

Stanowisko

Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

w zakresie świadczenia przez jednostki samorządu terytorialnego usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, na podstawie art. 7 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹

Warszawa, 7 października 2015 r.

¹ Stanowisko zawiera wszystkie przeprowadzone do chwili obecnej aktualizacje i zmiany

Definicje

W niniejszym Stanowisku pod następującymi pojęciami należy rozumieć:

Jednostka Samorządu Terytorialnego (JST) – Gmina, Powiat, Województwo, ustanowiona w celu realizacji zadań administracyjnych, wynikających z potrzeb tej wspólnoty na danym terytorium i dozwolonych samorządowi przez ustawy, pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej oraz ich jednostki organizacyjne w formie niewyodrębnionej w ramach ich osobowości prawnej, jak również w formie porozumienia, związku lub stowarzyszenia tych jednostek, fundacji, której fundatorem jest JST, porozumienia komunalnego, spółki kapitałowej lub spółdzielni z udziałem samorządu terytorialnego.

Hotspot – obszar, na którym zlokalizowane jest urządzenie, najczęściej router, który umożliwia użytkownikom końcowym, posiadającym odpowiednie urządzenia, wyposażone w kartę sieciową standardu IEEE 802.11, podłączenie się i dostęp do zasobów sieci Internet. Za pomocą hotspotu świadczone są określone przez administratora usługi, np.: dostęp do zasobów sieci, udostępnianie połączenia internetowego lub usług opartych na technologii VoIP, czy też usług opartych na technologii WiFi. Podstawowym elementem hotspotu jest AP (ang. Access Point) – punkt dostępu. Hotspot składa się co najmniej z jednego punktu dostępowego.

Kiosk internetowy/infomat/infokiosk – stacjonarne urządzenie multimedialne pozwalające na dostęp do usług e-administracji lub Internetu, umieszczone w miejscach publicznych. Mogą one służyć jako punkty informacyjne, centrum reklamy i promocji, punkty komunikacyjne, centrum rozrywki. Korzystanie z funkcji informacyjnych, w tym dostępu do Internetu, nie wymaga posiadania przez użytkownika końcowego żadnych dodatkowych urządzeń telekomunikacyjnych lub informatycznych.

PIAP – Publiczny Punkt Dostępu do Internetu – powszechnie dostępna wielofunkcyjna placówka teleinformatyczna wyposażona między innymi w stanowiska komputerowe z łączem internetowym, zlokalizowana np.: w domach kultury, szkołach, urzędach, bibliotekach, czy innych miejscach skupiających społeczności lokalne. Korzystanie z funkcji informacyjnych, w tym dostępu do Internetu, nie wymaga posiadania przez użytkownika końcowego żadnych dodatkowych urządzeń telekomunikacyjnych lub informatycznych.

Ustawa - ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz.880 z późn. zm.).

Rejestr JST – rejestr prowadzony przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej dla jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji, niebędącą działalnością gospodarczą, na podstawie art. 5 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Dokonując wpisu do rejestru JST konieczne jest podanie kodu TERYT, który stanowi obowiązujący standard identyfikacji terytorialnej dla organów prowadzących urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji publicznej, i stosowany w innych ewidencjach, rejestrach i systemach odnoszących się do jednostek terytorialnych umożliwiającą integrację danych gromadzonych w tych systemach. Do rejestru mogą wpisać się gminy, powiaty, województwa oraz m.st. Warszawa.

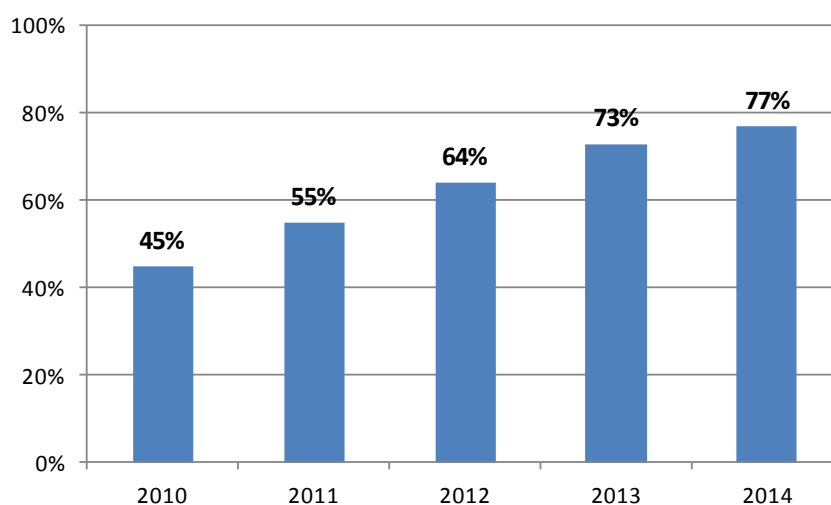
Wstęp

Oferowanie przez JST bezpłatnej lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa usługi dostępu do Internetu dla ogółu ludności jest już w Polsce zjawiskiem powszechnym. Taka działalność zawsze będzie oddziaływać na lokalny rynek telekomunikacyjny. Oddziaływanie to z jednej strony może być pozytywne, bowiem przejawia się między innymi zapewnieniem osobom wykluczonym cyfrowo możliwości korzystania z usługi dostępu do Internetu, czy też zwiększeniem zainteresowania technologiami informacyjno – komunikacyjnymi. Z drugiej strony, taka działalność JST może jednak powodować stagnację lokalnego rynku telekomunikacyjnego oraz zakłócić rozwój konkurencji na tym rynku.

Zgodnie z Raportem KPMG *"Rynek telekomunikacyjny po 2015 r. w kontekście inwestycji publicznych zrealizowanych przez Jednostki Samorządu Terytorialnego z funduszy unijnych, w ramach budowy Regionalnych Sieci Szerokopasmowych"*, zwanym dalej „Raportem KPMG” istotnym aspektem w kontekście działalności JST w zakresie darmowego Internetu jest potencjalna ewolucja zainteresowania tym rodzajem usług ze strony użytkowników w przyszłości. Czynnikiem mogącym wywierać wpływ na rozwój darmowego Internetu w perspektywie najbliższych lat, jest rosnące wykorzystanie technologii mobilnych w dostępie do Internetu.

W ostatnich pięciu latach odsetek użytkowników Internetu, deklarujących bezprzewodowe łączenie z siecią wzrósł w Polsce o ponad 30%. Użytkownicy korzystający z bezprzewodowego połączenia z Internetem, stanowią obecnie ponad ¾ wszystkich Internautów w Polsce.

Schemat 1. Odsetek użytkowników Internetu, deklarujących bezprzewodowe łączenie z siecią



Źródło: Opracowanie KPMG na podstawie: CBOS, *Internauci 2014*

W kolejnych latach, w związku z ciągłym rozwojem technologii oraz jej dostępności w kolejnych obszarach, można spodziewać się wzrostu zainteresowania mobilnym dostępem do Internetu, dostarczonym przez operatorów komórkowych. Obecnie, wykorzystując technologie 4G użytkownicy posiadają możliwość korzystania z treści wymagających wysokich parametrów technicznych łącza- przykładem takiej treści jest m.in. wideo wysokiej rozdzielczości.

W tym miejscu warto przywołać wyniki raportu z badania klientów indywidualnych „*Rynek usług telekomunikacyjnych w Polsce w 2014 roku*”: „Aż 42% badanych respondentów nie posiada dostępu do Internetu, brak tego dostępu wiąże się w zdecydowanej większości przypadków z brakiem potrzeb (55% wskazań) lub niewystarczającymi umiejętnościami korzystania z usługi (41%). Ponadto jedynie 8% skłonnych byłoby zrezygnować z dotychczasowej usługi na rzecz dostępu publicznego, a 24% korzystałoby z niego jako dodatku do posiadanego łącza. Aż 38% osób nie widzi potrzeby korzystania z publicznego Internetu”.

W celu przybliżenia, na jakich zasadach JST może wykonywać działalność telekomunikacyjną w zakresie świadczenia użytkownikom końcowym usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa i jakie warunki powinna spełnić JST, aby móc świadczyć powyższe usługi, Prezes UKE przedstawia niniejsze Stanowisko.

