

Warszawa, dnia 10 stycznia 2020 r.

Stanowisko P4 sp. z o.o. dotyczące konsultacji aukcji na cztery  
rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz

## UWAGI OGÓLNE

Projekt dokumentacji aukcyjnej opublikowany dnia 9 grudnia 2019 r. na stronie [bip.uke.gov.pl](http://bip.uke.gov.pl) jest przez P4, co do zasady, oceniany pozytywnie, w szczególności w zakresie postanowień ustanawiających przejrzyste i niedyskryminacyjne zasady postępowania oraz zasady dopuszczające do udziału w postępowaniu jedynie podmioty zainteresowane faktycznym korzystaniem z częstotliwości, a nie ich spekulacyjnym nabyciem lub utrudnianiem prowadzenia postępowania dystrybucyjnego, czego świadkami byliśmy w przeszłych postępowaniach dystrybucyjnych.

Uwagi P4, opisane poniżej, odnoszą się do:

- wysokości ceny wywoławczej,
- wysokości wadium,
- liczby dostępnych PWS,
- wysokości depozytu.

Pozostała część dokumentacji w sposób optymalny gwarantuje sprawne przeprowadzenie aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz.

Należy podkreślić, że jest to pierwsze postępowanie dystrybucyjne dotyczące częstotliwości przeznaczonych do wykorzystania w ramach technologii 5G na polskim rynku. Od warunków określonych w tym postępowaniu będzie zależał m.in. długofalowy rozwój polskiej gospodarki, rozwój nowoczesnych technologii opartych na 5G oraz tempo powstania nowych miejsc pracy. Przy okazji podpisywania w siedzibie Ministerstwa Cyfryzacji Memorandum w sprawie analizy modelu biznesowego dla spółki Polskie 5G, Minister Cyfryzacji wskazywał, że: *„Technologia 5G w dzisiejszych czasach jest jednym z fundamentów rozwoju gospodarki. W kontekście sieci piątej generacji nie możemy używać tylko argumentów związanych z jej szybkością. To, przede wszystkim, olbrzymie możliwości dla przemysłu, rozwoju miast, nowoczesnego transportu czy całego spektrum usług związanych z medycyną.”*<sup>1</sup>

Nie bez znaczenia jest również fakt, że przedmiotem aukcji są cztery bloki po 80 MHz, a nie cztery bloki po 100 MHz. Potencjał pasma 80 MHz jest znacznie mniejszy niż pasma o szerokości 100MHz, co bezpośrednio przełoży się na szybkość przesyłu danych, zasięg oraz pojemność przyszłych sieci 5G. Im węższe pasmo, tym potrzeba większej ilości stacji bazowych, aby zapewnić podobny zasięg. Szczegóły różnic w szerokości bloków w paśmie 3,6 GHz opisuje dokument ECC PT1 (18)168, *„Need for contiguous 100 MHz per operator in the 3400-3800 MHz band”*.

---

<sup>1</sup> <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polskie-5g-nabiera-ksztaltow>

Ponadto, w jednym z dokumentów opracowanych we wrześniu 2019 r. przez GSMA, „The impact of spectrum prices on consumers”, w którym zostały poddane analizie ceny za dystrybucję różnych pasm częstotliwości na przestrzeni ostatnich lat, wskazane zostały, m.in. następujące wnioski:

- „wysokie koszty widma prowadzą do negatywnych wyników dla konsumentów poprzez ograniczenie (...) inwestycji w rozwój sieci”,
- „(...) nadmierne ceny widma mogą powodować poważne szkody dla konsumentów, które przewyższają potencjalne korzyści uzyskane dzięki wyższym dochodom z aukcji (...)”,
- „decydenci powinni współpracować z zainteresowanymi stronami, aby umożliwić terminowe, uczciwe i skuteczne licencjonowanie widma z korzyścią dla społeczeństwa. Skoordynowane podejście do regulacji sektora mobilnego (...) jest niezbędne, aby zrealizować ambitne cele integracji cyfrowej”.

