie Procedura 2 klasyfikacja jest bowiem zbyt sztywna i nie oddaje rzeczywistego charakteru dostępu szerokopasmowego dla danego obszaru. Do procedur kwalifikacyjnych należy dodać jakąś miarę faktycznego „nasylenia” lub „pokrycia” dostępem danego obszaru. To lepiej oddawałoby stan faktyczny i pozwoliłoby na przeprowadzenie klasyfikacji w sposób bardziej elastyczny. Jako poprawne należy uznać uzależnienie klasyfikacji jedynie od danych inwentaryzacyjnych.

8.2 Z punktu widzenia funkcjonalnego

Przepisy Rozporządzenia, oraz formularz stanowiący do niego Załącznik nie umożliwiają raportowania o samych zmianach stanu infrastruktury. Oznacza to, że przy aktualizacji inwentaryzacji, podmioty zobowiązane do podania danych będą musiały informować „od nowa” o całej posiadanej infrastrukturze. Z funkcjonalnego punktu widzenia należałoby rozważyć, czy skuteczniejsze nie byłoby umożliwienie im raportowania o zmianach, które dokonały się od pierwszej inwentaryzacji lub od ostatniej jej aktualizacji.

8.3 Z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa

W przypadku nieuwzględnienia postulatu zawartego w pkt 2.3 i 2.4 Ekspertyzy i pozostawienia w Rozporządzeniu i Procedurze 2 odwołania do obszarów BSC, celem ograniczenia ryzyka zarzutu dezinformowania podmiotów pobierających udostępniane dane, postuluje się, by w ramach udostępniania danych dotyczących określonych obszarów znalazła się jednoznaczna informacja, że zaliczenie obszaru według określonego koloru przedstawia jedynie potencjalne jego zaszeregowanie według koloru w rozumieniu Wytycznych KE i nie przesądza o dopuszczalności/niedopuszczalności pomocy publicznej dla takiego obszaru.

9. Ocena prezentowanych rozwiązań w kontekście zgodności z Wytycznymi KE

Wychodząc z założenia, że Rozporządzenie oraz Procedury mają posługiwać się definicją obszarów BSC zawartych w Wytycznych KE (którego to założenia nie podzielamy, o czym mowa na wstępie Ekspertyzy), w zakresie zgodności opiniowanych dokumentów z Wytycznymi KE, zgłosić należy następujące uwagi:

(i) Odrębne uwzględnienie w Procedurach sieci NGA

Wytyczne KE znaczną uwagę poświęcają sieciom NGA (sieciom składającym się w całości lub w części z elementów optycznych o wyższych przepustowościach niż sieci złożone z tradycyjnych elementów miedzianych). KE wskazuje, że NGA mają docelowo zastąpić sieci tradycyjne (pkt 52 i 53 Wytycznych KE). Wytyczne KE przewidują zatem inwentaryzację BSC obszarów sieci NGA (pkt 65-70 Wytycznych KE). Tymczasem, Procedura 1 nie zawiera próśb o informacje umożliwiające zbieranie danych o sieciach NGA, zaś Procedura 2 nie przewiduje odrębnego raportowania o „białych”, „szarych” i „czarnych” obszarach sieci NGA, co wydaje się nie być w pełni zgodne jeżeli nawet nie z literą, to z duchem Wytycznych KE. W naszej ocenie zasadne jest zatem rozważenie uzupełnienia procedur o sieci NGA.

(ii) Zastąpienie słów „do roku 2012” (s. 2/36 i 3/36 Procedury 1) przez „w terminie 3 lat od daty zebrania danych”