Głównym celem Stanowiska jest interpretacja przepisów Ustawy nakładających na JST określone obowiązki w zakresie planowanej działalności telekomunikacyjnej, a co za tym idzie, zminimalizowanie ryzyka zakłócenia konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, poprzez niewłaściwe oddziaływanie JST na lokalny rynek w zakresie prowadzonej działalności.

W treści art. 3 ust. 1 Ustawy zostały określone podstawowe rodzaje dopuszczalnej działalności JST w sektorze telekomunikacyjnym. Zgodnie z tym przepisem JST mogą:

- 1) budować lub eksploatować infrastrukturę telekomunikacyjną i sieci telekomunikacyjne oraz nabywać prawa do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych;
- 2) dostarczać sieci telekomunikacyjne lub zapewniać dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej;
- 3) świadczyć, z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, usługi na rzecz:
 - a) przedsiębiorców telekomunikacyjnych,
 - b) podmiotów, o których mowa w art. 4 pkt 1, 2, 4, 5 i 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 243 z późn. zm.), zwanej dalej „Pt”,
 - c) użytkowników końcowych - w zakresie i na warunkach określonych w art. 6 i 7 Ustawy.

W art. 3 ust. 2 Ustawy zostało wskazane natomiast, że działalność, o której mowa powyżej, wykonuje się:

- 1) przy zachowaniu kompatybilności i łączalności z innymi sieciami telekomunikacyjnymi tworzonymi przez podmioty publiczne lub finansowanymi ze środków publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) oraz przy zagwarantowaniu przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, na zasadach równego traktowania, współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych oraz dostępu do nich;
- 2) w sposób przejrzysty i niezakłócający rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych.

Dodatkowo należy zaznaczyć, iż w myśl art. 3 ust. 5 Ustawy, JST wykonuje działalność w zakresie telekomunikacji, o której mowa w art. 3 ust. 1 Ustawy, na podstawie uchwały organu stanowiącego.

Należy podkreślić również, że działalność JST, która jest przedmiotem niniejszego Stanowiska, należy do zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej JST (art. 3 ust. 4 Ustawy) i przy jej wykonywaniu mają zastosowanie przepisy o pomocy publicznej (art. 3 ust. 3 Ustawy).

Powyższe warunki odnosić należy także do świadczenia użytkownikom końcowym usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, co zostanie szerzej omówione w dalszej części Stanowiska.

Świadczenie przez JST usługi dostępu do Internetu, zgodnie z art. 6 ust. 1 Ustawy, może być wykonywane jeżeli nie jest zaspokojone zapotrzebowanie użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych. Jednocześnie działalność taka musi być proporcjonalna i niedyskryminująca. Powyższych wymagań nie stosuje się w przypadku świadczenia usług telekomunikacyjnych na potrzeby organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów publicznych, a także

w przypadku usług telekomunikacyjnych świadczonych wyłącznie w miejscach publicznych (art. 6 ust. 2 Ustawy).

Warunkami formalnymi świadczenia przez JST użytkownikom końcowym usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa są podjęcie przez organ stanowiący JST stosownej uchwały (art. 3 ust. 5 Ustawy) oraz uzyskanie zgody Prezesa UKE, wyrażonej w formie decyzji administracyjnej. W myśl bowiem art. 7 ust. 1 Ustawy, JST może świadczyć użytkownikom końcowym usługę dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, po uzyskaniu zgody Prezesa UKE, wydanej w drodze decyzji i spełnieniu wymagań wskazanych w Ustawie. W decyzji Prezes UKE wyraża zgodę na świadczenie przez JST usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa oraz określa zakres i warunki świadczenia użytkownikom końcowym tych usług, biorąc pod uwagę:

- interes użytkowników końcowych, w szczególności konieczność przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu i zapewnienia maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności usług telekomunikacyjnych, ich ceny i jakości;
- sytuację na lokalnym rynku usług telekomunikacyjnych, które mają być świadczone;
- tworzenie warunków efektywnego inwestowania w infrastrukturę telekomunikacyjną przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- wymagania zachowania przy wykonywaniu tej działalności kompatybilności i łączalności z innymi sieciami telekomunikacyjnymi tworzonymi przez podmioty publiczne lub finansowanymi ze środków publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zagwarantowania przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, na zasadach równego traktowania, współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych oraz dostępu do nich oraz wykonywania tej działalności w sposób przejrzysty i niezakłócający rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych;
- wymagania wykonywania tej działalności w sytuacji gdy nie jest zaspokojone zapotrzebowanie użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych, w sposób proporcjonalny i niedyskryminujący (wymagań tych nie stosuje się w przypadku świadczenia usług telekomunikacyjnych na potrzeby organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów publicznych, a także w przypadku usług telekomunikacyjnych świadczonych wyłącznie w miejscach publicznych przez publicznie dostępne punkty dostępu do Internetu).

W decyzji wydawanej przez Prezesa UKE na podstawie art. 7 Ustawy określany jest obszar, którego dotyczy działalność JST, maksymalna przepływność łącza oraz warunki świadczenia usługi dostępu do Internetu, w tym maksymalny czas, po upływie którego następuje zakończenie połączenia.

Warto również zaznaczyć, iż JST, oprócz działalności określonej w treści art. 3 ust. 1 Ustawy, może podejmować również inne formy interwencji publicznej na rynku telekomunikacyjnym. Działalność taka została określona w art. 15 Ustawy, jako podejmowanie przez JST działań mających na celu pobudzenie lub agregcję popytu użytkowników końcowych na usługi związane z szerokopasmowym dostępem do Internetu. W szczególności, w ramach takiej działalności JST mogą realizować szereg projektów, z których kluczowe to wsparcie konsumentów w sprzęt i wiedzę niezbędną do korzystania z usług szerokopasmowych, a nawet finansowanie konsumentom kosztu usług telekomunikacyjnych (opłacanie kosztu usługi telekomunikacyjnej świadczonej na rzecz danego konsumenta przez wybranego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego).

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że działalność, o której mowa w art. 15 ust. 1 Ustawy nie podlega pod regulację z art. 7 Ustawy, gdyż nie jest to działalność polegająca na świadczeniu użytkownikom końcowym przez JST usługi dostępu do Internetu z wykorzystaniem posiadanej przez JST infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych. Do wykonywania tego rodzaju działalności wystarczająca jest stosowna uchwała organu stanowiącego JST, w której powinny zostać określone warunki i tryb finansowania tej działalności, w tym w szczególności warunki kwalifikowania beneficjentów udzielanej pomocy. Zaznaczyć należy, że działalność JST wskazana w art. 15 ust. 1 Ustawy wykonywana jest w celu pobudzenia popytu użytkowników końcowych na usługi związane z szerokopasmowym dostępem do Internetu i powinna być prowadzona w sposób przejrzysty, niedyskryminujący i na zasadzie proporcjonalności oraz powinna zmierzać do utrzymania neutralności technologicznej. Dodatkowo, każde przedsięwzięcie JST podejmowane w zakresie działalności wskazanej w art. 15 ust. 1 Ustawy powinno zostać uprzednio ogłoszone, wraz z jego opisem, w Biuletynie Informacji Publicznej danej JST oraz w jej siedzibie.

Przechodząc do warunków świadczenia przez JST działalności w zakresie telekomunikacji, Prezes UKE uważa, że wykładnia przepisów Ustawy winna być dokonywana z uwzględnieniem przede wszystkim celu jej wprowadzenia do polskiego porządku prawnego. Celem Ustawy jest zaś, z jednej strony, stworzenie ram prawnych dla prowadzenia przez JST działalności w zakresie telekomunikacji, a z drugiej strony, przeciwdziałanie takiej aktywności JST, która zakłócałaby rozwój równoprawnej i skutecznej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych.

Interwencja publiczna powinna być zatem kierowana tam, gdzie mechanizmy konkurencji i wolny rynek nie zapewnia telekomunikacji w sposób wystarczający.