Powyższe powinno mieć bezpośredni wpływ na wysokość ceny wywoławczej. W uwagach szczegółowych wskazujemy argumenty przemawiające za tym, że cena wywoławcza powinna zostać ustalona na poziomie znacznie niższym od obecnie proponowanej w projekcie dokumentacji aukcyjnej. Postulujemy ustalenie ceny wywoławczej na poziomie 230 mln – 248 mln PLN.

## UWAGI SZCZEGÓŁOWE

### PKT 1.6.2. WYSOKOŚĆ CENY WYWOŁAWCZEJ

Zdaniem P4 zaproponowana w dokumentacji aukcyjnej cena wywoławcza w wysokości 450 mln PLN jest zbyt wysoka i jej utrzymanie będzie miało negatywne skutki dla szybkości i zakresu budowy sieci 5G w Polsce, co potwierdzają przytoczone poniżej przykłady zagraniczne.

Postulujemy ustalenie ceny wywoławczej na poziomie 230 mln – 248 mln PLN, która to wartość znajduje potwierdzenie w transakcjach komercyjnych przeprowadzonych w ostatnich latach na rynku polskim (jako finalna kwota transakcji, a nie kwota wywoławcza) oraz poprzednich postępowaniach aukcyjnych w Polsce.

Ponadto wartości z tego przedziału będą pozwalały na zastosowanie formuły zaproponowanej w dokumentacji aukcyjnej, w której cena wywoławcza jest równa wartości wadium wnoszonego przez uczestników aukcji. Takie rozwiązanie pozwoli zapewnić bezpieczeństwo postępowania aukcyjnego oraz trwałość jego wyników, a także uczyni ewentualną rezygnację podmiotu wyłonionego z rezerwacji ekonomicznie nieoptymalną.

### Cena spektrum w kontekście inwestycji w budowę sieci 5G

Dystrybucja pasm częstotliwości umożliwia operatorom rozwój kolejnych generacji technologii telekomunikacyjnych, które polepszają jakość usług i zwiększają zadowolenie klientów. Jednocześnie wdrażanie kolejnych generacji technologii telekomunikacyjnych ma coraz mniejszy wpływ na przychody operatorów – rynek jest nasycony usługami, co skutkuje jedynie nieznacznym wzrostem liczby klientów, a ceny jednostkowe utrzymują się na niezmiennie niskim poziomie ze względu na wysoki stopień konkurencji. W konsekwencji ceny uiszczane za prawo do korzystania z częstotliwości przyjmują charakter zbliżony do obciążenia podatkowego związanego z prowadzeniem działalności, co ma bezpośredni wpływ na zakres prowadzonej działalności inwestycyjnej.

Poniżej przedstawiamy przykłady krajów różniących się w podejściu co do kosztów pozyskania spektrum przez operatorów telekomunikacyjnych w celu wskazania związku między ceną spektrum a zakresem i skalą inwestycji prowadzonych w ramach wykorzystywania pozyskanych częstotliwości.

Chiny – podjęto strategiczną decyzję o alokacji częstotliwości przeznaczonych dla technologii 5G w modelu zakładającym brak kosztów pozyskania praw do dysponowania częstotliwościami. Jedną z konsekwencji wyboru tego modelu jest niespotykane nigdzie indziej na świecie tempo budowy sieci 5G, które tylko w 2019 roku objęło około 160 tysięcy stacji bazowych, a docelowo zakłada budowę 6 mln stacji bazowych w kolejnych 7 latach. Nawet przyjmując, iż w Chinach żyje około czterdziestokrotnie więcej ludności niż w Polsce, zakładana skala budowy sieci 5G będzie około 150 razy większa niż łączna liczba stacji bazowych dzisiaj dostępnych w Polsce.

Finlandia – prowadzona jest długotrwała polityka dystrybucji częstotliwości po znacząco niższych kosztach niż w porównywalnych krajach europejskich, obejmująca zarówno wszystkie poprzednie generacje technologii telekomunikacyjnych, jak i częstotliwości 5G. Konsekwencją tej polityki jest fakt, że

w pierwszej piątce sieci o najwyższym potencjale wzrostu przepływności na świecie (mierzonym w stosunku do populacji kraju) uplasowały się aż trzy sieci zlokalizowane w Finlandii. Oznacza to, że operatorzy dzięki niższym obciążeniom fiskalnym z tytułu pozyskania spektrum inwestują zaoszczędzone środki w celu zapewnienia wysokiej pojemności i jakości sieci. Ma to bezpośrednie przełożenie na jakość usług, z których korzystają klienci. Finlandia jest pierwszym krajem na świecie pod względem liczby GB wykorzystywanych miesięcznie przez użytkowników, wynoszącej 30GB w 2018 r. (dla porównania w Polsce było to ok 6 GB na użytkownika).

