

Warszawa, dnia 2010.08.05
PIIT/814/10

**Pan Senator
Jan Wyrowiński**

**Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej
Senat RP**

Szanowny Panie Senatorze,

W odpowiedzi na pismo dotyczące zagrożeń wdrażania ustawy wspomagającej wprowadzenie internetu szerokopasmowego, przedstawiamy naszą opinię na ten temat.

Według nas ustawa zdecydowanie faworyzuje działalność inwestycyjną prowadzoną przez samorządy. Ustawa nie oferuje szczególnie istotnego wsparcia dla komercyjnych operatorów chcących inwestować własne środki. Naszym zdaniem jest to w pewnym stopniu dyskryminacja operatorów komercyjnych, którzy ponieśli ryzyko inwestycyjne na budowę / zakup większości sieci w Polsce. Naszym zdaniem ułatwienia inwestycyjne powinny w równej mierze dotyczyć samorządów i operatorów.

Jednakże przyjmujemy ze zrozumieniem przedmiotową ustawę, mającą ułatwić samorządom wykorzystanie środków unijnych na rozwój telekomunikacji oraz budowę podstawowej infrastruktury dostępu do Internetu, szczególnie tam, gdzie dla operatorów komercyjnych takie inwestycje są ekonomicznie jeszcze nieuzasadnione. Dlatego też będziemy, gdzie tylko to możliwe wspierać działania samorządów, wspomagając je w przygotowaniu oraz realizacji złożonych technicznie i organizacyjnie procesów inwestycyjnych.

Oczywiście, jak zawsze mogą się pojawiać problemy w realizacji postanowień tej ustawy. Poniżej zidentyfikowaliśmy następujące podstawowe możliwe zagrożenia:

1. Zgodnie z ustawą samorządy będą uprawnione do świadczenia usług telekomunikacyjnych poniżej kosztów lub nawet bezpłatnie oraz subsydiowania urzędów końcowych dla swoich mieszkańców. Zagrożeniem dla realizacji tych zadań mogą być oczywiste trudności dla władz samorządowych w znalezieniu środków finansowych na te zadania, szczególnie w późniejszych okresach eksploatacyjnych. Zagrożeniem dla ustawy będą też wszelkie kataklizmy, katastrofy i klęski żywiołowe, gdyż wtedy z natury rzeczy samorządy będą musiały skierować więcej środków na uporanie się ze skutkami tych zjawisk.
2. Zagrożeniem dla powodzenia ustawy jest fakt, iż samorządy nie mają wystarczającej wiedzy i praktyki w prowadzeniu projektów inwestycyjnych związanych z telekomunikacją. Konieczna będzie tutaj współpraca samorządów z operatorami w przygotowaniu specyfikacji takich inwestycji oraz będzie niezbędna w celu integracji nowo-wybudowanych sieci z sieciami operatorów komercyjnych.

3. Zagrożeniem jest też możliwość faworyzowania przez samorzady wybranych operatorów przy podejmowaniu współpracy, co doprowadzi do zachwiania warunków uczciwej konkurencji. Ustawa wprowadza możliwość udostępnienia operatorom przez samorzady infrastruktury telekomunikacyjnej poniżej kosztów wytworzenia oraz współfinansowanie kosztów ponoszonych z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych przedsiębiorcom telekomunikacyjnym. Kryteria wyboru partnerów przez samorzady powinny być obiektywne i podlegać kontroli.
4. Zagrożeniem jest też możliwe opóźnienie inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej, która ma być dokonana przez Prezesa UKE na podstawie informacji przekazywanych przez operatorów. Wzory tych formularzy ma określić Minister SWiA w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury w okresie 6 miesięcy. Brak tych informacji może spowodować dublowanie infrastruktury.
5. Ustawa przewiduje też nowelizację przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej rozporządzenia w sprawie warunków techniczno-budowlanych wydanego na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.), w którym określi, w jaką instalację telekomunikacyjną umożliwiającą przyłączenie do publicznych sieci telekomunikacyjnych wykorzystywanych do świadczenia użytkownikom usług telefonicznych, usług transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu oraz usług rozprowadzania cyfrowych programów radiowych i telewizyjnych w wysokiej rozdzielczości przez różnych dostawców usług, przy zachowaniu zasady neutralności technologicznej, powinien być wyposażony budynek mieszkalny. Zagrożeniem dla ustawy jest fakt, iż ustawodawca dopuścił aż 18 miesięcy na wydanie tego rozporządzenia.