Jak wynika z powyżej powołanych przepisów, JST mogą przede wszystkim budować infrastrukturę telekomunikacyjną, w tym m.in. jej elementy pasywne (kanalizacja kablowa, pomieszczenia kolokacyjne, słupy, maszty, kable) i przygotowywać ją na potrzeby wykorzystania jako podstawowej warstwy sieci telekomunikacyjnych. JST mogą również eksploatować takie sieci i infrastrukturę oraz nabywać prawa do już istniejącej infrastruktury. JST są uprawnione także do prowadzenia działalności w zakresie udostępniania takiej infrastruktury i sieci przedsiębiorcom telekomunikacyjnym.

Dzięki takim inwestycjom JST, skierowanym w infrastrukturę telekomunikacyjną oraz w zakresie usług dostępu do Internetu, mieszkańcy danej JST mają możliwość uzyskać dostęp do usług szerokopasmowych, przy jednoczesnym wyeliminowaniu negatywnego wpływu interwencji publicznej na rozwój skutecznej konkurencji na terenie JST.

Jeśli nie jest zaspokojone zapotrzebowanie użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych to powołany powyżej przepis art. 3 ust. 1 Ustawy zezwala JST, także na wykonywanie działalności w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych, m.in. na rzecz użytkowników końcowych.

JST mogą również, prowadząc działalność polegającą na świadczeniu użytkownikom końcowym usług dostępu do Internetu, zapewniać dostęp do Internetu osobom wykluczonym cyfrowo, z uwagi na ich sytuację materialną czy niepełnosprawność, wykorzystując do tego m.in. narzędzia pomocy społecznej (np.: refundacja dostępu do Internetu). Zjawisko wykluczenia cyfrowego oznacza w szczególności różnice w dostępie i korzystaniu z komputera i z Internetu pomiędzy osobami o różnym statusie społeczno-ekonomicznym lub określonymi obszarami. W szczególności dotyczy to mieszkańców terenów wiejskich i mało zurbanizowanych, gdzie koszt dostępu do Internetu jest wyższy, a liczba potencjalnych dostawców usług znacznie ograniczona. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że występowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego może mieć również miejsce przy wysokim nasyceniu usługami dostępu do Internetu na danym rynku lokalnym. Pomimo bowiem dostępności usług szerokopasmowych, określona grupa społeczna może nie mieć zaspokojonych potrzeb w zakresie dostępu do Internetu, przykładowo z uwagi na bariery ekonomiczne. W takim przypadku zachodzić będą podstawy do wyrażenia zgody Prezesa UKE, na podstawie art. 7 ust. 1

Ustawy, na świadczenie użytkownikom końcowym, będącym osobami wykluczonymi cyfrowo, usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa. W takim bowiem przypadku odbiorcami usługi dostępu do Internetu jest ściśle określona grupa osób, które przykładowo z powodów materialnych nie mogą pozwolić sobie na zakup usługi świadczonej na warunkach rynkowych, nawet jeżeli osoby te mają teoretyczny dostęp do komercyjnych ofert dostępu do Internetu. Co za tym idzie, w celu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu osób zagrożonych, JST może świadczyć samodzielnie tą usługę lub współpracować w tym zakresie z wybranym przedsiębiorcą telekomunikacyjnym.

Podkreślenia wymaga, że wyrażeniu przez Prezesa UKE zgody na świadczenie przez JST działalności telekomunikacyjnej, w zakresie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, o której mowa w art. 7 ust. 1 Ustawy, **podlega jedynie działalność wykonywana z wykorzystaniem posiadanej przez JST infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych**. Należy wyjaśnić, że posiadanie przez JST infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, o którym mowa w Ustawie (art. 3 ust. 1 pkt. 3), wiązać należy bądź z prawem własności przysługującym do wybudowanej przez JST infrastruktury telekomunikacyjnej, bądź też z uzyskaniem przez JST od podmiotu trzeciego określonego tytułu prawnego do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych na podstawie umowy cywilnoprawnej, np. umowy dzierżawy. Należy również podkreślić, iż w ramach tego posiadania infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, JST powinno przysługiwać określone władztwo nad funkcjami zapewniającymi telekomunikację. Wskazane tu władztwo przejawiać się będzie w możliwości świadczenia, na określonych warunkach, usług z wykorzystaniem tej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, w eksploatacji infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, w pełnieniu nadzoru nad nimi, w zapewnieniu dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej bądź też dostarczeniu sieci telekomunikacyjnych.

W przypadku wątpliwości JST co do celowości podejmowanych działań, wskazanych w art. 3 ust. 1 Ustawy, może ona wystąpić do Prezesa UKE z wnioskiem o opinię w sprawie wykonywania takiej działalności. Opinia w tym zakresie, jest wydawana przez Prezesa UKE na podstawie art. 4 Ustawy.

Należy zaznaczyć, że uruchomione przez JST bezpłatne punkty dostępu do sieci Internet, za pośrednictwem których JST świadczą swoim mieszkańcom - po uprzednim uzyskaniu zgody od Prezesa UKE – usługę dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, zostały przedstawione w formie Mapy hotspotów. Mapa hotspotów (punktów dostępu do sieci Internet) to przygotowane przez Urząd Komunikacji Elektronicznej graficzne zestawienie lokalizacji samorządowych hotspotów zainstalowanych w miejscach publicznych. Hotspoty zainstalowane są w miejscach publicznych i obejmują swym zasięgiem w szczególności place miejskie, budynki użyteczności publicznej (urzędy, muzea, szkoły, dworce), place uniwersyteckie, aleje, parki. Mapa hotspotów została opublikowana na stronie internetowej UKE pod następującym adresem: <http://www.uke.gov.pl/hotspoty/>. Aktualizacja tej mapy odbywa się na bieżąco, zgodnie z zapotrzebowaniem.

I. Cele świadczenia przez JST usługi bezpłatnego lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa dostępu do Internetu

W ocenie Prezesa UKE, celami świadczenia bezpłatnej lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa usługi dostępu do Internetu powinny być przede wszystkim:

- przeciwdziałanie zjawisku tzw. wykluczenia cyfrowego;
- okazjonalny dostęp do Internetu dla użytkowników mobilnych (np. mieszkańców, turystów przebywających w miejscach publicznych w zasięgu hotspotów);
- wzrost popytu na komercyjne usługi dostępu do Internetu;

- stymulowanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych do modernizacji infrastruktury;
- zapewnienie możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną, pomiędzy obywatelem / podmiotem gospodarczym a administracją.

II. Warunki podjęcia działalności przez JST w zakresie świadczenia usługi bezpłatnego lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa dostępu do Internetu

Podejmując decyzję o prowadzeniu działalności w zakresie telekomunikacji, określonej w art. 3 ust. 1 Ustawy, JST powinny uwzględniać sytuację panującą na lokalnym rynku telekomunikacyjnym. **Co istotne, realizowane w tym zakresie projekty nie mogą wpływać negatywnie na rozwój równoprawnej i skutecznej konkurencji, np. poprzez wypieranie podmiotów komercyjnych działających lub planujących działalność na danym rynku.** Oznacza to między innymi, że JST, zanim zdecyduje się bezpośrednio świadczyć usługę dostępu do Internetu na lokalnym rynku telekomunikacyjnym, powinna w pierwszej kolejności poszukać rozwiązań alternatywnych. **Działalność JST na lokalnym rynku telekomunikacyjnym musi bowiem sprzyjać efektywnemu inwestowaniu w infrastrukturę telekomunikacyjną przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.** Modernizacja infrastruktury telekomunikacyjnej niezbędnej do świadczenia szerokopasmowych usług dostępu do Internetu, czy też budowa nowej, spełniającej wymagania dla nowoczesnych aplikacji internetowych, wymaga poniesienia przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych wysokich kosztów. Dlatego działania, które zastępują mechanizmy wolnej konkurencji, tj. świadczenie za pieniądze publiczne przez JST usługi dostępu do Internetu na rzecz mieszkańców w zastępstwie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, powinny być podejmowane jedynie w przypadkach, gdy przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie są zainteresowani budową na danym terenie infrastruktury i świadczeniem tych usług ze względu np. na ich nieopłacalność, ewentualnie wówczas, gdy celem interwencji JST jest wsparcie określonych grup osób wykluczonych cyfrowo, np. ze względu na ich niepełnosprawność lub sytuację ekonomiczną.