W ocenie sporządzających niniejszą ekspertyzę błędem jest wskazanie, że Procedura 1 ma zastosowanie do ustalenia pokrycia obszaru kraju infrastrukturą istniejącą oraz planowaną do 2012 r. (takie sformułowania znajdują się w definicji pojęcia: „Sporządzanie map cyfrowych” (s. 2/36) oraz w określeniu „Celu procedury” (s. 3/36). Taki sposób określenia zakresu stosowania procedury powoduje bowiem, że może być ona wykorzystana jednorazowo. Jak to bowiem określono w Wytycznych KE (pkt. 24 i przypis 33), klasyfikacja obszarów na „białe”, „czarne” i „szare” powinna uwzględniać inwestycje w infrastrukturę planowane na 3 lata wprzód. O ile zatem powołanie roku 2012 w Procedurze 1 sprawdzi się w zakresie inwentaryzacji przeprowadzanej w roku 2010, o tyle nie sprawdzi się w kolejnych jej aktualizacjach. Tymczasem, jak wynika z art. 29 ust. 1 Ustawy, inwentaryzacja ma być weryfikowana i aktualizowana na bieżąco, lecz nie rzadziej niż raz na rok. Naszym zdaniem zatem zawarte w powołanych wyżej punktach Procedury 1 określenie „do roku 2012” należy zastąpić przez „w terminie 3 lat od daty zebrania danych”.

(iii) Uwzględnienie planów, co do inwestycji w infrastrukturę

Wytyczne KE (pkt. 24 i przypis 33) przewidują, że – dla potrzeb definicji obszarów „białych” – konieczne jest zbadanie, czy w perspektywie 3 lat od momentu klasyfikowania obszarów planowane są na danym obszarze inwestycje w infrastrukturę służącą do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu. Bez ustalenia zatem zamierzeń inwestycyjnych wszystkich adresatów ankiety inwentaryzacyjnej, tj. przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jednostek administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej nie jest możliwe wyodrębnienie obszarów „szarych” w zgodzie z Wytycznymi KE. Zakres pytań zawarty w Załącznikach 1-3 do Procedury 1 nie obejmuje jednak pytania o plany inwestycyjne. W naszej ocenie zatem zasadne jest dodanie pytania lub pytań w tym zakresie (choć naszym zdaniem – ze względów wskazanych na wstępie – i tak nie będzie możliwe zaklasyfikowanie obszarów jako „białych”, „szarych” lub „czarnych”, w rozumieniu Wytycznych KE, na podstawie samej tylko inwentaryzacji).

10. Ocena Rozporządzenia

10.1 Odesłanie

Poczynione wyżej uwagi do Rozporządzenia pozostają aktualne.

10.2 Ocena Rozporządzenia z punktu widzenia zasad i wymogów prawidłowej legislacji w celu zapewnienia realizacji szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 7 maja 2010 r.

W mocy pozostają również zgłoszone wyżej (Ekspertyza pkt 2.3 i 2.2) uwagi odnoszące się do niedopuszczalności regulowania w Rozporządzeniu kwestii klasyfikowania obszarów jako BSC, jak również uwaga dotycząca braku zgodności pomiędzy zakresem danych zbieranych na podstawie Rozporządzenia (§ 3 tegoż), i danych objętych obowiązkiem raportowania wynikających z Załącznika do Rozporządzenia.

W pozostałym zakresie Rozporządzenie nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia realizacji przez nie zasad techniki legislacyjnej.

10.3 Ocena wzoru formularzy służących przekazywaniu Prezesowi UKE informacji dotyczących posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej, mających stanowić załączniki do Rozporządzenia

Wzór formularza stanowiący Załącznik do Rozporządzenia jest w zasadzie kompletny i poprawny (określa szczegółowy zestaw informacji, które będą zbierane w bazie danych), a przy tym jest on niezależny od formatu danych, co oznacza, że takie same dane będą przekazywane niezależnie od wyboru formatu – XML lub formularz internetowy. Tym niemniej trzeba zwrócić uwagę na następujące nieprawidłowości:

(i) Nowa tabelka dla inwentaryzacji budynków

Jeśli rozporządzenie ostatecznie ma zawierać wymóg zbierania danych adresowych o wszystkich budynkach z dostępem szerokopasmowym – to należy to uwzględnić w formularzu (formularz punkt IVc. Zasięg węzła). Należy tutaj dodać nową tabelkę (może być wiele budynków dla jednego węzła) z polami na dane adresowe budynków. Należy też uwzględnić tę tabelkę w instrukcji wypełniania.