Włochy – dystrybucja częstotliwości przeznaczonych dla technologii 5G prowadzona w modelu, którego celem było uzyskanie jak najwyższej ceny za pasma częstotliwości, doprowadziła do sytuacji, w której operatorzy zapłacili jedną z najwyższych cen na świecie (w przeliczeniu na MHz, populację oraz czas trwania licencji), kilkukrotnie wyższą niż w pozostałych krajach europejskich. Rok po zakończeniu aukcji operatorzy, którzy uzyskali prawo do wykorzystywania częstotliwości 5G, albo wciąż nie rozpoczęli budowy tej sieci, albo zawierają porozumienia, łącząc swoją infrastrukturę telekomunikacyjną, ponieważ nie są w stanie indywidualnie budować sieci 5G po poniesieniu rekordowych opłat za spektrum.

Podsumowując, przytoczone przykłady z rynków zagranicznych wskazują na bezpośredni związek kosztów pozyskania praw do spektrum z tempem inwestycji w budowę sieci 5G. W krajach o niskim koszcie spektrum operatorzy budują sieci szybciej oraz o dużo wyższej konfiguracji pojemnościowej. W krajach o wysokim koszcie spektrum inwestycje są spowolnione, a sieć jest budowana jedynie w najbardziej zaludnionych ośrodkach miejskich.

### **Wysokość ceny wywoławczej w kontekście transakcji na rynku polskim**

Należy wskazać, iż ostatnia transakcja komercyjna dotycząca zakupu prawa do korzystania z ogólnopolskiej rezerwacji częstotliwości w paśmie 3,6 GHz była przeprowadzona pomiędzy P4 a spółką Softnet Group i dotyczyła rezerwacji obejmujących 28 MHz pasma za cenę 81 mln PLN. Przyjmując cenę zapłaconą przez P4 jako wartość odniesienia dla wyceny 80 MHz bloku w postępowaniu aukcyjnym, otrzymujemy wartość ok. 231 mln PLN.

Przyjmując, iż cena zapłaconą przez P4 w omawianej transakcji stanowiła cenę ostateczną (uzyskaną w postępowaniu mającym charakter przetargu prywatnego), to cena wywoławcza w przygotowywanym postępowaniu aukcyjnym nie powinna być znacząco wyższa od tej wartości.

Ponadto, biorąc za punkt odniesienia poprzednie postępowania aukcyjne dotyczące zbliżonych funkcjonalnie zakresów częstotliwości (tj. pasma 2,6 GHz) należy podkreślić, że cena wywoławcza za bloki o szerokości 10MHz (tj. 2x5MHz FDD) wynosiła 25 mln PLN. Zakładając proporcjonalne skalowanie przyjętej we wcześniejszym postępowaniu aukcyjnym ceny wywoławczej, w przypadku bloku o szerokości 80MHz (w ramach obecnie konsultowanego postępowania) cena wywoławcza powinna wynosić 200 mln PLN.

### **Cena spektrum w kontekście ograniczeń jego wykorzystania**

P4 z uznaniem przyjmuje usunięcie kluczowej bariery dla rozwoju sieci ruchomych w Polsce w ramach nowelizacji Rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Zgodnie z argumentacją przytoczoną w poprzednich

postępowaniach konsultacyjnych, harmonizacja dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych z normami międzynarodowymi ICNIRP stanowiła warunek konieczny do umożliwienia rozwoju sieci 5G w Polsce, a w konsekwencji przeprowadzenia rynkowej wyceny częstotliwości z zakresu 3,6 GHz.