Zanim jednak JST podejmie się świadczenia bezpłatnej lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa usługi dostępu do Internetu, **powinna skonsultować planowany projekt świadczenia bezpłatnej usługi dostępu do Internetu z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi działającymi na lokalnym rynku.** W ramach przeprowadzanych konsultacji JST powinna przede wszystkim określić przyczyny, z powodu których mieszkańcy nie korzystają lub nie mogą korzystać z usług oferowanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Konsultacje mają na celu poznanie opinii przedsiębiorców na temat planowanej przez JST działalności w zakresie telekomunikacji.

Ustawa umożliwiła podejmowanie szeregu działań, które JST mogą realizować zanim ostatecznie podejmą się świadczenia na rzecz mieszkańców bezpłatnej lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa usługi dostępu do Internetu. Przewidziana została między innymi możliwość udostępniania wybudowanej przez JST infrastruktury telekomunikacyjnej lub sieci telekomunikacyjnych nawet za opłaty niższe niż koszt ich wytworzenia, czy też współfinansowania kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych użytkownikom końcowym lub przedsiębiorcom telekomunikacyjnym (art. 8 Ustawy). Powyższe jest możliwe w przypadku, gdy ze względu na warunki ekonomiczne przedsiębiorca telekomunikacyjny nie może na danym obszarze prowadzić opłacalnej finansowo działalności telekomunikacyjnej.

Podsumowując, dla potrzeb prowadzonych postępowań w sprawie wyrażenia zgody na świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, w celu wydania rozstrzygnięcia zgodnie z oczekiwaniami JST, przed rozpoczęciem działalności,

o której mowa w niniejszym Stanowisku, JST powinna wykonać określone działania, w szczególności:

1. zidentyfikować problemy z dostępem do sieci Internet wśród mieszkańców, np. poprzez przeprowadzenie badań ankietowych, konsultacji, spotkań, analiz lokalnego rynku w zakresie zapotrzebowania na usługę dostępu do Internetu;

2. przeprowadzić konsultacje w zakresie projektów świadczenia bezpłatnej lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa usługi dostępu do Internetu z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi działającymi na rynku lokalnym, w celu uzyskania stanowiska oraz opinii lokalnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie prowadzonej przez JST działalności telekomunikacyjnej;

3. przedłożyć przedsiębiorcom telekomunikacyjnym propozycję współpracy w zakresie świadczenia na rzecz użytkowników końcowych bezpłatnej usługi dostępu do Internetu lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, w tym oferty obejmującej w szczególności korzystanie z infrastruktury telekomunikacyjnej wybudowanej przez JST lub innej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, do których JST nabyła prawa.

Szczegółowe rozwiązania i treść wzajemnych zobowiązań przedsiębiorców oraz JST muszą uwzględniać zasady zamówień publicznych, ochrony konkurencji i udzielania pomocy publicznej.

Materiał pozyskany w ramach tych działań zostanie poddany szczegółowej analizie Prezesa UKE, a wynik tej analizy będzie miał wpływ na podjęcie przez Prezesa UKE decyzji o wyrażeniu zgody na świadczenie usługi dostępu do Internetu bezpłatnie bądź za opłatę niższą niż cena rynkowa lub też odmowy jej wyrażenia.

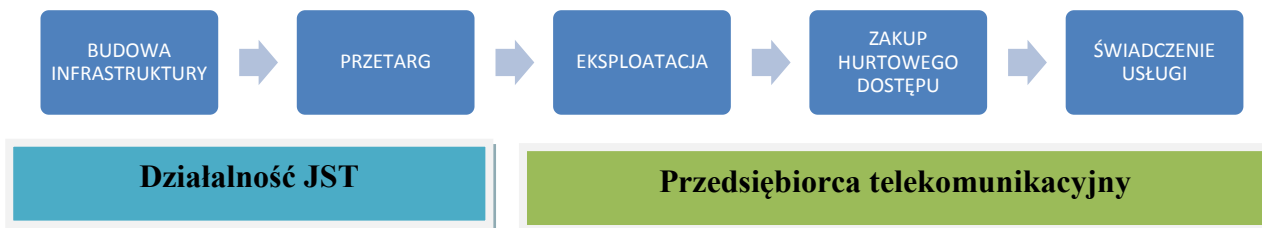
Działania JST dotyczące konsultacji z przedsiębiorcami działającymi na lokalnym rynku telekomunikacyjnym mają bowiem na celu zapewnienie, aby wykonywana przez JST działalność była świadczona w sposób przejrzysty i niezakłócający rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych.

Konsultacje mają też spełniać rolę informacyjną dla mieszkańców i lokalnych dostawców usługi dostępu do Internetu, również po to, aby zapobiec ewentualnym skargom na działania JST w tym zakresie.

W przypadku, gdy JST planuje świadczyć usługę dostępu do Internetu w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, wskazanym jest, by JST określiła, o jaką wartość poniżej ceny rynkowej zamierza ją świadczyć. W trakcie postępowania administracyjnego Prezes UKE szacuje cenę rynkową, biorąc pod uwagę obszar objęty planowaną działalnością, inny obszar o rozwiniętej konkurencji w zakresie świadczenia tego samego rodzaju usług, o które występuje JST lub obszar całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kluczowym w tym zakresie jest ustalenie ceny rynkowej dla danego rodzaju usług, biorąc pod uwagę poziom rozwoju konkurencji i ewentualne jej zakłócenia w tym zakresie.

III. Modele świadczenia usługi bezpłatnego lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa dostępu do Internetu na podstawie art. 7 Ustawy

1. WSPÓLPRACA JST Z PRZEDSIĘBIORCĄ TELEKOMUNIKACYJNYM



W omawianym modelu JST buduje infrastrukturę telekomunikacyjną w ramach własnej działalności. Następnie w konkurencyjnym przetargu wyłania przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który będzie zarządzał siecią telekomunikacyjną JST w celu dostarczenia, w imieniu JST, bezpłatnej lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa usługi dostępu do Internetu.

W opisywanym modelu rolą JST jest wybudowanie infrastruktury i sieci telekomunikacyjnych, ich eksploatacja (przy udziale przedsiębiorcy telekomunikacyjnego jako zarządcy sieci) oraz świadczenie za pośrednictwem przedsiębiorcy telekomunikacyjnego usługi dostępu do Internetu, w tym określenie warunków jej świadczenia. Świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa finansowane jest przez JST i następuje na warunkach określonych decyzją Prezesa UKE, wydaną na podstawie art. 7 Ustawy.

W modelu tym JST powinna uzyskać wpis do rejestru JST prowadzonego przez Prezesa UKE oraz zobowiązana jest do wystąpienia do Prezesa UKE z wnioskiem o uzyskanie zgody, o której mowa w art. 7 Ustawy.

2. WŁASNA DZIAŁALNOŚĆ JST



W omawianym modelu, JST buduje infrastrukturę telekomunikacyjną i sieci telekomunikacyjne w ramach własnej działalności, a następnie eksploatuje je dla potrzeb własnych oraz bezpośrednio świadczy bezpłatną lub za opłatę niższą niż cena rynkowa usługę dostępu do Internetu, m.in. poprzez publiczne punkty dostępu do Internetu (np. nadajniki Wi-Fi zlokalizowane na budynkach miejskich).

Podkreślić należy, że działalność JST powinna być podejmowana tylko w sytuacjach ostatecznych, tj. przy braku zapewnienia mieszkańcom danej wspólnoty samorządowej usług szerokopasmowych przez dostawców usług w zakresie odpowiadającym ich zapotrzebowaniu. JST świadczy usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, na warunkach określonych decyzją Prezesa UKE, wydaną na podstawie art. 7 Ustawy.

W modelu tym JST powinna uzyskać wpis do rejestru JST prowadzonego przez Prezesa UKE oraz zobowiązana jest do wystąpienia do Prezesa UKE z wnioskiem o uzyskanie zgody, o której mowa w art. 7 Ustawy.