(ii) Instrukcja dot. wypełnienia pola „współrzędne geograficzne”

W instrukcji wypełniania formularza dla pól o typie „współrzędne geograficzne” węzłów (występuje w kilku miejscach w formularzu) podano, że trzeba tu wprowadzać współrzędne miejscowości, w której znajduje się węzeł. Jest to jednak raczej wynik omyłki – albo pole to nie jest w ogóle potrzebne w formularzu (jeśli faktycznie mają to być współrzędne miejscowości, to system dysponuje takimi danymi – nie trzeba ich wymagać od podmiotów), albo też powinny to być współrzędne geograficzne samego węzła (ewentualnie podane z określoną dokładnością). My przychylalibyśmy się do tej drugiej wersji, bowiem takie informacje mogą być przydatne. Reasumując: albo przedmiotowe pola powinny zawierać współrzędne węzła, albo pola te w ogóle nie są potrzebne.

(iii) Funkcjonalności związana z aktualizacją danych

Formularze nie określają pełnej funkcjonalności związanej z wprowadzaniem, aktualizacją i usuwaniem danych. Oznacza to, że przy jego pomocy dość łatwo można opisać stan aktualny całej infrastruktury posiadanej przez konkretny podmiot, ale nie da się z jego pomocą dokonywać aktualizacji, lub selektywnego usuwania konkretnych fragmentów informacji – jednym słowem formularz zawiera jedynie te informacje, które są niezbędne do opisu całościowego stanu istniejącego, ale bez możliwości łatwej, dynamicznej modyfikacji tego stanu. Tego rodzaju funkcjonalność musi zostać określona przez twórców systemu SIIS (zarówno dla formatu danych XML, jak i dla formularzy internetowych). W przypadku uwzględnienia uwagi (Ekspertyza pkt 8.2) dot. wprowadzenia możliwości sukcesywnego informowania o zmianach w posiadanej infrastrukturze, do formularzy powinny być dodane funkcjonalności, które by to umożliwiły.

11. Wnioski

Zasadnicze uwagi, co do treści wszystkich analizowanych dokumentów dotyczą przewidzianego w nich zakresu inwentaryzowanych danych oraz ich klasyfikacji i sprowadzają się do następujących postulatów:

- (A) Uwzględnienia w zakresie inwentaryzowanych danych szczegółowych informacji o pasywnych elementach infrastruktury telekomunikacyjnej, a także o możliwych do wykorzystania obiektów i pomieszczeń
- (B) Rezygnacji z oznaczania obszarów „białych”, „szarych” i „czarnych”, jako właściwych dla rozstrzygnięcia o dopuszczalności pomocy publicznej (i zdefiniowanych w Wytocznych KE), i zastąpienie ich własną klasyfikacją poszczególnych obszarów z punktu widzenia ich nasycenia infrastrukturą umożliwiającą szerokopasmowy dostęp do Internetu.

Biorąc pod uwagę, że sygnalizowane wyżej zastrzeżenia dotyczą zasadniczych kwestii poruszanych w analizowanych dokumentach (założeń, które stanowią punkt wyjścia do przyjęcia ich ostatecznego kształtu i treści), konieczne wydaje się ponowne przeanalizowanie zakresu inwentaryzowanych danych dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej i jej wyników (klasyfikacji), i w oparciu o wyniki tejże analizy zaproponowanie nowej treści analizowanych dokumentów.

Tym niemniej, przy założeniu, że zakres inwentaryzacji i przedstawienia jej wyników w postaci klasyfikacji BSC nie ulegnie istotnym zmianom – co odradzamy – zasadnicze uwagi odnośnie poszczególnych dokumentów, stanowiących przedmiot niniejszej Ekspertyzy oraz będące ich efektem postulaty są następujące:

PROCEDURA 1:

- (1) Konieczne jest ujednoczenie zakresu gromadzonych danych przewidzianych w Procedurze 1 i zakresu danych przewidzianych w Rozporządzeniu, w tym w Załączniku do Rozporządzenia.
- (2) Należy rozwiązać problem związany z podstawowymi jednostkami, dla których ma być przedstawione wyposażenie w infrastrukturę, tj. sołectw (dzielnic, osiedli), który wynika z tego, że są to jednostki pomocnicze i nie zawsze są tworzone oraz nie istnieje żaden system umożliwiający ich numerację. Dlatego też konieczne jest stworzenie systemu umożliwiającego jednoznaczną identyfikację sołectw (dzielnic, osiedli), czy fragmentów gmin niewchodzących w skład takich jednostek pomocniczych, względnie rezygnacja z tych jednostek jako podstawowych jednostek, dla których określa się wyposażenie w infrastrukturę na poczet miejscowości, gmin, które są jednoznacznie zidentyfikowane w ramach istniejących systemów, co jednak związane będzie z ograniczeniem dokładności.
- (3) Należy jednoznacznie określić zakres podmiotów, które zobowiązane są do stosowania tej procedury i uporządkować definicje kategorii podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji o infrastrukturze. Zasadniczym problemem wynikającym z aktualnej treści tego dokumentu jest bowiem pominięcie jednej z kategorii podmiotów zobowiązanych do przekazywania danych, mianowicie „Podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej”.
- (4) Konieczne jest wprowadzenie poprawek do definicji „Dysponenta infrastruktury telekomunikacyjnej”, gdyż odwołanie w tym zakresie do przepisu art. 3 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego jest nieprawidłowe.
- (5) Należy ujednoczyć definicję „Dostępu szerokopasmowego” poprzez odwołanie się w tej materii do Opinii *European Economic and Social Committee* z dnia 16 marca 2006 r.
- (6) Definicja „węzła” powinna wyjaśniać obecnie zdarzające się rozbieżności w sposobie rozumienia tego pojęcia przez różnych obecnych na rynku przedsiębiorców telekomunikacyjnych.
- (7) Z uwagi na fakt, iż w świetle zapisów Rozporządzenia w stosunku do wszystkich rodzajów podmiotów zobowiązanych do przekazywania danych stosuje się, co do zasady te same wymogi, nieuzasadnione jest różnicowanie procedur stosowanych w stosunku do poszczególnych kategorii podmiotów (procedury te winny być jednakowe).
- (8) Należy jednoznacznie wyjaśnić kwestie związane z uwierzytelnionym dostępem do obu przewidzianych kanałów przekazu informacji, w zakresie wiarygodności przekazywanych danych oraz procedur bezpieczeństwa.

- (9) Istotną wadą Procedury, którą należy wyeliminować jest to, że zawiera ona opis funkcjonalności umożliwiającej edycję danych (w tym ich aktualizację) jedynie dla kanału formularzy internetowych, z pominięciem formatu XML.
- (10) Pożądane wydaje się wprowadzenie w ramach tego dokumentu procedury weryfikacji wszelkich danych przekazywanych przez podmioty, o których mowa w art. 29 ust. 2 Ustawy z punktu widzenia prawnie chronionych tajemnic, w tym weryfikacji zasadności zastrzeżeń składanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w trybie art. 9 ustawy Prawo Telekomunikacyjne pod kątem ich uchylenia w trybie art. 9 ust. 2 ustawy Prawo Telekomunikacyjne.
- (11) Należy rozszerzyć przedmiotową procedurę o informacje umożliwiające zbieranie danych o sieciach NGA tak, aby przy sporządzaniu map cyfrowych obszarów BSC zapewnić realizację postulatów wynikających z Wytycznych KE.
- (12) W ocenie sporządzających Ekspertyzę konieczne jest zastąpienie używanego w ramach tej procedury wyrażenia „do roku 2012” przez wyrażenie „w terminie 3 lat od daty zebrania danych”. Zmiana pozwoli uwzględnić przy sporządzaniu, jak i aktualizacjach stanu infrastruktury dokonywanych po 2010 roku planowanych inwestycji na 3 lata wprzód, a nie tylko do roku 2012, co zapewni realizację delegacji ustawowej z art. 29 ust. 1 Ustawy, gdzie mowa jest o aktualizacji dokonywanej na bieżąco. Taki sposób zapisu zapewni poza tym realizację postulatów zawartych w Wytycznych KE,
- (13) Dla celów realizacji postulatów, przewidzianych w Wytycznych KE konieczne jest zbieranie informacji dotyczących zamierzeń inwestycyjnych adresatów ankiety inwentaryzacyjnej, co w obecnym kształcie nie jest zapewnione.