Zwracamy jednak uwagę, że w polskim porządku prawnym wciąż istnieją normy, które – zdaniem P4 – w sposób nieuzasadniony będą ograniczać rozwój sieci 5G. Jednym z przykładów takich przepisów jest objęcie instalacji radiokomunikacyjnych dodatkowymi wymogami procedury administracyjnej w ramach nowelizacji Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z dnia 10 września 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839), pomimo wniosku Ministerstwa Cyfryzacji o wykreślenie instalacji radiokomunikacyjnych z listy przedsięwzięć wymienionych w treści rozporządzenia.

Kolejną kwestią mogącą negatywnie oddziaływać na rozwój sieci 5G, a tym samym ograniczać wycenę częstotliwości wykorzystywanych w ramach tej technologii, jest brak regulacji umożliwiających budowę małych stacji bazowych (tzw. small-cells) oraz dostosowania sposobu pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych do nowych rozwiązań technologicznych wykorzystywanych w ramach technologii 5G, takich jak kształtowanie wiązki (ang. *beamforming*) oraz zwielokrotnienie anten (ang. *Massive MIMO*).

### PKT 2.7.1 WYSOKOŚĆ WADIUM

Art. 119 ust. 2 Ustawy Prawo telekomunikacyjne stanowi, że: „Wysokość wadium nie może być niższa niż 5% opłaty, o której mowa w art. 185 ust. 1, i wyższa niż 5000% tej opłaty, jednakże nie niższa niż 500 złotych. W przypadku przetargu i aukcji na kilka rezerwacji - wysokość wadium i obowiązek wpłaty dotyczą każdej rezerwacji”. Wysokość rocznej opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością za blok o szerokości 80 MHz wynosi 4 960 000 zł. Tak więc maksymalna wysokość wadium jest równa kwocie 248 000 000 zł. Tymczasem wskazana w projekcie Dokumentacji aukcyjnej wysokość wadium określona na poziomie 450 000 000 zł jest wprost sprzeczna z przepisami Ustawy i może prowadzić do nieważności postępowania aukcyjnego.

Z uwagi na powyższe P4 postuluje zmianę pkt 2.7.1. projektu dokumentacji aukcyjnej, zgodnie z poniższym:

*„Uczestnik aukcji zobowiązany jest do wniesienia wadium. Wysokość wadium wynosi 248 000 000 zł (słownie: dwieście czterdzieści osiem milionów złotych).”*

Jednocześnie postulujemy, aby wysokość wadium stanowiła 100% ceny wywoławczej. W ocenie P4 takie rozwiązanie pozwoli zapewnić bezpieczeństwo postępowania aukcyjnego oraz trwałość jego wyników, a także uczyni ewentualną rezygnację podmiotu wyłonionego z rezerwacji ekonomicznie nieopłacalną.

## PKT 6.12. PRAWO WSTRZYMANIA SIĘ – PWS

Z uwagi na fakt, że projektowana dokumentacja aukcyjna nie zawiera odrębnego trybu awaryjnego, a jedynie określa w pkt. 6.15 możliwość przerwania przez Komisję etapu II aukcji w określonych przypadkach, zdaniem P4 uzasadnione jest zwiększenie prawa niezłożenia oferty z czterech do pięciu rund etapu II aukcji. Wprowadzenie dodatkowego PWS zrównoważy fakultatywność przerwania etapu II aukcji oraz zwiększy jego bezpieczeństwo. Ponadto, większa niż cztery, liczba PWS może stanowić substytut trybu awaryjnego.

Zwiększenie prawa niezłożenia oferty w pięciu rundach etapu II aukcji bez obniżenia liczby PL uczestnika aukcji oraz fakultatywne zastosowanie procedury określonej w punkcie 6.15 dokumentacji aukcyjnej, zdaniem P4, będzie stanowiło wystarczający gwarant przeprowadzenia aukcji sprawnie, zlikwiduje także ewentualne problemy mogące wyniknąć z zastosowania w analogicznych sytuacjach odrębnych procedur, np. trybu awaryjnego (w przypadku jego wprowadzenia) i przerwania aukcji.