IV. Świadczenie przez JST usługi dostępu do Internetu za pomocą hotspotów oraz na potrzeby organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów publicznych

Popularną formą zapewniania Internetu przez JST jest instalacja hotspotów, które swoim zasięgiem obejmują miejsca publiczne². Generalnie usługa ta nie zapewnia dostępu do Internetu w pełni porównywalnego do tego, jakim się cieszą abonenci przedsiębiorców telekomunikacyjnych, ani pod względem funkcjonalności, dostępności czy zasięgu terytorialnego. Użytkownicy hotspotów mają dostęp do Internetu tylko w miejscach, w których zlokalizowano punkty dostępu. W celu skorzystania z usług internetowych muszą zatem udać się do wybranej lokalizacji.

Prezes UKE pozytywnie ocenia budowę przez JST hotspotów, z których można skorzystać w miejscach publicznych. W przypadku usług telekomunikacyjnych świadczonych przez JST za pomocą hotspotów, tylko i wyłącznie w miejscach publicznych (bez możliwości korzystania z usług w miejscu zamieszkania mieszkańców), nie ma zastosowania przesłanka, że działalność ta może być wykonywana, jeżeli nie jest zaspokojone zapotrzebowanie użytkowników końcowych, w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych oraz że działalność taka musi być proporcjonalna i niedyskryminująca.

JST planująca świadczyć usługę dostępu do Internetu za pomocą hotspotów w miejscach publicznych jest zobowiązana uzyskać zgodę Prezesa UKE, o której mowa w art. 7 ust. 1 Ustawy.

Wraz z wnioskiem o wyrażenie zgody przez Prezesa UKE, JST powinna przedstawić informacje, które są niezbędne do przygotowania projektu rozstrzygnięcia w sprawie, tj.: dokładny opis wykonywanej/planowanej działalności wraz z mapami lokalizacyjnymi hotspotów (ich dokładną liczbą, zasięgiem, określenie czy zasięg obejmuje budynki mieszkalne i jaki procent mieszkańców ma możliwość korzystania z dostępu do Internetu zapewnianego przez JST w swoim miejscu zamieszkania) oraz jakie ograniczenia techniczne JST proponuje wprowadzić dla tej usługi. Działania w tym zakresie powinny zostać poprzedzone zbadaniem lokalnego rynku telekomunikacyjnego oraz konsultacjami z lokalnymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Wyniki tych konsultacji powinny zostać przekazane Prezesowi UKE wraz z wnioskiem o wyrażenie zgody na świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa. Przedłożenie powyższego materiału pozwoli Prezesowi UKE ustalić rzeczywisty stan faktyczny istniejący na danym lokalnym rynku oraz dokonać pełnej oceny planowanej przez JST działalności w kontekście przepisów Ustawy. W wyniku powyższej oceny, w decyzji, o której mowa w art. 7 Ustawy, będą zawarte odpowiednie wnioski co do wymagań, na podstawie których Prezes UKE ocenił działalności JST w zakresie telekomunikacji.

Również usługa dostępu do Internetu świadczona przez JST na potrzeby organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów publicznych wymaga uzyskania zgody Prezesa UKE, o której mowa w art. 7 ust. 1 Ustawy.

W przypadku świadczenia usług telekomunikacyjnych na potrzeby organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów publicznych, również nie ma zastosowania przesłanka braku zaspokojenia zapotrzebowania użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych jak również przesłanki proporcjonalności i niedyskryminacji.

² Pod pojęciem miejsca publicznego należy rozumieć określony obszar dostępny dla ogółu ludności, w szczególności place miejskie, budynki użyteczności publicznej (urzędy, muzea, szkoły, dworce), place uniwersyteckie, aleje, parki.

Odstąpienie od badania ww. przesłanek będzie miało zatem miejsce zarówno w przypadku, gdy zasięg oddziaływania hotspotów będzie ograniczony tylko do obszaru danego miejsca publicznego, przykładowo budynku, placu, parku lub ulicy, bez możliwości korzystania z usług zapewnianych przez to urządzenie mieszkańcom w miejscu ich zamieszkania, jak i w przypadku świadczenia przez JST usług telekomunikacyjnych na potrzeby organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów publicznych (art. 6 ust. 2 Ustawy).

Usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat świadczone przez JST powinny spełniać jedynie podstawową funkcję, służącą użytkownikom do korzystania z podstawowych możliwości, jakie niesie ze sobą dostęp do Internetu, nie zaś z zaawansowanych opcji w dostępie do Internetu. Z usługi tej docelowo będą korzystać turyści, mieszkańcy przebywający w zasięgu hotspotów, wyposażeni w odpowiednie urządzenia (laptopy, notebooki, telefony komórkowe, smartfony) umożliwiające im uzyskanie dostępu do sieci Internet.

V. Ograniczenia techniczne w świadczeniu usługi dostępu do sieci Internet bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa za pomocą hotspotów

Niezależnie od wybranego przez JST modelu działalności, która podlega pod regulację wskazaną w art. 7 Ustawy, funkcjonalność oferowanej usługi powinna zostać ograniczona w taki sposób, aby nie była ona substytutem usługi dostępnej u działających na rynku przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Usługa dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, nie powinna zastępować komercyjnych usług oferowanych na rynku. Powinna ona umożliwiać dostęp do podstawowych funkcjonalności sieci Internet.

Zgodnie z *Raportem KPMG* usługi darmowego Internetu udostępniane przez JST, ze względu na cel i sposób ich świadczenia, nie prowadzą obecnie do zaburzenia konkurencji na rynku komercyjnych usług dostępu do Internetu. Istotną rolę w ograniczaniu negatywnego oddziaływania darmowych usług dostępowych na rynek mogą pełnić obowiązujące regulacje, co potwierdzają m.in. opinie podmiotów świadczących komercyjne usługi dostępu do sieci. Do regulacji tych należą administracyjne ograniczenia parametrów technicznych darmowych usług dostępu do Internetu oraz kontrola działalności JST w zakresie świadczenia tych usług ze strony Prezesa UKE.

Rekomendowane przez Prezesa UKE podstawowe warunki techniczne świadczenia usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat, z zastrzeżeniem indywidualnego podejścia uzasadnionego sytuacją na poszczególnych rynkach lokalnych, przedstawiają się następująco:

- *Hotspoty zlokalizowane w otwartej przestrzeni publicznej tj. place, parki, skwery itp., z potencjalną możliwością korzystania przez mieszkańców z dostępu do Internetu w miejscu swojego zamieszkania*
- 1. Wysyłanie i odbieranie danych z maksymalną prędkością połączenia, w przypadku usługi bezpłatnej – **nie więcej niż 512 kbit/s**.
- 2. Czas pojedynczej sesji w ramach dostępu nieodpłatnego nie będzie dłuższy niż **45 minut**, przy czym **przerwa pomiędzy poszczególnymi sesjami nie będzie krótsza niż 15 minut**. Ograniczenie połączenia dotyczyć będzie:
 - a. urządzenia końcowego lub
 - b. użytkownika, jeżeli będzie on rejestrowany.
- 3. Miesięczny limit transferu danych, ustalany jest w przypadku dostępu bezpłatnego – nie więcej niż **1GB** dla użytkownika.

Limit danych przyznawany jest indywidualnie, a wprowadzenie go uzależnione jest od wyników analizy stanu lokalnego rynku telekomunikacyjnego, w tym penetracji usługami

telekomunikacyjnymi na danym rynku oraz zakresu działalności świadczonej przez dane JST liczbie mieszkańców objętych zasięgiem sieci w miejscu ich zamieszkania.