PROCEDURA 2:

- (1) Należy rozwiązać problem związany z podstawowymi jednostkami, dla których ma być przedstawione wyposażenie w infrastrukturę, tj. sołectw (dzielnic, osiedli), który wynika z tego, że są to jednostki pomocnicze i nie zawsze są tworzone oraz nie istnieje żaden system umożliwiający ich numerację. Dlatego też konieczne jest stworzenie systemu umożliwiającego jednoznaczny identyfikację sołectw (dzielnic, osiedli), czy fragmentów gmin niewchodzących w skład takich jednostek pomocniczych, względnie rezygnacja z tych jednostek jako podstawowych jednostek, dla których określa się wyposażenie w infrastrukturę na poczet miejscowości, gmin, które są jednoznacznie zidentyfikowane w ramach istniejących systemów, co jednak związane będzie z ograniczeniem dokładności,
- (2) Należy jednoznacznie określić zakres podmiotów, które zobowiązane są do jej stosowania.

- (3) Należy ujednoczyć definicję „Dostępu szerokopasmowego” poprzez odwołanie się w tej materii do Opinii *European Economic and Social Committee* z dnia 16 marca 2006 r..
- (4) Klasyfikacja obszaru do jednej z kategorii koloru powinna zostać rozszerzona i zmodyfikowana. Sugeruje się dodanie jakiejś miary faktycznego pokrycia, np. poprzez wprowadzenie kryterium procentowego pokrycia danego obszaru wymaganym zasięgiem dla kwalifikacji oznaczonym kolorem. W obecnym kształcie procedura klasyfikacji jest bowiem sztywna i nie oddaje rzeczywistego charakteru dostępu szerokopasmowego dla danego obszaru.
- (5) W razie odrzucenia zawartej w Ekspertyzie rekomendacji w zakresie rezygnacji z oznaczenia na mapie inwentaryzacyjnej obszarów BSC, w przypadku udostępniania map cyfrowych dotyczących obszarów BSC, należy zamieszczać jednoznaczną informację, że zaliczenie obszaru według określonego koloru przedstawia jedynie potencjalne jego zaszerogowanie według koloru w rozumieniu Wytycznych KW i nie przesądza o dopuszczalności/niedopuszczalności pomocy publicznej dla takiego obszaru.
- (6) W ramach tej procedury należy zapewnić odrębne potraktowanie obszarów BSC dla sieci tradycyjnych i sieci nowej generacji NGA, tak by zapewnić realizację postulatów zawartych w Wytycznych KE, które przewidują inwentaryzację BSC obszarów sieci NGA.

ROZPORZĄDZENIE:

- (1) Należy zrezygnować z posługiwania się klasyfikacją sieci z podziałem na szkieletowe i dystrybucyjne.
- (2) Terminy techniczne takie jak: pojemność węzła sieci, przepływność sieci, sieć dostępową, węzeł sieci powinny zostać merytorycznie poprawnie zdefiniowane, gdyż ich aktualna treść budzi zastrzeżenia w zakresie wyczerpania technicznego zakresu tych pojęć.
- (3) Należy nadto rozważyć możliwość rozwiązania kwestii definiowania terminów technicznych poza Rozporządzeniem, w dokumentach o charakterze instrukcji, których zakres powinien być na bieżąco konsultowany i redagowany w oparciu o sugestie podmiotów przekazujących dane o infrastrukturze.
- (4) Należy rozwiązać problem związany z podstawowymi jednostkami, dla których ma być przedstawione wyposażenie w infrastrukturę, tj. solectw (dzielnic, osiedli), który wynika z tego, że są to jednostki pomocnicze i nie zawsze są tworzone oraz nie istnieje żaden system umożliwiający ich numerację. Dlatego też konieczne jest stworzenie systemu umożliwiającego jednoznaczną identyfikację solectw (dzielnic, osiedli), czy fragmentów gmin niewchodzących w skład takich jednostek pomocniczych, względnie rezygnacja z

tych jednostek jako podstawowych jednostek, dla których określa się wyposażenie w infrastrukturę na poczet miejscowości, gmin, które są jednoznacznie zidentyfikowane w ramach istniejących systemów, co jednak związane będzie z ograniczeniem dokładności.

- (5) Należy ujednoclić definicję „Dostępu szerokopasmowego” poprzez odwołanie się w tej materii do Opinii *European Economic and Social Committee* z dnia 16 marca 2006 r.,
- (6) Definicja „węzła” powinna wyjaśniać obecnie zdarzające się rozbieżności w sposobie rozumienia tego pojęcia przez różnych obecnych na rynku przedsiębiorców telekomunikacyjnych.
- (7) Należy doprecyzować pojęcie „lokalizacji węzłów sieci” (§ 4 ust. 1 pkt 2) poprzez użycie obu rodzajów danych (adresowych i geograficznych).
- (8) Zastanowienia wymaga doprecyzowanie pojęcia „zasięgu węzła” (§ 4 ust. 1 pkt 8), gdyż w obecnym kształcie oznacza ono, że mapa obrazująca pokrycie infrastrukturą może być prowadzona wyłącznie z dokładnością do miejscowości, a nie z dokładnością do mniejszych jednostek podziału terytorialnego, tj. sołectw (dzielnic, osiedli). Doprecyzowanie w/w pojęcia związane ze zwiększeniem dokładności rodzi jednak problemy, o których mowa w pkt 4 powyżej.
- (9) Rozstrzygnięcia wymaga kwestia zbierania danych adresowych o wszystkich budynkach objętych dostępem szerokopasmowym (§ 4 ust. 1 pkt 8 *in fine*), gdyż takie dane zwiększają o około dwa rzędy wielkości ilość danych podlegających inwentaryzacji, co może znacznie utrudnić implementację systemu. Sugeruje się zatem rezygnację z tych danych, zwłaszcza, że brak jest odniesień do tych danych w Załączniku do Rozporządzenia, jak i Procedurach. Jeśli natomiast dane te mają być zbierane należy to uwzględnić w formularzy stanowiącym Załącznik do Rozporządzenia.
- (10) Należy jasno i precyzyjnie zdefiniować kryteria kolorowania obszarów BSC, gdyż w obecnym kształcie Rozporządzenie nie wprowadza żadnych kryteriów w tym zakresie (por. PROCEDURA 2 pkt 4 i 5 powyżej).
- (11) Jako że Rozporządzenie odwołuje się w swojej treści do obszarów BSC należałoby wprowadzić zastrzeżenie (w ramach § 5, gdzie mowa jest o udostępnianiu rejestru przestrzennego zawierającego informacje dotyczące obszarów BSC), że zaliczenie obszaru według określonego koloru przedstawia jedynie potencjalne jego zaszerogowanie według koloru w rozumieniu Wytycznych KW i nie przesądza o dopuszczalności/niedopuszczalności pomocy publicznej dla takiego obszaru.
- (12) Należy zmienić instrukcję wypełniania formularza dla pól o typie „współrzędne geograficzne” węzłów, poprzez nakazanie wpisania w tych polach współrzędnych geograficznych węzłów, a nie miejscowości, w których węzeł się znajduje (współrzędne

geograficzne miejscowości może wygenerować sam system, bez potrzeby angażowania w to podmiotów przekazujących dane).

- (13) Należy dostosować formularz służący przekazywaniu danych dla potrzeb aktualizacji lub selektywnego usuwania konkretnych informacji, gdyż w obecnym kształcie umożliwia on jedynie zgromadzenie informacji niezbędnej do opisanego stanu istniejącego, bez możliwości łatwej i dynamicznej modyfikacji tego stanu.

Tomasz Ludwik Krawczyk
Adwokat

Piotr Rutkowski

Włodzimierz Lewandowski