Z uwagi na powyższe P4 postuluje zmianę w słowniku pojęć i skrótów oraz w pkt 6.12.1 projektu dokumentacji aukcyjnej, zgodnie z poniższym:

Wyjaśnienie pojęć i skrótów:

*"PWS – Prawo wstrzymania się – przysługujące każdemu uczestnikowi aukcji prawo niezłożenia oferty maksymalnie w pięciu rundach etapu II aukcji bez obniżenia liczby PL uczestnika aukcji."*

*"6.12.1 Każdy uczestnik aukcji ma prawo do niezłożenia oferty maksymalnie w pięciu rundach bez obniżenia liczby swoich PL. Uczestnikowi aukcji nie przysługuje PWS w pierwszej rundzie. Po skorzystaniu z PWS uczestnik aukcji może w kolejnej rundzie kontynuować składanie ofert. W przypadku skorzystania przez uczestnika aukcji z wszystkich przysługujących PWS traci on możliwość korzystania z PWS."*



### PKT 6.17.3 i PKT 6.17.4. WYSOKOŚĆ DEPOZYTU

W ocenie P4 suma wadium oraz depozytu wpłacanych przez danego uczestnika aukcji powinna odpowiadać 50% wysokości aktualnej oferty tego uczestnika. Zarówno wadium, jak i depozyt, mają na celu zabezpieczenie wykonania obowiązku wynikającego z uczestnictwa w aukcji. Wysokość wadium odpowiadająca 100% ceny wywoławczej zapewni pełne zabezpieczenie początkowego etapu licytacji, a w miarę składania przez uczestników aukcji ofert w kolejnych rundach, utrzymanie skutecznego zabezpieczenia może następować przy wykorzystaniu instytucji depozytu, jednak nie powinno ono przekraczać wysokości 100% aktualnej oferty tego uczestnika.

Z projektu dokumentacji aukcyjnej wynika natomiast założenie, że wysokość wadium ma zostać określona na poziomie ceny wywoławczej, a depozyt ma pokrywać dodatkowo 50% aktualnej oferty uczestnika aukcji. Oznacza to, że środki wnoszone przez uczestnika aukcji na rachunek bankowy UKE w czasie procedury selekcyjnej mogą przewyższać wysokość aktualnej oferty złożonej przez danego uczestnika, co w ocenie P4 nie będzie stanowić proporcjonalnego środka zabezpieczającego prawidłowość przebiegu postępowania, ale nadmierne obciążenie uczestników aukcji.

Niezależnie od powyższego, P4 przedstawiła w niniejszym stanowisku zastrzeżenia co do kwestii określenia w projekcie dokumentacji aukcyjnej wysokości wadium na poziomie 450 000 000 zł z uwagi na sprzeczność z przepisem art. 119 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego.

Z uwagi na powyższe P4 postuluje zmianę ostatniego akapitu pkt 6.17.3 oraz pkt 6.17.4. projektu dokumentacji aukcyjnej, zgodnie z poniższym:

*„Uczestnik aukcji, dla którego wysokość kwoty depozytu obliczona zgodnie ze wzorem wskazanym w pkt 6.17.4. wynosi 0 lub mniej złotych, w szczególności uczestnik aukcji, który w dniu ogłoszenia konieczności wniesienia depozytu ma nadpłatę depozytu w wysokości wystarczającej do osiągnięcia wymaganego depozytu, informowany jest o terminie, do którego depozyt wnoszony przez innych uczestników aukcji musi wpłynąć na rachunek bankowy. Takiemu uczestnikowi aukcji przedstawiane są również informacje wskazane w pkt 6.17.3. lit. c)-e).*

*6.17.4. Wysokość kwoty depozytu dla danego uczestnika aukcji jest obliczana przez Komisję zgodnie z następującym wzorem:*

$$D = O - N - W$$

gdzie:

- D** - wysokość kwoty depozytu
- O** - kwota odpowiadająca 50% wysokości aktualnej oferty (aktywnej albo pasywnej) uczestnika aukcji
- N** - wysokość kwoty depozytu, jaka wpłynęła na rachunek bankowy do dnia ogłoszenia konieczności wniesienia depozytu
- W** - kwota wadium wpłaconego przez uczestnika aukcji

*Kwota depozytu jest zaokrąglana do pełnych tysięcy złotych. Końcówka kwoty depozytu wynosząca 500 lub więcej złotych zaokrąglana jest w górę. Końcówka kwoty depozytu wynosząca mniej niż 500 złotych zaokrąglana jest w dół.”*