- ***Hotspoty obejmujące tylko i wyłącznie miejsca publiczne - wewnątrz budynków użyteczności publicznej oraz w otwartej przestrzeni publicznej bez możliwości korzystania z usługi w miejscu zamieszkania użytkowników końcowych***

W takiej sytuacji podstawowe warunki świadczenia bezpłatnej usługi dostępu do sieci Internet kształtują się następująco:

1. Wysyłanie i odbieranie danych z maksymalną prędkością połączenia, w przypadku usługi bezpłatnej – **nie więcej niż 1 Mbit/s.**
2. Czas pojedynczej sesji w ramach dostępu nieodpłatnego nie będzie dłuższy niż **45 minut**, przy czym **przerwa pomiędzy poszczególnymi sesjami nie będzie krótsza niż 15 minut.** Ograniczenie połączenia dotyczyć będzie:
 - a. urządzenia końcowego lub
 - b. użytkownika, jeżeli będzie on rejestrowany.
3. Miesięczny limit transferu danych, ustalany jest w przypadku dostępu bezpłatnego – nie więcej niż **1GB** dla użytkownika.

Limit danych przyznawany jest indywidualnie, a wprowadzenie go uzależnione jest od wyników analizy stanu lokalnego rynku telekomunikacyjnego, w tym penetracji usługami telekomunikacyjnymi na danym rynku.

Uzasadnieniem podniesienia prędkości transferu danych w przypadku hotspotów zainstalowanych tylko i wyłącznie w miejscach publicznych lub wewnątrz budynków jest zachęcenie do świadczenia przez JST usług dostępu do Internetu bez pobierania opłat tylko i wyłącznie w miejscach publicznych, tj. placach, skwerach, parkach, bez możliwości korzystania przez mieszkańców JST z tych usług w miejscu swojego zamieszkania.

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi na zlecenie Prezesa UKE przez INDICATOR Centrum Badań Marketingowych „Rynek usług telekomunikacyjnych w Polsce w 2014 roku Klienci indywidualni”, jednym z charakterystycznych trendów dla rynku dostępu do Internetu jest utrzymujący się wzrost przepływności łączy szerokopasmowych. W 2014 r. około 1 % użytkowników Internetu korzystało z łącza o prędkości do 1,99 Mbit/s, 12 % - od 2 do 9,99 Mbit/s, 27 % - od 10 do 29,99 Mbit/s, 15 % - od 30 do 99,99 Mbit/s, a 4 % użytkowników Internetu korzystało z łącza o przepływności 100 Mbit/s i więcej.³

Dodatkowo należy zauważyć, iż realne prędkości, możliwe do uzyskania w sieciach mobilnych są na poziomie wyższym niż oferowane przez samorządy (512 kbit/s, 1 Mbit/s), w szczególności w przypadku świadczenia mobilnej usługi dostępu do Internetu w technologii HSPA, w której maksymalna prędkość wynosi do 14 Mbit/s, w HSPA+ - do 28Mbit/s, a LTE – nawet do 100 Mbit/s.

Z kolei, w odniesieniu do usługi dostępu do Internetu w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa – ograniczenia techniczne w tym: prędkość połączenia oraz czas jednorazowej sesji - proponowane są przez JST wraz ze wskazaną adekwatną opłatą i podlegają ostatecznemu określeniu w decyzji przez Prezesa UKE.

³ http://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=14746

V. Programy unijne w walce z wykluczeniem cyfrowym

Zjawisko wykluczenia cyfrowego dotyczy głównie osoby starsze, emerytów i rencistów, osoby niepełnosprawne, mieszkańców obszarów wiejskich oraz osoby słabo wykształcone. O ile w całym społeczeństwie z Internetu nie korzysta jedna trzecia osób, to już wśród mieszkańców wsi jest to 39%, natomiast wśród mieszkańców miast – 27,3%. Jednak głównym wymiarem wykluczenia cyfrowego w Polsce jest wiek. Wśród 13,7 mln osób w wieku 50+ z Internetu nie korzysta aż 67%, czyli ponad 9 mln osób. Na wykluczenie cyfrowe w Polsce szczególnie narażone są również osoby niepełnosprawne - jedynie 38% z nich korzysta z Internetu⁴.

1. Wykluczenie cyfrowe osób

W przypadku usługi przyznanej w ramach pomocy społecznej dla indywidualnego odbiorcy Prezes UKE nie wprowadza dodatkowych ograniczeń technicznych w świadczeniu usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa. W szczególności dotyczy to pomocy, jaka skierowana jest do beneficjentów działania 8.3 „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion” w ramach „Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013”, zwanego dalej „POIG”. Działanie to ma na celu zapewnienie dostępu do Internetu dla osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym z powodu trudnej sytuacji materialnej lub niepełnosprawności. Działanie polega na zapewnieniu dostępu do Internetu osobom zagrożonym wykluczeniem cyfrowym, objętych systemem wsparcia społecznego (bezrobotnym, niepełnosprawnym, z niepełnych rodzin). Ma ono charakter dofinansowania przekazywanego JST lub konsorcjom JST i organizacjom pozarządowym, które są odpowiedzialne za kompleksową realizację działań związanych z udzieleniem wsparcia uprawnionym gospodarstwom domowym na terenie danej JST. Projekt z działania 8.3 POIG mógł być realizowany przez JST na dowolnym obszarze, a więc niezależnie, czy występuje konkurencja infrastrukturalna (obszar czarny), istnieje infrastruktura tylko jednego operatora (obszar szary), czy też nie ma żadnej infrastruktury szerokopasmowej (obszar biały). Istotne bowiem jest występowanie zjawiska wykluczenia cyfrowego.

W przypadku gdy JST świadczy usługę dostępu do Internetu bezpłatnie lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, w ramach ww. działania 8.3 z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych lub infrastruktury telekomunikacyjnej do której JST nabyła prawa, **JST zobowiązana jest wystąpić do Prezesa UKE z wnioskiem o uzyskanie zgody na podstawie art. 7 Ustawy**. Ze względu na charakter tej usługi, ograniczenia funkcjonalne usługi, Prezes UKE określa zgodnie z warunkami wskazanymi w danym projekcie.

Należy wyjaśnić, że takie określanie ograniczeń uzasadnione jest tym, iż usługa, która ma być świadczona przez JST za pomocą posiadanej infrastruktury i sieci telekomunikacyjnej, ma być skierowana do ściśle określonej grupy beneficjentów (m.in. osób niepełnosprawnych, osób korzystających z pomocy społecznej), której członkowie są selektywnie dobierani i należą do grupy osób, które nie są w stanie ponieść kosztów zakupu komercyjnego dostępu do Internetu. Osoby te muszą spełniać określone kryteria dochodowe lub legitymować się zaświadczeniem potwierdzającym ich niepełnosprawność, co jest weryfikowane przez JST na etapie kwalifikacji do projektu unijnego. Wobec powyższego, uruchomienie takiej usługi dla ściśle określonej grupy beneficjentów – wyselekcjonowanych mieszkańców JST - nie wpłynie negatywnie na konkurencję, przyczyni się natomiast do zapobiegania zjawisku wykluczenia cyfrowego.

2. Wykluczenie cyfrowe obszarów

Celem działania 321 „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności” objętego Programem Rozwoju Obszar Wiejskich na lata 2007-2013 jest poprawa warunków życia oraz prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich poprzez rozwijanie niektórych elementów infrastruktury

⁴ Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 z dnia 5 grudnia 2014 r.

technicznej zapewniających dostęp do podstawowych usług dla ludności i gospodarki. W przypadku projektów dotyczących budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu, finansowane mogą być inwestycje prowadzące do utworzenia sieci dystrybucyjnych. W ramach tego działania JST, mogła otrzymać pomoc na operacje dotyczące tworzenia i umożliwienia dostępu do infrastruktury szerokopasmowego Internetu (w tym instalacji urządzeń do przesyłu wstecznego i urządzeń naziemnych dla odbiorców prywatnych i instytucjonalnych) lub modernizację takiej infrastruktury. W zakresie infrastruktury szerokopasmowego Internetu wsparcie dotyczyło również tworzenia publicznych punktów dostępu do Internetu (tzw. PIAP).

Projekty z zakresu budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu mogły być realizowane przez JST w miejscowościach będących gminą wiejską lub gminą miejsko-wiejską, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców, lub gminą miejską, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys.

Ww. obszary powinny spełniać kryterium wykluczenia cyfrowego, tj. brak jest na nich dostępu do sieci Internetu szerokopasmowego (obszary „białe”).

