

Polski Światłowod Otwarty sp. z o.o.

Warszawa, [data wskazana w e-podpisie]

ul. Cybernetyki 10

02-677 Warszawa

KRS: 944496

REGON: 52094918

NIP: 5272984556

nr w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych: 13195

reprezentowane przez

Stanisława Dąbka

radcę prawnego

Dentons Europe (London) Limited

**Do:** Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

**Znak:** DR.WWM.6171.84.2022

**Udostępniający:** Breganze sp. z o.o.

## STANOWISKO KONSULTACYJNE

Działając w imieniu Polskiego Światłowodu Otwartego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: „PŚO” lub „Operator”) w związku z opublikowaniem projektu decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawie ustalenia warunków dostępu dla Operatora do nieruchomości i budynku położonego w Lubinie przy ul. Ignacego Paderewskiego 101, w celu zapewnienia telekomunikacji, w tym budynku znak postępowania: DR.WWM.6171.84.2022<sup>1</sup> (dalej odpowiednio „Decyzja” i „Prezes UKE”) wnoszę o jego zmianę poprzez:

- a) umożliwienie Operatorowi wykonania instalacji telekomunikacyjnej budynku i jej utrzymanie, eksploatację, konserwację, remont i usuwanie awarii (pkt II Decyzji);
- b) uwzględnienie pozostałych uwag szczegółowych przedstawionych w treści uzasadnienia niniejszego pisma (pkt I Decyzji).

---

<sup>1</sup> [Konsultacje projektu decyzji Prezesa UKE dla Polski Światłowod Otwarty sp. z o.o. - Urząd Komunikacji Elektronicznej](#)

## UZASADNIENIE

### I. Objęcie Decyzją możliwości wykonania instalacji telekomunikacyjnej budynku oraz jej niezakłóconej eksploatacji

#### a) Spełnienie warunku, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych

W uzasadnieniu Decyzji Prezes UKE wskazuje, że nie są znane żadne przyczyny pozwalające uznać instalację telekomunikacyjną budynku należącą do Udostępniającego, która została wydzierżawiona Netia S.A. (dalej „Netia”), ani instalację telekomunikacyjną należącą do Netii za niedostępne dla Operatora bądź nieodpowiadające jego zapotrzebowaniu. W ocenie Prezesa UKE, instalacje telekomunikacyjne budynku (należąca do Udostępniającego, a dzierżawiona przez Netię oraz należąca do Netii) spełniają zapotrzebowanie Operatora w aspekcie technologicznym, a także ze względów ekonomicznych. Ponoszenie zatem kosztu budowy własnej instalacji telekomunikacyjnej budynku w sytuacji możliwości skorzystania z już istniejącej jest ekonomicznie niezasadne.

Powyższe założenie nie znajduje jednak swojego potwierdzenia w materiale dowodowym zgromadzonym w niniejszym postępowaniu.

Operator bowiem w piśmie z 10 lipca 2023 r. wskazał, iż jego zapotrzebowanie obejmuje umożliwienie wykonania instalacji telekomunikacyjnej budynku w formie kabli światłowodowych 12J, od punktu styku doprowadzonych do każdego z lokali znajdujących się w budynku. Prezes UKE twierdzi jednocześnie, że warunek, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 30 ust. 1a pkt 4 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 604; dalej także jako „Ustawa”), nie może zostać uznany za spełniony, ponieważ w/w przepis mówi o różnicy w technologii świadczenia usług, a nie o rodzaju kabla użytego do świadczenia usługi w konkretnej technologii, w tym wypadku usługi w technologii światłowodowej. Niemniej z powyższym nie sposób się zgodzić, ponieważ art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b wskazuje wprost na możliwość realizacji instalacji telekomunikacyjnej budynku, jeśli istniejąca instalacja telekomunikacyjna budynku przystosowana do dostarczania usług szerokopasmowego dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s nie odpowiada zapotrzebowaniu przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

Rozwinięciem i doprecyzowaniem tego przepisu jest art. 30 ust. 1a Ustawy, który stanowi wskazanie przykładowych sytuacji, w których ten warunek jest spełniony. Przy czym, poprzez użycie sformułowania „w szczególności” ustawodawca wymienia niektóre sytuacje, a nie wszystkie możliwe sytuacje, w których ten warunek jest spełniony. Zwrot „w szczególności” jest używany w przepisach prawa, aby wskazać przykładowe sytuacje, które spełniają określone warunki, ale nie ograniczają się tylko do tych wymienionych przykładów. Ustawodawca stosuje ten zwrot, aby podkreślić, że katalog sytuacji, w których dany warunek

jest spełniony, jest otwarty i może obejmować także inne przypadki, które nie zostały *explicite* wymienione, ale spełniają ogólne kryteria przewidziane przez ustawę. Samo przykładowe ich wyliczenie nie formułuje definicji i jest dopuszczalne w myśl § 153 Zasad techniki prawodawczej<sup>2</sup>, który również wskazuje, że jeśli nie jest możliwe sformułowanie definicji, to można objaśnić znaczenie danego określenia poprzez przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotami "w szczególności" albo "zwłaszcza" (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 06.05.2014 I OSK 338/14). Oznacza to zatem, że art. 30 ust. 1a ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych stanowi jedynie przykładowe wskazanie sytuacji spełnienia się warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 lit. b tej ustawy, a nie wymienia ich w sposób wyczerpujący.

#### **b) Rodzaj kabla a technologia świadczenia usługi dostępu do Internetu**

Nawet jeżeliby przyjąć, że warunki, o których mowa w art. 30 ust. 1a ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, byłyby wyczerpujące, z czym Operator się nie zgadza, to Prezes UKE nie może czynić prostego założenia o równoważności technologicznej, a dokładniej o tej samej technologii świadczenia, pomiędzy wykorzystaniem światłowodu 12J a światłowodu 1J lub 2J, ponieważ technologia świadczenia usług będzie odmienna w oparciu o takie przekroje kabli światłowodowych (przykładowo P2M lub P2P). Technologia świadczenia usług jest determinowana nie tylko przez typ użytego kabla światłowodowego, ale również przez systemy transmisyjne oraz sposób, w jaki te kable są wykorzystywane. Prezes UKE nie może również zakładać, że poprzez pojęcie technologii rozumie się materiał z którego wykonany jest kabel, a nie np. technologię radiową lub kablową.

Różne przekroje kabli światłowodowych mogą wpływać na jakość, przepustowość oraz możliwości rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej. Światłowody o większej liczbie włókien, takie jak 12J, umożliwiają świadczenie usług o wyższej przepustowości oraz lepszą skalowalność sieci, co jest kluczowe dla zaspokojenia rosnących potrzeb abonentów i utrzymania konkurencyjności na rynku, w szczególności w budynku o charakterze komercyjnym. Pominięcie tego aspektu przez Prezesa UKE może prowadzić do niepełnego uwzględnienia rzeczywistych potrzeb Operatora oraz celu dostępu, jakim jest zapewnienie telekomunikacji, co w efekcie może ograniczać rozwój usług telekomunikacyjnych na danym obszarze (w tym budynku).

Kable światłowodowe o niskiej krotności włókien, takie jak 1J lub 2J, są zazwyczaj wykorzystywane w aplikacjach, gdzie potrzeby transmisji danych są ograniczone. Mogą one służyć do podłączeń indywidualnych użytkowników lub małych jednostek, gdzie wymagania dotyczące przepustowości nie są zbyt wysokie. W przypadku takich kabli zazwyczaj stosowane są mniej zaawansowane systemy transmisyjne, na przykład systemy P2P (Point-to-Point), które nie wymagają dużej ilości włókien, ale są odpowiednie dla małych,

<sup>2</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie « Zasad techniki prawodawczej » z 20.06.2002 r. (t.j. **Dz.U. z 2016 r. poz. 283**).

dedykowanych połączeń. Przepustowość i elastyczność takiego rozwiązania jest ograniczona w porównaniu z bardziej zaawansowanymi systemami. Niska liczba włókien ogranicza skalowalność i elastyczność sieci, co oznacza, że w przypadku zwiększenia zapotrzebowania na przepustowość konieczne może być zainstalowanie dodatkowych kabli. Generuje to dodatkowe koszty i może być problematyczne z technicznego punktu widzenia, w szczególności w przypadku nieruchomości o charakterze użyteczności publicznej pn. „Cuprum Park”, będącej przedmiotem niniejszego postępowania.

Z kolei kable światłowodowe o wysokiej krotności włókien, takie jak 12J i więcej, są używane w środowiskach o wysokich wymaganiach dotyczących przepustowości, takich jak budynki komercyjne (czyli taki jaki jest przedmiotem niniejszego postępowania), centra danych czy infrastruktura miejska. Pozwalają one na jednoczesne przesyłanie dużej ilości danych, co jest niezbędne w nowoczesnych systemach telekomunikacyjnych. W takich kablach często wykorzystywane są zaawansowane systemy transmisyjne, takie jak P2M (Point-to-Multipoint) oraz systemy DWDM (Dense Wavelength Division Multiplexing), które pozwalają na efektywne wykorzystanie dostępnej przepustowości poprzez równoczesne przesyłanie wielu sygnałów na różnych długościach fal. Te technologie zwiększają zarówno przepustowość, jak i zasięg sieci, umożliwiając świadczenie usług o wyższej jakości i niezawodności. Wysoka liczba włókien w kablu światłowodowym pozwala na większą elastyczność w zarządzaniu siecią oraz łatwiejsze dostosowanie do rosnących potrzeb użytkowników. Takie rozwiązanie jest bardziej przyszłościowe, pozwalając na rozbudowę infrastruktury bez konieczności wymiany już istniejących kabli.

Technologia świadczenia usług telekomunikacyjnych jest rozumiana jako sposób, w jaki dane są przesyłane przez sieć, co obejmuje zarówno fizyczne medium transmisyjne (kable światłowodowe), jak i używane systemy transmisyjne. Różnice w technologii świadczenia usług wynikają z przepustowości. Kable o wysokiej krotności włókien umożliwiają przesyłanie większej ilości danych jednocześnie, co jest niezbędne w środowiskach o dużym zapotrzebowaniu na transmisję danych. Elastyczność również odgrywa kluczową rolę, ponieważ kable te pozwalają na łatwiejsze skalowanie sieci i dostosowywanie jej do zmieniających się potrzeb użytkowników. Zaawansowane systemy transmisyjne, takie jak DWDM czy P2M, umożliwiają bardziej efektywne wykorzystanie infrastruktury, zwiększając jej zdolności przesyłowe i zapewniając wyższą jakość usług.

W świetle powyższych argumentów, nie można uznać, że wykorzystanie kabli światłowodowych o różnej krotności włókien jest równoważne technologicznie. Technologia świadczenia usług obejmuje zarówno fizyczne właściwości używanych kabli, jak i zastosowane systemy transmisyjne, które determinują efektywność, skalowalność oraz jakość oferowanych usług telekomunikacyjnych. Prezes UKE powinien uwzględnić te różnice przy ocenie zgodności z przepisami art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b oraz art. 30 ust. 1a Ustawy.

### c) Arbitralność Decyzji

Analiza Decyzji prowadzi do konkluzji, że Prezes UKE w sposób arbitralny i dowolny uznał, że istniejąca instalacja telekomunikacyjna budynku spełnia zapotrzebowanie Operatora, podczas gdy Operator wskazał, że nie spełnia. Prezes UKE nie może dowolnie uznawać, czy dana instalacja telekomunikacyjna budynku odpowiada zapotrzebowaniu Operatora – to Operator, jako przyszły usługodawca, określa założenia techniczne planowanej instalacji telekomunikacyjnej budynku z uwzględnieniem potrzeb użytkowników końcowych w budynku na tej nieruchomości. To przedsiębiorca telekomunikacyjny, jako wnioskodawca, decyduje o formie i zakresie dostępu telekomunikacyjnego, w tym o swoim zapotrzebowaniu, a nie Prezes UKE (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 22.11.2021 r., sygn. akt XVII AmT 105/19).

Decyzja o zgodności istniejącej infrastruktury z wymaganiami Operatora powinna wynikać ze zgromadzonego materiału dowodowego w sprawie, a nie z arbitralnych założeń organu. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej „**k.p.a.**”), organy administracji publicznej obowiązane są podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W niniejszej sprawie Prezes UKE nie dopełnił obowiązku rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego, ponieważ nie uwzględnił merytorycznych argumentów przedstawionych przez Operatora dotyczących braku zgodności istniejącej infrastruktury z jego potrzebami technicznymi.

Ponadto, art. 77 § 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany zebrać i rozpatrzyć w sposób wyczerpujący cały materiał dowodowy. W tym kontekście decyzja Prezesa UKE nie spełnia tego wymogu, ponieważ nie została poparta pełnym i wyczerpującym zbadaniem wszystkich dowodów dostarczonych przez Operatora, który jasno określił, że istniejąca infrastruktura nie spełnia jego wymagań.

Art. 80 k.p.a. nakłada obowiązek oceny zgromadzonego materiału dowodowego zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, co oznacza, że organ administracji publicznej musi ocenić wiarygodność i moc dowodów na podstawie całokształtu okoliczności sprawy. Jednakże, swobodna ocena dowodów nie może prowadzić do arbitralnych wniosków. W omawianym przypadku Prezes UKE wydaje się pomijać istotne dowody i argumenty Operatora, co prowadzi do nieuzasadnionych konkluzji.

Operator, będąc bezpośrednio odpowiedzialnym za hurtowe świadczenie usług telekomunikacyjnych, ma najlepszą wiedzę na temat aktualnych i przyszłych wymagań swoich klientów. To on musi zapewnić, że infrastruktura, z której korzysta, będzie w stanie sprostać wymaganiom dotyczącym przepustowości, niezawodności i jakości świadczonych usług. Stąd też, jeśli Operator wskazuje, że istniejąca instalacja telekomunikacyjna nie spełnia tych wymagań, jego stanowisko powinno być kluczowe przy ocenie zgodności infrastruktury z zapotrzebowaniem.

Niestety, Decyzja nie wynika z rzetelnej analizy materiału dowodowego. Zamiast tego, opiera się na arbitralnym założeniu, że obecna infrastruktura jest wystarczająca. Taka konkluzja jest nie do przyjęcia, ponieważ ignoruje istotne informacje dostarczone przez Operatora, który posiada bezpośrednią wiedzę na temat technicznych wymagań niezbędnych do zapewnienia telekomunikacji w budynku.

Prezes UKE powinien opierać swoje decyzje na kompletnym i dokładnym materiale dowodowym, który obejmuje zarówno analizę techniczną istniejącej infrastruktury, jak i szczegółowe potrzeby Operatora oraz jego klientów i użytkowników końcowych w tej nieruchomości. W przeciwnym razie, decyzje te będą miały charakter arbitralny i mogą prowadzić do nieefektywności w świadczeniu usług telekomunikacyjnych, a także do potencjalnych problemów technicznych, które mogłyby negatywnie wpłynąć na abonentów. Ostatecznie, decyzje powinny być podejmowane w sposób przejrzysty, oparty na dowodach i z pełnym uwzględnieniem specyficznych potrzeb oraz profesjonalnej oceny Operatora.

## **II. Pozostałe uwagi do treści Decyzji (pkt I)**

### **a) § 2 ust. 6 i 7 Decyzji**

W treści Decyzji proponuje się uregulowanie zasad związanych z ponoszeniem przez Operatora odpowiedzialności za urządzenia oraz za zakłócenia, jakie te urządzenia mogą powodować w pracy innych urządzeń. Ponadto zakłada się, że Operator odpowiada za przestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przeciwpożarowych podczas prac związanych z realizacją decyzji.

Z powyższym co do zasady Operator się zgadza – tj. jak najbardziej nie uchyla się od swojej odpowiedzialności z tego tytułu. Jednakże, powyższe zasady nie powinny być nakładane w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa UKE. Odpowiedzialność za urządzenia jest regulowana przez prawo cywilne oraz inne przepisy prawne, które określają różne poziomy odpowiedzialności za wykorzystywane urządzenia, w tym odpowiedzialność importerów i dystrybutorów. System prawny dotyczący tej odpowiedzialności jest skomplikowany, wynikający z orzecznictwa i nie powinien być upraszczany przez wprowadzenie zasady nieograniczonej odpowiedzialności Operatora.

Podobnie, kwestie związane z przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przeciwpożarowymi są uregulowane na poziomie ustawowym. Obowiązki wynikające z tych przepisów są wystarczająco jasno określone w odpowiednich aktach prawnych i nie wymagają dodatkowego potwierdzenia w treści decyzji administracyjnej.

Z uwagi na powyższe argumenty, proponuje się usunięcie tych postanowień z treści decyzji.

### **b) § 2 ust. 14 Decyzji**

W § 2 ust. 13 Decyzji proponuje się uregulowanie zasad związanych z powierzaniem prac przez Operatora podwykonawcom, przesądzając o bezwzględnej odpowiedzialności Operatora z tego tytułu. Niemniej w tym zakresie również obowiązują ogólne zasady prawa cywilnego, w tym przepisy art. 429 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610; dalej „**KC**”), który stanowi, że ten, kto powierza wykonanie czynności drugiemu, ten jest odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przez sprawcę przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, chyba że nie ponosi winy w wyborze albo że wykonanie czynności powierzył osobie, przedsiębiorstwu lub zakładowi, które w zakresie swej działalności zawodowej trudnią się wykonywaniem takich czynności. Art. 429 KC stanowi jeden z filarów odpowiedzialności deliktowej w polskim prawie cywilnym, obok takich przepisów jak art. 415, 417, 430, 433, 434, 436 KC. Każdy z tych przepisów precyzuje, w jakich okolicznościach powstaje obowiązek naprawienia szkody i kto jest za nią odpowiedzialny. W przypadku art. 429 KC kluczowym elementem jest powierzenie czynności osobie, która następnie wyrządziła szkodę. Przepis ten wymaga, aby powierzający ponosił odpowiedzialność za niewłaściwy wybór wykonawcy (tzw. wina w wyborze).

Konstrukcja art. 429 KC jest szczególnie istotna w kontekście zjawiska outsourcingu przy realizacji prac związanych z instalacjami telekomunikacyjnymi, gdzie przedsiębiorcy zlecają wykonywanie różnych czynności zewnętrznym podmiotom. W takich przypadkach, jeżeli zleceniodawca nie zachował należytej staranności przy wyborze podmiotu zewnętrznego, może być pociągnięty do odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez ten podmiot. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorcy muszą dokładnie weryfikować kompetencje i wiarygodność swoich partnerów, aby uniknąć potencjalnych roszczeń odszkodowawczych.

Nie można również wykluczyć, że prace konserwacyjne będzie wykonywał Udostępniający, dlatego ponoszenie odpowiedzialności (nawet regresowej) przez Operatora byłoby nieracjonalne.

Proponuje się usunięcie tego postanowienia.

### c) § 9 Decyzji

Zgodnie z § 9 Decyzji, Operator może świadczyć z wykorzystaniem przyłącza telekomunikacyjnego wszelkie usługi telekomunikacyjne, w szczególności usługi telefoniczne, dostęp do sieci Internet oraz transmisje radiofoniczne i telewizyjne, na rzecz abonentów, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Jednakże Operator jest operatorem hurtowym, dlatego zapis o świadczeniu usług na rzecz abonentów jest nieadekwatny. Warto zaznaczyć, że art. 30 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych posługuje się terminem "w celu zapewnienia telekomunikacji w tym budynku", a nie "świadczenie usług na rzecz abonentów".

W związku z powyższym, proponuje się usunięcie tego postanowienia lub jego dookreślenie, aby wskazać, że usługi mogą być świadczone także przez innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych z wykorzystaniem sieci i infrastruktury telekomunikacyjnej podlegającej

pod decyzję. Takie podejście lepiej oddaje rolę Operatora jako podmiotu zapewniającego infrastrukturę telekomunikacyjną, którą następnie mogą wykorzystywać inni dostawcy usług telekomunikacyjnych do świadczenia usług końcowym użytkownikom.