Poszerzony komentarz do możliwych zagrożeń w stosowaniu tej ustawy przedstawiamy w załączeniu – został on przygotowany przez naszego Członka – Telekomunikację Polską SA.

Z wyrazami szacunku

Aleksander Frydrych

V-Prezes PIIT

Jerzy Sadowski

V-Prezes PIIT

Załącznik:

W związku z wystąpieniem Przewodniczącego Komisji Gospodarki Narodowej w Senacie Pana Jana Wyrowińskiego o opinię Izby na temat „Wdrażania ustawy wspomagającej wprowadzenie internetu szerokopasmowego - zagrożenia” przedstawiamy komentarz Telekomunikacji Polskiej.

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675), zwana dalej „ustawą”, wprowadza ramy prawne umożliwiające prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty z ich udziałem, lub przez nie nadzorowane działalności telekomunikacyjnej, ze szczególnym naciskiem na szerokopasmowy dostęp do Internetu. Ustawa przewiduje ułatwienie i usprawnienie procesu inwestycyjnego w telekomunikacji, przede wszystkim właśnie dla jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa stworzyła możliwości dla zdecydowanie szybszego wykorzystywania środków z funduszy europejskich na budowę sieci szybkiego Internetu. Należy nadmienić, że Polska na lata 2007-2013 ma do wykorzystania ponad 1 mld EUR na projekty w ramach Priorytetu 8 „Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Zgodnie ze sprawozdaniem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na koniec czerwca br. w ramach tego Priorytetu złożonych było 2085 wniosków na kwotę stanowiącą 25,96% ogółu środków, umowy zawarte były na kwotę stanowiącą 20,2 % natomiast wypłat beneficjentom dokonano na kwotę stanowiącą 1,64% środków na dofinansowanie.

Zgodnie z ustawą samorządy będą uprawnione do świadczenia usług telekomunikacyjnych poniżej kosztów lub nawet bezpłatnie oraz subsydiowania urzędów końcowych dla swoich mieszkańców. Zagrożeniem dla realizacji tych zadań mogą być oczywiste trudności dla władz samorządowych w znalezieniu środków finansowych na te zadania. Wykonywanie tych zadań przez samorządy nie powinno jednak zakłócać warunków uczciwej konkurencji na danym rynku lokalnym i powinno realizować cele ważne dla społeczności lokalnych, w tym służyć ograniczeniu zjawiska wykluczenia cyfrowego na obszarach wiejskich, gdzie operatorom komercyjnym nie opłaca się inwestować w kosztowną sieć szerokopasmową. Władze samorządowe będą musiały jednak zdecydować jakim priorytetem dla ich społeczności jest dostęp do usług telekomunikacyjnych. Czy wybierać pomiędzy inwestycjami w wodociąg, kanalizację, budowę chodnika czy zapewnić mieszkańcom dostęp do internetu? Może się zdarzyć, iż te inne zadania będą dla samorządów ważniejsze. W chwili obecnej dla samorządów niewątpliwie ważniejsze będzie uporanie się z likwidacją skutków powodzi i pomoc w tym zakresie swoim mieszkańcom. Zagrożeniem dla ustawy będą zatem wszelkie kataklizmy, katastrofy i klęski żywiołowe. Gdyby jednostki samorządu terytorialnego zdecydowały się na uruchomienie projektów telekomunikacyjnych przyczyniłoby to się do wzrostu stopnia pokrycia zasięgiem sieci telekomunikacyjnych, wzrostu liczby przedsiębiorców telekomunikacyjnych działających na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego oraz wzrostu odsetka mieszkańców korzystających z usług telekomunikacyjnych.

Bezpłatny lub subsydiowany Internet świadczony przez samorządy nie może wpływać na warunki uczciwej konkurencji, w której funkcjonują operatorzy komercyjni. Samorządy powinny inwestować głównie na terenach tzw. białych plam, gdzie operatorom komercyjnym nie opłaca się realizować inwestycji z powodu zbyt niskiego popytu. Sieć samorządowa powinna stanowić uzupełnienie sieci szerokopasmowej wybudowanej przez operatorów komercyjnych. Inwestycje samorządowe mają za zadanie wspierać środowiska lokalne we wsiach i małych miejscowościach głównie w celu ograniczenia zjawiska wykluczenia cyfrowego. Bezpłatny Internet nie może być zagrożeniem dla inwestorów komercyjnych, którzy ponieśli nakłady inwestycyjne i mają prawo oczekiwać zwrotu z inwestycji. Ponadto operatorzy komercyjni z zysków finansują kosztowne innowacje usługowe, co nie jest obszarem działalności samorządów. Ryzyko związane z dublowaniem sieci może być

zmniejszone poprzez jawność procedur administracyjnych dotyczących wydawania decyzji o zasadności prowadzonych inwestycji przez samorządy

Zagrożeniem dla powodzenia ustawy jest fakt, iż samorządy w zasadzie nie posiadają praktyki w prowadzeniu projektów inwestycyjnych związanych z telekomunikacją. Urząd Komunikacji Elektronicznej zobowiązał się do doradztwa gminom w zakresie prowadzenia inwestycji szerokopasmowych oraz pozyskiwania funduszy z UE. Obecne problemy budżetowe MSWiA, które miało finansować doradztwo UKE, mogą pomóc dla gmin znacznie ograniczyć lub opóźnić. Uważamy, że dla skutecznej realizacji celów ustawy konieczna jest również ścisła współpraca samorządów z operatorami komercyjnymi, którzy posiadają niezbędną wiedzę i doświadczenie w realizacji inwestycji i dostarczaniu usług klientom końcowym. TP wychodząc naprzeciw zorganizowała 16 czerwca br. w Ogrodach Innowacji w Warszawie spotkanie z udziałem przedstawicieli władz samorządowych województw poświęcone rozwojowi sieci szerokopasmowych w Polsce oraz innowacyjnym usługom opartym na rozwiązaniach sieciowych. Celem spotkania było przedstawienie i omówienie możliwości oraz korzyści, jakie wiążą się z rozwojem sieci szerokopasmowych w Polsce. Nasi eksperci zaprezentowali najnowsze rozwiązania: światłowodowy dostęp do Internetu (FTTH), telewizję 3D, Lokalizator Defibrylatorów, Wzbogaconą Rzeczywistość, Multiroom TV HD oraz portal 2424Actu. Spotkanie było okazją do wymiany wzajemnych doświadczeń, a także dyskusji o wyzwaniach, które stoją przed wojewódzkimi władzami samorządowymi w zakresie rozwoju internetu w Polsce. Jako TP jesteśmy otwarci na współpracę z samorządami przy przygotowaniu i realizacji inwestycji np. poprzez udział w partnerstwach publiczno-prywatnych przy budowie sieci regionalnych. Ponadto współpraca samorządów z operatorami będzie niezbędna w celu integracji nowowybudowanych sieci z sieciami operatorów komercyjnych.

Jeśli chodzi o inne zagrożenia, to należy przypomnieć, iż art. 29 ust. 1 nakłada na Prezesa UKE obowiązek sporządzenia w formie elektronicznej inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej, która ma być na bieżąco weryfikowana i aktualizowana, nie rzadziej niż raz na rok. Zgodnie z art. 87 obowiązek ten wchodzi w życie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy. Jednocześnie w art. 29 ust. 7¹ wskazano, że wzory formularzy do przekazywania danych oraz szczegółowy zakres i sposób przekazywania informacji określi w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw administracji publicznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności. Brak rozporządzenia uniemożliwi przedsiębiorcom telekomunikacyjnym wcześniejsze przygotowanie systemów IT operatorów do przekazywania danych. Niemożliwe zatem stanie się wypełnienie obowiązku przekazania Prezesowi UKE, w ciągu 30 dni, stosownych informacji i danych, gdyż dopiero rozporządzenie określi formularze, objaśnienia, rodzaj infrastruktury podlegającej inwentaryzacji oraz skalę map, na których będzie przekazywana inwentaryzacja. Obowiązek wymiany danych dotyczących wybudowanej i planowanej infrastruktury szerokopasmowej powinien dotyczyć zarówno operatorów jak i samorządy. Aby optymalnie wykorzystać środki inwestycyjne nie można dopuścić do dublowania infrastruktury, do czego może dojść przy nieefektywnej wymianie informacji pomiędzy samorządami i operatorami. Wybudowana przez samorządy sieć ma być otwarta dla innych podmiotów zainteresowanych jej wykorzystaniem. Również samorządy mają prawo ubiegać się o wykorzystanie sieci operatorów komercyjnych.

Jeśli chodzi o inne sprawy legislacyjne, to ustawa przewiduje nowelizację przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej rozporządzenia w sprawie

¹ „Art. 29.7. Minister właściwy do spraw administracji publicznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) rodzaj infrastruktury podlegającej inwentaryzacji i skalę map, na których dokonuje się inwentaryzacji, o której mowa w ust. 1,
- 2) elektroniczny format przekazywania danych,
- 3) szczegółowy zakres i sposób prezentowania informacji w inwentaryzacji,
- 4) wzory formularzy służących do przekazywania Prezesowi UKE informacji, o których mowa w ust. 2, wraz z objaśnieniami co do sposobu ich wypełniania
- kierując się potrzebą zapewnienia rzetelnego i wiarygodnego zbioru informacji o istniejącej infrastrukturze telekomunikacyjnej i publicznych sieciach telekomunikacyjnych zapewniających lub umożliwiających zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu, a także potrzebą usprawnienia i ujednoczenia procesu przekazywania danych.”,

warunków techniczno-budowlanych wydanego na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.), w którym określi w jaką instalację telekomunikacyjną umożliwiającą przyłączenie do publicznych sieci telekomunikacyjnych wykorzystywanych do świadczenia użytkownikom usług telefonicznych, usług transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu oraz usług rozprowadzania cyfrowych programów radiowych i telewizyjnych w wysokiej rozdzielczości przez różnych dostawców usług, przy zachowaniu zasady neutralności technologicznej, powinien być wyposażony budynek mieszkalny. Zagrożeniem dla ustawy jest fakt, iż ustawodawca dopuścił aż 18 miesięcy na wydanie tego rozporządzenia². W celu zapewnienia klientom dostępu do Internetu z bardzo dużymi prędkościami TP sugeruje, aby rozporządzenie nakładało na developerów obowiązek instalowania infrastruktury światłowodowej w budynkach. Dzięki instalacji światłowodowej w budynku dowolni operatorzy będą w stanie świadczyć usługi FTTH (Fiber to The Home – światłowód do domu) z prędkościami o rząd wielkości większymi niż w tradycyjnej technologii miedzianej. Koszty budowy instalacji światłowodowej i miedzianej w budynku są obecnie porównywalne. Takie podejście zapewni, że instalacja wewnątrzbudynkowa będzie spełniać wymagania i standardy rynkowe obowiązujące na rynku internetowym przez wiele następnych lat.

Kolejnym zagrożeniem jest możliwość faworyzowania przez samorzady wybranych operatorów przy podejmowaniu współpracy, co doprowadzi do zachwiania warunków uczciwej konkurencji. Ustawa wprowadza możliwość udostępnienia operatorom przez samorzady infrastruktury telekomunikacyjnej poniżej kosztów wytworzenia oraz współfinansowanie kosztów ponoszonych z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych przedsiębiorcom telekomunikacyjnym. Kryteria wyboru partnerów przez samorzady powinny być obiektywne i podlegać kontroli.

Ustawa zdecydowanie faworyzuje działalność inwestycyjną prowadzoną przez samorzady. Ustawa nie oferuje szczególnie istotnego wsparcia dla komercyjnych operatorów chcących inwestować własne środki. Naszym zdaniem może być to potraktowane jako dyskryminacja operatorów komercyjnych, którzy ponieśli ryzyko inwestycyjne na budowę / zakup większości sieci w Polsce. Naszym zdaniem ułatwienia inwestycyjne powinny w równej mierze dotyczyć samorządów i operatorów.

² Art. 81 ust. 3 ustawy