Wymagana jest również komplementarność projektu z innymi przedsięwzięciami z zakresu społeczeństwa informacyjnego (zrealizowanymi bądź planowanymi) oraz wykazanie przez beneficjenta, że na danym obszarze potencjalni użytkownicy są zainteresowani wykorzystaniem planowanej infrastruktury. W ramach działania musi być zachowana zasada neutralności technologicznej, tj. nie może być faworyzowana żadna konkretna technologia.

3. Program Operacyjny Polska Cyfrowa (POPC)

W nowej perspektywie (2014-2020) środki unijne na rzecz walki z wykluczeniem cyfrowym dostępne będą w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC). To nowy program, skupia się na obszarze cyfryzacji i technologii informacyjno-komunikacyjnych. Ma wzmocnić cyfrowe fundamenty dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Jego celem jest zapewnienie powszechnego dostępu do szybkiego Internetu, nowoczesnych i przyjaznych e-usług publicznych oraz rozwoju cyfrowych umiejętności społeczeństwa, głównie na obszarach wiejskich i w małych miastach. Umożliwi to bardziej aktywny udział w życiu społecznym oraz częstsze angażowanie się na rzecz społeczności lokalnych i działalność w organizacjach pozarządowych.

VII. Wyłączenie spod regulacji art. 7 Ustawy

1. Zakup usługi

W myśl art. 7 ust. 1 Ustawy, „*Usługa dostępu do Internetu może być świadczona bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, po spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 5 oraz art. 6 ust. 1, i uzyskaniu zgody Prezesa UKE, wydanej w drodze decyzji*”.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 Ustawy, w którym określone zostały rodzaje działalności JST, w sektorze telekomunikacyjnym, JST, w celu zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, mogą:

- 1) budować lub eksploatować infrastrukturę telekomunikacyjną i sieci telekomunikacyjne oraz nabywać prawa do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych,
- 2) dostarczać sieci telekomunikacyjne lub zapewniać dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej,
- 3) świadczyć, z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, usługi na rzecz:
 - a) przedsiębiorców telekomunikacyjnych,
 - b) podmiotów, o których mowa w art. 4 pkt 1, 2, 4, 5 i 8 Pt,

c) użytkowników końcowych - w zakresie i na warunkach określonych w art. 6 i 7 Ustawy.

Przepis ten nie dotyczy natomiast świadczenia usług telekomunikacyjnych przez innego dostawcę usług, na rzecz JST. Wobec powyższego w przypadku, gdy bezpłatna usługa dostępu do Internetu zostanie w całości powierzona wybranemu przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, w związku z brakiem posiadanej przez JST infrastruktury telekomunikacyjnej, nie ma obowiązku uzyskania zgody Prezesa UKE w trybie art. 7 Ustawy. W opisanej sytuacji usługa będzie świadczona w imieniu i na rachunek JST, choć fizycznie będzie wykonywał omawianą usługę zarządca sieci – przedsiębiorca telekomunikacyjny.

Przepisy Ustawy bowiem nie dotyczą możliwości świadczenia przez JST usług telekomunikacyjnych, określonych w art. 3 ust. 1 pkt 3 Ustawy, bez posiadania przez tę JST infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych.

W związku z powyższym istotne jest, iż zakres usługi telekomunikacyjnej JST, tj. świadczonej przez operatora telekomunikacyjnego za pomocą jego sieci telekomunikacyjnej, nie wymaga uzyskania zgody Prezesa UKE, w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 7 Ustawy.

2. Art. 8 Ustawy

Zgodnie z art. 8 Ustawy, JST powierzając przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu wykonywanie działalności, o której mowa w art. 3 ust. 1 Ustawy, może udostępnić przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu infrastrukturę lub sieci telekomunikacyjne, w zamian za opłaty niższe niż koszt wytworzenia oraz współfinansować koszty ponoszone z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych użytkownikom końcowym lub przedsiębiorcom telekomunikacyjnym na potrzeby świadczenia tych usług. Powyższe jest możliwe w przypadku, gdy ze względu na warunki ekonomiczne przedsiębiorca telekomunikacyjny nie może na danym obszarze prowadzić opłacalnej finansowo działalności telekomunikacyjnej.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, iż działalność podejmowana przez JST na podstawie art. 8 Ustawy nie podlega regulacji wskazanej w art. 7 ust. 1 Ustawy, tj. wyrażeniu zgody Prezesa UKE w postaci decyzji administracyjnej. Działalność ta bowiem nie polega na świadczeniu przez JST usług dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa z wykorzystaniem posiadanej przez nią sieci i infrastruktury telekomunikacyjnej.

3. Świadczenie usługi dostępu do sieci Internet za pomocą tzw. kiosków internetowych i/lub PIAP-ów

JST mogą w zakresie swojej działalności dotyczącej świadczenia usługi dostępu do Internetu umożliwiać swoim mieszkańcom dostęp do sieci Internet za pomocą tzw. kiosków internetowych.

Kiosk internetowy/infomat/infokiosk to stacjonarne urządzenia multimedialne, których głównym zadaniem jest dostęp do sieci Internet, w tym do wybranych treści, w danej lokalizacji. Można w nich zainstalować dowolne oprogramowanie, aby użytkownicy mogli korzystać z pożądaných danych i informacji. Kioski internetowe mogą służyć jako punkty informacyjne, centrum reklamy i promocji, punkty komunikacyjne, centrum rozrywki. Korzystanie z funkcji informacyjnych, w tym dostępu do Internetu, za pomocą kiosków internetowych nie wymaga posiadania przez użytkownika końcowego żadnych dodatkowych urządzeń telekomunikacyjnych lub informatycznych. Kioski, o których mowa mogą zostać zainstalowane zarówno wewnątrz obiektu, jak również na zewnątrz. Przykładowo, w kioskach internetowych zlokalizowanych w urzędach klienci mogą pozyskać potrzebne informacje dotyczące funkcjonowania urzędu, wypełnić wnioski, formularze. Natomiast w infokioskach umiejscowionych na dworcach PKS, PKP, lotniskach oraz stacjach metra podróżni mogą sprawdzić rozkład jazdy, informacje o dogodnych połączeniach oraz inne informacje z zakresu promocji JST.

W przypadku tych urządzeń nie istnieje natomiast możliwość korzystania z dostępu do sieci poza wyznaczonym miejscem publicznym oraz za pomocą urządzeń mobilnych użytkownika tj. laptop, notebook, smartfon, telefon komórkowy.

Dostęp do Internetu zapewniają ponadto PIAP-y, tj. stacjonarne komputery, zlokalizowane w miejscach publicznych, które umożliwiają użytkownikom końcowym w określonej lokalizacji, np. bibliotekach, szkołach, urzędach, dostęp do zasobów sieci Internet. Korzystanie z funkcji informacyjnych, w tym dostępu do Internetu, poprzez PIAP-y nie wymaga posiadania przez użytkownika końcowego żadnych dodatkowych urządzeń telekomunikacyjnych lub informatycznych.

JST realizujące usługę dostępu do Internetu za pomocą kiosków internetowych czy też PIAP-ów, **nie mają obowiązku wystąpienia do Prezesa UKE z wnioskiem z art. 7 Ustawy, tj. nie podlegają pod procedurę uzyskania zgody wyrażonej w formie decyzji administracyjnej.**

Zaleca się jednakże, aby w przypadku wątpliwości JST wystąpiła z zapytaniem do Prezesa UKE w zakresie planowanego zakresu usługi bezpłatnego Internetu za pomocą kiosków internetowych, lub PIAP-ów, w celu uzyskania stosownej opinii.

