

**OPINIA**  
**Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji [PIIT]**  
**dotycząca propozycji Ministerstwa Infrastruktury w zakresie wskaźników**  
**jakości publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych**

**I. Uwagi ogólne**

W przedstawionych propozycjach wskaźników, jako podstawa prawna została wskazana znowelizowana Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników (Dz.Urz.UE Nr L 108 z 24.04.2002 p.0051-0077), W związku z powyższym PIIT pragnie wnieść o stosowanie przepisów wspomnianej dyrektywy, która jest dopiero na etapie wdrażania do polskiego porządku prawnego tj. prace na odpowiednią nowelizacją Prawa telekomunikacyjnego są w toku.

Jednocześnie, PIIT wnosi o konsekwentne stosowanie powołanej Decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia wykazu norm i specyfikacji dotyczących sieci i jakości usług łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących (Dz.Urz.UE Nr L 86/11 z dnia 27.03.2007) - rozdział 7. Decyzja Komisji Europejskiej nie stanowi źródła prawa w RP i nie może być podstawą określania dodatkowych obowiązków w stosunku do adresatów ustawy - Prawo telekomunikacyjne, która bezpośrednio implementuje wspomnianą powyżej dyrektywę.

PIIT pragnie również na wstępie wyraźnie podkreślić, iż zarówno ustawa - Prawo telekomunikacyjne jak i Dyrektywa rozdzielają wskaźniki jakości oraz dostępności usług wymaganych dla przedsiębiorcy wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, jaki dla pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Rozdzielenie polega na obligatoryjnym wyznaczeniu wskaźników jakości i dostępności usług dla przedsiębiorcy zobowiązanego do świadczenia usługi powszechnej oraz fakultatywnym wyznaczeniu wskaźników jakości i dostępności usług dla pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Przy czym zawsze wskaźniki wyznaczone dla przedsiębiorcy wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej mają wyższy stopień szczegółowości niż wskaźniki dla pozostałych przedsiębiorców. Podsumowując - na gruncie Prawa telekomunikacyjnego oraz Dyrektywy o usłudze powszechnej funkcjonują dwa odrębne reżimy regulacyjne w zakresie wskaźników jakości dostępności i jakości usług telekomunikacyjnych.

W związku z tym za słuszne należy uznać wyraźne rozdzielenie regulacji w zakresie wskaźników jakości dla przedsiębiorcy wyznaczonego do świadczenia Usługi powszechnej oraz dla pozostałych przedsiębiorców świadczących publicznie dostępne Usługi telekomunikacyjne.

Jednocześnie w kontekście powołanej powyżej Decyzji Komisji Europejskiej wnosimy o uwzględnianie w ramach prowadzonych konsultacji zapisów wspomnianej Decyzji Komisji Europejskiej, z uwagi na fakt, iż w opracowaniach Ministerstwa Infrastruktury oraz UKE zapisy przedmiotowej decyzji przedstawiane są w sposób bardzo ogólny. Tymczasem przedmowa do Załącznika VII określa zarówno status samej decyzji jak i

wskazuje, jaki charakter ma decyzja oraz przede wszystkim, jakie procedury mają zastosowanie w przypadku woli danego Państwa, co do wdrożenia określonych wskaźników lub uznania ich za wiążące.

Biorąc pod uwagę fakt, iż opracowania (prezentacje) przedstawione przez Ministerstwo Infrastruktury oraz UKE pomijają określone zapisy Decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia wykazu norm i specyfikacji dotyczących sieci i jakości usług łączności elektronicznej oraz urządzeń i usług towarzyszących (Dz.Urz.UE Nr L 86/11 z dnia 27.03.2007), przedstawiamy poniżej zapisy Przedmowy do decyzji, które określają status proponowanych wskaźników tj.:

### **„Przedmowa pkt 3 - Status norm i specyfikacji wymienionych w wykazie”**

*„Stosowanie norm i specyfikacji wymienionych w rozdziale I jest wiążące na mocy odpowiednich przepisów<sup>1</sup>. Obowiązek stosowania norm i specyfikacji może zostać nałożony w drodze procedury określonej w art. 17 ust. 4 dyrektywy ramowej. Zgodnie z art. 17 ust. 4 dyrektywy ramowej, „jeżeli Komisja zamierza wprowadzić obowiązek wdrożenia niektórych norm i/lub specyfikacji, winna zamieścić w tym przedmiocie odpowiednią informację w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich oraz wezwać wszelkie zainteresowane strony do publicznego wypowiedzenia się w tej sprawie.” Komisja, działając zgodnie z procedurą określoną w art. 22 ust. 3 dyrektywy ramowej, wprowadza obowiązek stosowania odpowiednich norm i specyfikacji poprzez zamieszczenie wzmianki o tym, że są one obowiązkowe, w wykazie norm i specyfikacji opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.*

*Stosowanie norm i specyfikacji wymienionych w rozdziałach II do VIII jest zalecane, ale nie istnieje w tym zakresie zobowiązanie prawne. Zgodnie z art. 17 ust. 2 dyrektywy ramowej „państwa członkowskie będą zachęcały do stosowania norm lub specyfikacji (...) przy świadczeniu usług, udostępnianiu technicznych interfejsów lub funkcji sieciowych, w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapewnienia interoperacyjności usług i zwiększenia swobody wyboru użytkowników.” **W tym kontekście zalecane normy i specyfikacje należy traktować, jako propozycje, którym może zostać nadany status wiążący, jeśli władze stwierdzą istnienie na rynku zakłóceń wynikających z niewystarczającego stopnia zastosowania zalecanych norm i specyfikacji.** Zgodnie z art. 17 dyrektywy ramowej, zawarte w tym wykazie normy i specyfikacje „mogą stanowić podstawę wspierania oferowania zharmonizowanych usług w dziedzinie udostępniania sieci łączności elektronicznej, usług łączności elektronicznej, urządzeń towarzyszących i usług” (ust. 1), „celem zapewnienia interoperacyjności usług i zwiększenia oferty dla użytkowników” (ust. 2). Należy o tym pamiętać w przypadku stosowania tych norm i specyfikacji, które zawierają alternatywne rozwiązania lub klauzule wyboru.”*

W związku z powyższym, naszym zdaniem, podstawą prowadzonych konsultacji powinien być następujący stan faktyczny oraz prawny:

---

<sup>1</sup> Decyzja stwierdza wprost w Rozdziale I, iż Decyzja nie zawiera żadnych norm wiążących.

- Decyzja KE nie zawiera żadnych norm wiążących;
- W stosunku do Polski nie została zastosowana procedura, o której mowa w art. 17 ust. 4 Dyrektywy Ramowej;
- W Polsce nie występują problemy z integralnością sieci oraz interoperacyjnością usług;
- Jedynym podmiotem zobowiązanym do posiadania rozszerzonego katalogu wskaźników jest przedsiębiorca wyznaczony do świadczenia usługi powszechnej, który dodatkowo posiada możliwość występowania o zwrot kosztów z tym związanych;

W związku z powyższym oraz przede wszystkim na podstawie Decyzji KE, która została powołana, jako podstawowy dokument, na którym Ministerstwo Infrastruktury oraz UKE opierają swoje propozycje, wnosimy o stwierdzenie czy w przypadku kwestii będącej przedmiotem danego wskaźnika stwierdzono, zgodnie z decyzją, stwierdzono „*istnienie na rynku zakłóceń wynikających z niewystarczającego stopnia zastosowania zalecanych norm i specyfikacji.*”

## **II. Potrzeba regulacji**

Zdaniem PIIT w ramach dalszych prac prowadzonych przez Ministerstwo Infrastruktury powinno się przeanalizować potrzebę regulacji w zakresie wskaźników jakości usług z uwagi na fakt, iż przykładowo przedsiębiorcy świadczący Usługi w ruchomej publicznej sieci telefonicznej świadczą usługi od ponad 13 lat. W tym okresie przedsiębiorcy ci wypracowali wewnętrzne zasady oraz metody kontroli jakości własnej sieci oraz świadczonych przez siebie usług telekomunikacyjnych.

PIIT nie neguje inicjatywy podjętej przez MI wraz z UKE. Jednak w ramach prowadzonych prac należy sobie odpowiedzieć na zasadnicze pytanie, – jaki jest powód tworzenia listy wskaźników jakości dla sieci ruchomych oraz sieci stacjonarnych po odpowiednio 13 latach działalności tych sieci lub dłuższym okresie działalności sieci stacjonarnych. W czasie rozbudowy sieci każdy przedsiębiorca korzystał z usług różnych dostawców sprzętu. Każdy przedsiębiorca monitoruje dostępność usług oraz ich jakość w określony przez siebie sposób. Zdaniem PIIT na rynku nie pojawiły się żadne problemy uzasadniające tak szeroką regulację.

W związku z powyższym PIIT wnosi o przeanalizowanie potrzeby regulacji wskaźników jakości i dostępności usług telekomunikacyjnych (w ramach takiej analizy należy sobie odpowiedzieć na pytanie czy powodem ewentualnej regulacji jest realna potrzeba regulacji wskaźników jakości i dostępności usług czy tylko i wyłącznie możliwość regulowania tych wskaźników).

## **III. Ocena skutków regulacji (OSR)**

PIIT pragnie podkreślić, iż na obecnym etapie prac prowadzonych przez Instytut Łączności oraz UKE nie została przedstawiona środowisku telekomunikacyjnemu ewentualna ocena skutków regulacji, która jest fundamentalnym elementem każdego projektu ustawy czy rozporządzenia.

W zakresie omawiania projektu katalogu wskaźników jakości i dostępności usług telekomunikacyjnych konieczne jest rozważenie czy skutki planowanej regulacji uzasadniają jej wdrożenie.

W związku z powyższym PIIT wnosi o przeanalizowanie oceny skutków regulacji ewentualnego wdrożenia katalogu wskaźników jakości i dostępności usług telekomunikacyjnych.

Przy założeniu, że wdrożenie proponowanej listy wskaźników powoduje określone koszty po stronie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego nieświadczącego Usługi powszechnej, należy stwierdzić, iż w przypadku przedsiębiorcy wyznaczonego do świadczenia Usługi powszechnej istnieją mechanizmy regulujące zwrot ponoszonych kosztów. Ten element nie został uwzględniony przez Ministerstwo Infrastruktury oraz UKE w ramach prowadzonych prac.

W związku z powyższym należy wskazać na brak uwzględnienia w ramach prowadzonych przez Instytut Łączności regulacji wynikających z przepisów art. 95-99 Ustawy.

W niniejszej części stanowiska, PIIT pragnie odnieść się do wpływu, jaki na kwestię będącą przedmiotem Debaty, mają regulacje określone na gruncie przepisów art. 95-99 Ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 95 Ustawy przedsiębiorcy wyznaczonemu, zgodnie z art. 82 i art. 83 przysługuje dopłata do kosztów świadczonych przez niego usług wchodzących w skład usługi powszechnej. Zgodnie z przepisem art. 95 ust. 2 Ustawy dopłatę ustala Prezes UKE w wysokości kosztu netto świadczenia usługi wchodzącej w skład usługi powszechnej. Koszt netto świadczenia usługi powszechnej dotyczy tylko kosztów, których przedsiębiorca wyznaczony nie poniósłby, gdyby nie miał obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

Procedura ustalania wysokości kwoty dopłaty do kosztów świadczonych przez przedsiębiorcę wyznaczonego usług wchodzących w skład usługi powszechnej została określona w ww. przepisach Ustawy. Zgodnie z przepisem art. 97 Ustawy przedsiębiorcy telekomunikacyjni, których przychód z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej w roku kalendarzowym, za który przysługuje dopłata do usługi powszechnej, przekroczył 4 miliony złotych, są obowiązani do udziału w pokryciu dopłaty.

Zgodnie z obowiązującymi decyzjami wyznaczającymi TP, jako przedsiębiorcę wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej należy stwierdzić, iż TP na gruncie obowiązujących przepisów może zwrócić się o dopłatę do kosztów świadczonych usług wchodzących w skład usługi powszechnej (art. 81 ust. 3 pkt 1 – 6 Ustawy).

W związku z powyższym PIIT pragnie podkreślić, iż nie kwestionuje obowiązującego mechanizmu. PIIT pragnie jedynie wskazać, iż Ministerstwo Infrastruktury oraz UKE w zakresie prowadzonych prac powinny uwzględnić mechanizm dopłaty do kosztów świadczenia usługi powszechnej. Powyższe nie zostało w żaden sposób przeanalizowane w zakresie prowadzonych prac.

Wynikiem zastosowania mechanizmu dopłaty do kosztu świadczenia usługi powszechnej, może być sytuacja, w której nierentowność Usługi oraz wszelkie koszty związane z obsługą oraz wdrożeniem wskaźników jakości i dostępności usług telekomunikacyjnych będą pokrywane przez innych zobowiązanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. **Natomiast nie ma żadnego mechanizmu pokrywającego koszty ponoszone przez tych przedsiębiorców.** W związku z tym, PIIT pragnie wyraźnie podkreślić, iż brak rzetelnego, całościowego wyjaśnienia kwestii mających wpływ na obowiązki w zakresie wskaźników jakości i dostępności usług telekomunikacyjnych, może spowodować powstanie znaczącej dysproporcji w zakresie nakładanych obowiązków oraz powstanie nieuzasadnionych preferencji po stronie przedsiębiorcy świadczącego usługę powszechną.

Podsumowując, projektowana regulacja będzie źródłem określonych kosztów – jednak tylko w przypadku przedsiębiorcy wyznaczonego do świadczenia Usługi powszechnej przewidziano mechanizm ich pokrycia.

#### **IV. Propozycja Ministerstwa Infrastruktury – Katalog wskaźników**

PIIT uprzejmie informuje, iż analiza oraz odniesienie się do proponowanych wskaźników możliwe jest jedynie w przypadku przedstawienia definicji wskaźników oraz metod pomiarowych a także odniesienie się do konkretnych norm i specyfikacji. Na prezentacji przedstawiono wyłącznie nazwy wskaźników bez ich definicji oraz szczegółowego opisu, co w praktyce uniemożliwia merytoryczną dyskusję w tym obszarze.

#### **V. Podsumowanie**

Analiza propozycji Ministerstwa Infrastruktury oraz UAE wskazuje konieczność ponownej oraz szczegółowej analiza zasadności regulacji. Zaproponowane rozwiązania wskazują na ponadstandardowe obciążenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy nie świadczą Usługi powszechnej i którzy co do zasady nie powinni być obciążani tak szerokim katalogiem wskaźników jakości dostępności usług telekomunikacyjnych.

Jak zostało powyżej podkreślone dalsze prace powinny uwzględniać ocenę skutków regulacji (OSR) proponowanych rozwiązań. Przedstawione propozycje nie uwzględniają tego aspektu tworzenia aktów normatywnych.

Jednocześnie zdaniem PIIT wskaźniki jakości i dostępności usług telekomunikacyjnych powinny być przedmiotem samoregulacji z uwagi na fakt, iż przedsiębiorcy telekomunikacyjni prowadzący działalność w sieci ruchomej w ciągu ponad 13 lat swojej działalności wytworzyli poprzez samoregulacje określone standardy dla swoich sieci, których zmiana spowodowałaby określone koszty, które musiałyby być poniesione przez tych przedsiębiorców.