VIII. Wymagane dokumenty, jakie JST powinna przedstawić we wniosku o uzyskanie zgody Prezesa UKE na świadczenie bezpłatnej lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa usługi dostępu do Internetu

W załączeniu/uzasadnieniu do wniosku JST powinna:

1) Przedłożyć dokumenty pozwalające na dokonanie oceny przez Prezesa UKE, czy zostały spełnione przesłanki z art. 3 ust. 2 i 3 Ustawy

W powyższym przepisie Ustawy określone zostały fundamentalne warunki, które muszą być przestrzegane przez samorządy, m.in. w zakresie świadczenia usługi dostępu do sieci Internet użytkownikom końcowym. Warunki te stwarzają podstawowe gwarancje, że działalność samorządów nie zakłóci konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym oraz nie ograniczy, lecz jeśli to możliwe - pobudzi prywatne inicjatywy inwestycyjne. W szczególności infrastruktura i sieci wybudowane lub nabyte przez samorządy poddane są regule „otwartej sieci”, co oznacza obowiązek umożliwienia współkorzystania z nich oraz dostępu do nich dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych na równych i przejrzystych zasadach (jednakże ograniczenia w tym zakresie mogą wynikać ze specyfiki usług/sieci, z warunków przyznania dotacji ze środków unijnych lub z reguł udzielania pomocy publicznej).

W związku z powyższym, rekomendowane jest, aby JST przedkładając wniosek zamieściła w jego odpowiednich rubrykach, w szczególności następujące informacje:

- wyniki i dokumenty konsultacji w zakresie projektu świadczenia bezpłatnej lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa usługi dostępu do Internetu z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, przeprowadzonych w celu weryfikacji, czy na danym rynku lokalnym istnieją rozwiązania alternatywne zmierzające do zapewnienia mieszkańcom dostępu do szerokopasmowej usługi dostępu do Internetu;
- stanowiska przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie propozycji świadczenia na wybudowanej przez JST infrastrukturze telekomunikacyjnej usługi dostępu do Internetu na rzecz mieszkańców na określonych warunkach;
- uzasadnienie, że świadczona usługa nie będzie zakłócać konkurencji i tworzyć barier dla potencjalnych nowych dostawców usług;
- potwierdzenie, czy wybudowana infrastruktura i sieci telekomunikacyjne będą spełniały obowiązek „otwartości sieci” – umożliwienie współkorzystania z infrastruktury oraz dostępu

do niej dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych na równych i przejrzystych zasadach, z zastrzeżeniem warstwy dostępowej sieci;

- potwierdzenie, czy warunki świadczenia usługi dostępu do Internetu przez JST są przejrzyste dla użytkowników. Przejrzystość oznacza, że potencjalny użytkownik będzie mógł w przystępny sposób zapoznać się z ofertą JST. Przede wszystkim zasady korzystania z dostępu do Internetu powinny być sformułowane w sposób jasny, niebudzący wątpliwości. Przepisy regulaminu świadczenia usługi dostępu do Internetu muszą być również zgodne z Pt. Jednocześnie określone prawa i obowiązki stron, jak również dane dotyczące jakości omawianej usługi, nie mogą wprowadzać w błąd potencjalnego użytkownika. JST powinna również wskazać dla kogo ww. usługa będzie przeznaczona. JST może także uzasadnić konieczność przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu i zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności usług telekomunikacyjnych, ich ceny i jakości oraz potrzebę pobudzania popytu na danym obszarze.

2) Przedłożyć dokumenty pozwalające na dokonanie oceny, czy została spełniona przesłanka z art. 3 ust. 5 Ustawy

W tym zakresie należy załączyć uchwałę organu stanowiącego JST w sprawie wykonywania działalności telekomunikacyjnej zakresu telekomunikacji, o której mowa w art. 3 ust. 1 Ustawy.

3) Wskazać, czy zostały spełnione przesłanki z art. 6 ust. 1 Ustawy, z wyłączeniem wskazanym w art. 6 ust. 2 Ustawy

JST we wniosku powinna przedstawić dane na temat zapotrzebowania jej mieszkańców na usługi bezpłatnego lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa dostępu do Internetu oraz w jaki sposób zamierza zaspokoić niedobór tej usługi.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Ustawy świadczenie usług przez JST na rzecz użytkowników końcowych, w szczególności bezpłatnej lub oferowanej po cenie niższej niż rynkowa usługi dostępu do Internetu, może mieć miejsce, jeżeli nie jest zaspokojone zapotrzebowanie użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych. Działalność taka musi być proporcjonalna i niedyskryminująca, co oznacza, że powinna być odpowiednia do zidentyfikowanych lokalnych potrzeb i braku możliwości zaspokojenia ich przez rynek, a także, że każde zróżnicowanie odbiorców w zakresie świadczonych usług musi być uzasadnione.

Wymagania powyższe nie mają zastosowania w przypadku świadczenia usług telekomunikacyjnych na potrzeby organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów publicznych, a także w przypadku usług telekomunikacyjnych świadczonych wyłącznie w miejscach publicznych przez publicznie dostępne punkty dostępu do Internetu (art. 6 ust. 2 Ustawy).

Niezależnie od ogólnego poziomu zapotrzebowania na usługę dostępu do Internetu na rynku lokalnym, JST może również świadczyć usługi grupom wykluczonym cyfrowo ze względu na niskie dochody lub niepełnosprawność, aczkolwiek warunki świadczenia takich usług za każdym razem będą ustalane przez Prezesa UKE w decyzji wyrażającej zgodę na świadczenie przez JST usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat oraz/lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, biorąc pod uwagę m.in. warunki określone w dofinansowaniu unijnym takiej działalności JST.

W związku z powyższym, JST powinna w uzasadnieniu wniosku uwzględnić następujące informacje:

- czy występuje zjawisko wykluczenia cyfrowego lub istnieje takie zagrożenie;
- liczbę mieszkańców obszaru objętego wnioskiem – liczba osób mających miejsce zamieszkania na obszarze objętym wnioskiem; w tym celu JST może wykorzystać dane z Głównego Urzędu Statystycznego;

- w jakiej technologii będzie świadczona usługa dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa;
- czy JST zamierza wykonywać działalność samodzielnie czy też we współpracy z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym;
- potencjalną liczbę osób znajdujących się w zasięgu sieci, które będą miały możliwość korzystania z dostępu do darmowego Internetu w miejscu swojego zamieszkania wraz z mapkami przedstawiającymi lokalizację hotspotów i ich zasięg;
- wyniki przeprowadzonych konsultacji, ankiet nt. czy mieszkańcy są zainteresowani określoną usługą dostępu do Internetu świadczoną przez JST;
- wszelkie inne informacje dotyczące sytuacji na lokalnym rynku usług, które mają być świadczone, jakie mogą mieć wpływ na decyzję Prezesa UKE (np. posiadane ekspertyzy i analizy ekonomiczne, prawne, techniczne, dotyczące działalności telekomunikacyjnej na danym rynku lokalnym, projekty unijne, dane statystyczne, ankietowe i inne).

Należy zaznaczyć, iż usługa dostępu do Internetu za opłatę niższą niż cena rynkowa powinna różnić się od innych, dostępnych na rynku komercyjnym ofert dostępu do Internetu, zarówno pod względem ceny jak i funkcjonalności. Wymaganym wobec powyższego jest wskazanie, w jaki sposób JST planuje określić warunki funkcjonalne tej usługi oraz na jakim poziomie będzie określona opłata za tę usługę (np. w ujęciu procentowym).

Ponadto Prezes UKE zwraca uwagę, iż wszelkie przedkładane dokumenty przez JST w trakcie trwania postępowania administracyjnego powinny czynić zadość przepisom z zakresu postępowania administracyjnego. Należy podkreślić, że w przypadku działania JST przez pełnomocnika, zgodnie z art. 33 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm., zwanej dalej „K.p.a.”) pełnomocnik jest obowiązany przy pierwszej czynności dołączyć do akt sprawy oryginał pełnomocnictwa lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat i radca prawny mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa.

Dodatkowo należy wyjaśnić, iż dokumenty stanowiące dowody w postępowaniu administracyjnym powinny być właściwie poświadczane. Zgodnie z treścią art. 76a § 1 K.p.a. jeżeli dokument znajduje się w aktach organu lub podmiotu, o którym mowa w art. 76 § 1 lub § 2 K.p.a., wystarczy przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ lub podmiot odpis lub wyciąg z dokumentu. W myśl natomiast art. 76a § 2 K.p.a., zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym.