Warszawa, 16 grudnia 2025 r.

Stanowisko konsultacyjne dotyczące projektu oferty hurtowej Elbonet dla Sieci KPO w sprawie DR.WPS.6082.50.2025

W imieniu Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji (dalej „PIIT" lub „Izba") w związku z rozpoczętymi w dniu 2 grudnia 2025 r. konsultacjami publicznymi przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej „Prezes UKE" lub „Urząd"), przedstawiamy stanowisko dotyczące projektu oferty hurtowej dedykowanej dla zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego do dostępowej sieci szerokopasmowych wybudowanej, rozbudowanej lub przebudowanej z wykorzystaniem środków publicznych przyznanych Elbonet Tucholski, Senger Spółka Jawna (Elbonet) w ramach konkursu na dofinansowanie budowy sieci NGA ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej „Oferta").

Przede wszystkim PIIT chciałaby zaznaczyć, iż:

- Część opłat OSD nie zostało skalkulowanych z uwzględnieniem cen regulowanych już ustalonych lub zatwierdzonych przez krajowy organ regulacyjny dla odnośnych rynków i usług – drugiej metody przewidzianej w Rozporządzeniu GBER, a więc niektóre opłaty hurtowe OSD są zawyżone w świetle tej metody;
- W ocenie PIIT, jeżeli regulator zatwierdził lub ustalił ceny regulowane dla odnośnych rynków i usług to najbardziej miarodajną, obiektywną i przejrzystą metodą jest ocena opłat hurtowych w świetle tych właśnie cen – stosownie do metody wskazanej w art. 52 ust.9 pkt b;
- PIIT nie popiera rozwiązań dot. automatycznej zmiany umów, bowiem zasady hurtowe wprowadzane do umów w sposób automatyczny nie dają OK przewidywalności co do warunków, na jakich ten dostęp będzie świadczony, co z kolei generuje bardzo wysokie ryzyko biznesowe w prowadzonej działalności gospodarczej. Nie ma też korelacji pomiędzy rynkiem hurtowym i detalicznym. Zmiany warunków w relacji OSD–OK nie mogą być przeniesione w analogiczny sposób na relację OK–abonent. Zmiana warunków współpracy (w tym związana z automatyzacją) nie powoduje modyfikacji już zawartych umów abonamentowych

Poniżej szczegółowe uzasadnienie stanowiska PIIT z uwzględnieniem również innych kwestii niż powyższe.

1. Zasady ustalania opłat hurtowych

W ocenie Izby, przy ocenie warunków hurtowych, a w szczególności opłat hurtowych, dotyczących dostępu do sieci dofinasowanych ze środków publicznych, należy przede wszystkim mieć na uwadze cele stawiane przez Komisję Europejską, tj. że zastosowanie środków publicznych powinno wspierać realizację celów strategii cyfrowej UE. Jak wynika z Wytycznych KE w sprawie pomocy państwa na sieci szerokopasmowe (2023/C 36/01):

„W komunikacie w sprawie cyfrowego kompasu stwierdzono, że jeden z celów w zakresie łączności na 2030 r. będzie polegał na zagwarantowaniu objęcia wszystkich gospodarstw domowych w Unii siecią gigabitową(7) oraz zapewnieniu, aby wszystkie zaludnione obszary znajdowały się w zasięgu sieci 5G(8). We wniosku w sprawie programu polityki dotyczącego cyfrowej dekady podkreślono, że „społeczne zapotrzebowanie na przepustowość potrzebną do wysyłania i pobierania danych stale rośnie. ***Do 2030 r. sieci o gigabitowej przepustowości powinny stać się dostępne na przystępnych warunkach dla wszystkich, którzy potrzebują lub chcą takiej przepustowości****"(9)."*

*„**Aby osiągnąć cele Unii na lata 2025 i 2030, konieczne są odpowiednie inwestycje.** Takie inwestycje są realizowane przede wszystkim przez inwestorów prywatnych i w razie potrzeby mogą być uzupełniane środkami publicznymi zgodnie z zasadami pomocy państwa."*

*„**Polityka konkurencji, a w szczególności zasady pomocy państwa, ma do odegrania ważną rolę w realizacji celów strategii cyfrowej i** opracowaniu skoordynowanej strategii inwestycyjnej w zakresie łączności. Celem kontroli pomocy państwa w sektorze łączności szerokopasmowej jest zagwarantowanie, że dzięki pomocy państwa zwiększy się zasięg i wykorzystanie łączności szerokopasmowej w porównaniu z tym, co miałoby miejsce bez interwencji państwa, **a równocześnie wspieranie usług wyższej jakości oferowanych po bardziej przystępnych cenach i prokonkurencyjnych inwestycji**."*

Podobnie w Wytycznych KE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych (2013/C 25/01), (dalej „Wytyczne KE 2013), sekcja 3.5:

„sprawiedliwe i niedyskryminacyjne traktowanie" wskazują wprost, że dotowana infrastruktura musi umożliwić świadczenie konkurencyjnych i przystępnych cenowo usług na rzecz użytkowników końcowych przez konkurujących ze sobą operatorów".

Nie ulega zatem wątpliwości, że dla ustalenia przystępnych cenowo usług na rzecz użytkowników końcowych, opłaty hurtowe również powinny być ustalone na poziomie na przystępnym, tzn. uzasadnionym i racjonalnym poziomie.

Zgodnie z warunkami dofinansowania określonymi w ramach konkursów na dofinansowanie budowy sieci NGA ze środków Krajowego Planu Odbudowy oraz Funduszy Europejskich na Rozwój Cyfrowy 2021-2027, beneficjent zobowiązuje się do zapewnienia dostępu hurtowego w rozumieniu art. 52 Rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (dalej: „Rozporządzenie GBER") przez okres 10 lat dla aktywnego dostępu hurtowego, a w zakresie dostępu hurtowego do sieci pasywnej przez cały okres eksploatacji tych elementów sieci.

Tym samym OSD powinien stosować zasady ustalania opłat hurtowych wynikające z art. 52 ust. 9 Rozporządzenia GBER, tj.:

„Cenę dostępu hurtowego określa się w oparciu o jedne z następujących punktów odniesienia i zasad ustalania cen:

a) średnie publikowane ceny hurtowe obowiązujące w innych, porównywalnych i bardziej konkurencyjnych obszarach państwa członkowskiego;

b) ceny regulowane już ustalone lub zatwierdzone przez krajowy organ regulacyjny dla odnośnych rynków i usług; lub

c) orientacja kosztowa lub metodyka obowiązująca na podstawie sektorowych ram regulacyjnych."

Bez uszczerbku dla kompetencji krajowego organu regulacyjnego wynikających z ram regulacyjnych zasięga się opinii tego organu w kwestii produktów hurtowego dostępu, warunków dostępu, w tym cen, oraz w kwestii sporów związanych ze stosowaniem niniejszego artykułu."

Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach konsultacji nie przedstawiono uzasadnienia co do sposobu ustalenia opłat hurtowych, opłaty hurtowe powinny zostać ocenione w świetle regulacji zdefiniowanych w ww. przepisie Rozporządzenia GBER.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że oparcie cen na punkcie odniesienia oraz zasadach ustalania cen określone w Rozporządzeniu GBER wyznacza górne limity dla opłat, jakie mogą być pobierane przez beneficjentów pomocy publicznej KPO i FERC. Wynika to przede wszystkim z wyżej powołanych celów wskazanych przez KE zastosowania pomocy publicznej, a także potwierdzają to niżej wymienione regulacje KE.

W zakresie tego co należy rozumieć jako punkt odniesienia wyjaśnienie można znaleźć w Wytycznych KE 2013, gdzie w pkt 3.4 ppkt 78 lit. h napisano, że:

„Za punkt odniesienia należy przyjąć średnie opublikowane ceny hurtowe obowiązujące na innych porównywalnych, bardziej otwartych na konkurencję obszarach danego kraju lub Unii lub, z braku takich

opublikowanych cen, ceny już określone lub zatwierdzone przez krajowy organ regulacyjny w odniesieniu do danych rynków i usług. Jeżeli nie ma do dyspozycji opublikowanych lub uregulowanych cen za określone produkty dostępu hurtowego, które posłużyłyby za punkt odniesienia, określenie cen powinno odbyć się z zachowaniem zasad orientacji kosztowej na podstawie metodyki ustalonej zgodnie z sektorowymi ramami regulacyjnymi."

Bardzo istotny jest przypis 111 Wytycznych KE 2013 r., który odnosi się do pojęcia punktu odniesienia wynika wprost, że punkt odniesienia stanowił górny limit ceny hurtowej. Wyjaśniono w nim, że:

„Kwotę pomocy można brać pod uwagę w różnym zakresie, w zależności od sytuacji pod względem konkurencyjności w konkurencyjnej procedurze wyboru na obszarze docelowym. Punkt odniesienia stanowiłby zatem górny limit ceny hurtowej."

Art. 52 Rozporządzenia GBER ujęty jest w Rozdziale III Rozporządzenia GBER. Oznacza to, że aby wyłączony był wymóg zgłoszenia pomocy Komisji Europejskiej (wymóg wynikający z art. 108 ust. 3 TFUE) muszą zostać spełnione wymogi określone w art. 52 Rozporządzenia GBER, w tym wymogi dotyczące ustalania cen dostępu hurtowego. Oznacza to, że art. 52 Rozporządzenia GBER nie może być wykładany szeroko. Wymogi określone w tym przepisie, w tym wymienione w art. 52 ust. 9 Rozporządzenia GBER metody ustalania cen dostępu hurtowego, muszą być ściśle przestrzegane.

Średnie publikowane ceny hurtowe obowiązujące w innych, porównywalnych i bardziej konkurencyjnych obszarach państwa członkowskiego.

Zgodnie z art. 52 ust. 9 pkt a Rozporządzeniem GBER ceny dostępu hurtowego mogą być określone na średnich publikowanych cenach hurtowych obowiązujących w innych, porównywalnych, bardziej konkurencyjnych obszarach państwa członkowskiego.

Ponieważ przywołany powyżej przepis rozporządzenia GBER wyraźnie odnosi się do cen średnich obowiązujących na innych porównywalnych i bardziej konkurencyjnych obszarach, nie ulega wątpliwości, że w ramach tej metody nie mogą być wykorzystywane ceny z ofert hurtowych obowiązujących dla projektów zrealizowanych z udziałem pomocy publicznej. Punktem odniesienia nie mogą być obszary, na których ceny powinny być wyznaczane zgodnie z wymogami określonymi w Rozporządzeniu GBER. Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z celem wynikającym z art. 52 ust. 9 Rozporządzenia GBER polegającym na tym, aby ceny dostępu hurtowego do sieci szerokopasmowego wybudowanych z wykorzystaniem środków pomocowych odpowiadały cenom stosowanych na innych obszarach, bardziej konkurencyjnych obszarach, tj. takich, na których infrastruktura została wybudowana bez konieczności ingerencji w formie pomocy publicznej.

W ramach tej metody należałoby uwzględnić ofertę regulowaną operatora wyznaczonego jako operatora SMP, na którego nałożono obowiązek oparcia cen o wyniki kalkulacji uzasadnionych kosztów (w takiej sytuacji ceny stosowane przez ten podmiot są ukształtowane na poziomie, który obowiązywałby gdyby dany rynek był skutecznie konkurencyjny).

Zdaniem PIIT najwłaściwszym podejściem do wyliczenia średniej byłaby średnia ważona liczbą aktywnych usług dostępnych po cenach z ofert ustalonych zgodnie z ww. zasadami. Pozwoliłoby to na eliminację z tej metody „sztucznych" cen, w oparciu o które sprzedaż nie następuje. Możliwe byłoby również zastosowanie cen z pozyskanych przez Prezesa UKE umów (pod warunkiem, że ceny z tych umów zostałyby przez Prezesa UKE opublikowane) – publikacja danych z umów wymagałaby zgody operatorów przekazujących takie dane.

2 kwietnia 2025 r. Prezes UKE opublikował Komunikat w sprawie zasad ustalania cen dostępu hurtowego dla sieci wybudowanych z dofinansowaniem[1] oraz Informację na temat średnich ważonych cen

[1] https://bip.uke.gov.pl/informacje-dla-przesiebiorcow/komunikat-w-sprawie-zasad-ustalania-cen-dostepu-hurtowego-dla-sieci-wybudowanych-z-dofinansowaniem,27.html

hurtowych, a także dopuszczalny poziom cen hurtowych[2] (dalej „Zasady UKE"). Według komunikatów Prezesa UKE w**yznaczone poziomy punktów odniesienia i dopuszczalne poziomy cen mają mieć zastosowanie do projektów ofert hurtowych złożonych do Prezesa UKE po dacie ich publikacji.**

W ocenie PIIT istnieje szereg wątpliwości co do zastosowanych rozwiązań w Zasadach UKE, a także ustalonego poziomu cen hurtowych, o których wyjaśnienie Izba zwróciła się do Prezesa UKE odrębnym pismem.

Poniżej w tabelach przedstawiamy porównanie cen regulowanych operatora SMP oraz cen średnich i cen dopuszczalnych wskazanych w Zasadach UKE. Wynika z niego, że ceny dopuszczalne są wyższe o 17% od cen wskazanych przez Prezesa UKE jako średnie ceny rynkowe, a ceny średnie są wyższe od 2,2% do 21,9% od cen regulowanych w zależności od opcji usługi BSA.

Tabela 1. Porównanie opłat miesięcznych za usługę BSA w opcji MFH (budynki wielorodzinne) operatora SMP z cenami średnimi i dopuszczalnymi wskazanymi w Zasadach UKE.

Opcje prędkości	**Opłaty miesięczne za Usługi BSA MFH z ONT**					
	Ceny regulowane operatora SMP	Średnie ceny rynkowe z Zasad UKE	Ceny średnie vs. regulowane	Ceny dopuszczalne z Zasad UKE	**Ceny dopuszczalne vs średnie**	**Dopuszczalne vs. regulowane**
300Mb	35,46	36,23	**2,2%**	42,39	**17,0%**	**19,5%**
600Mb	36,83	39,37	**6,9%**	46,06	**17,0%**	**25,1%**
1000Mb	38,16	46,53	**21,9%**	54,44	**17,0%**	**42,7%**
5000Mb	n/d	48,36	n/d	56,58	n/d	n/d

Tabela 2. Porównanie opłat miesięcznych za usługę BSA w opcji SFH (budynki jednorodzinne) operatora SMP z cenami średnimi i dopuszczalnymi wskazanymi w Zasadach UKE.

Opcje prędkości	**Opłaty miesięczne za Usługi BSA SFH z ONT**					
	Ceny regulowane operatora SMP	**Ceny średnie z Zasad UKE**	Ceny średnie vs. regulowane	**Ceny dopuszczalne z Zasad UKE**	Ceny dopuszczalne vs średnie	**Dopuszczalne vs. regulowane**
300Mb	46,23	48,09	**4,0%**	56,27	**17,0%**	**21,7%**
600Mb	47,60	51,06	**7,3%**	59,74	**17,0%**	**25,5%**
1000Mb	48,93	56,04	**14,5%**	65,57	**17,0%**	**34,0%**
5000Mb	n/d	58,46	n/d	68,40	n/d	n/d

[2] https://bip.uke.gov.pl/informacje-dla-przesiebiorcow/punkty-odniesienia-oraz-dopuszczalny-poziom-cen-dostepu-hurtowego-dla-sieci-wybudowanych-z-dofinansowaniem,28.html

Mając na uwadze, że regulator zatwierdził/ustalił ceny regulowane dla odnośnych rynków i usług, zdaniem PIIT najbardziej miarodajną, obiektywną i przejrzystą metodą jaka powinna być stosowana przez UKE do weryfikacji opłat – jest ocena opłat hurtowych w oparciu o metodę wskazaną w art. 52 ust.9 pkt b), tj. metoda cen regulowanych już ustalonych lub zatwierdzonych przez krajowy organ regulacyjny dla odnośnych rynków i usług. Stosowanie innych metod, wynikających z GBER, powinno mieć miejsce, gdy odnośne ceny nie podlegają regulacji.

Ceny regulowane już ustalone lub zatwierdzone przez krajowy organ regulacyjny dla odnośnych rynków i usług.

Metoda oparta na cenach regulowanych już ustalonych lub zatwierdzonych przez krajowy organ regulacyjny dla odnośnych rynków i usług przy ustalaniu opłat za usługi BSA i LLU powinna odwoływać się do opłat regulowanych operatora SMP na rynku 3a i 3b.

Opłaty operatora SMP spełniają kryteria określone w tej metodzie, bowiem są zarówno ustalane na bazie metodologii zatwierdzonej przez regulatora, jak i zostały zatwierdzone decyzją administracyjną Prezesa UKE. Nie ma innych opłat regulowanych dotyczących usługi BSA i LLU na polskim rynku, które spełniałyby to wymaganie.

Powyższy wniosek potwierdza również stanowisko Prezesa UKE zawarte w „Zasadach dostępu hurtowego do sieci zrealizowanych w ramach II konkursu w ramach działania 1.1 POPC dla gospodarstw domowych – rekomendacja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej" (dalej „Rekomendacje UKE"), w których jako górny limit opłat pobieranych przez beneficjenta za świadczenie wszelkich hurtowych usług komplementarnych, tj. dostęp do słupów, dostęp do wież i masztów, korzystanie z szaf, nadzór, usługi instalacyjne, usługi utrzymaniowe i inne usługi jednorazowe – wskazano opłaty w aktualnie obowiązującej odpowiedniej ofercie ramowej zatwierdzonej decyzją Prezesa UKE czyli opłaty regulowane Orange Polska S.A. (dalej „OPL").

Poniżej przedstawiamy porównanie opłat miesięcznych za usługę BSA w opcji MFH (budynki wielorodzinne) i SFH (budynki jednorodzinne) z Oferty OSD i operatora SMP z aktualnie obowiązującej oferty dla rynku właściwego 3b.

Tabela 3. Poziom Ethernet -porównanie opcji.

Operator SMP			**Elbonet**			**o ile opłata OSD się różni od opłaty Operatora SMP**	
opcja	**SFH**	**MFH**	**opcja**	**SFH**	**MFH**	**SFH**	**MFH**
300/50	46,23	35,46	300/50	48,09	36,23	4,0%	2,2%
600/100	47,60	36,83	600/100	51,06	39,37	7,3%	6,9%
1000/300	48,93	38,16	1000/300	56,04	46,53	14,5%	21,9%

Stawki za usługi BSA (opłaty miesięczne) dla opcji są zauważalnie wyższe niż w ofercie operatora SMP:

- Różnice pomiędzy stawkami SFH a MFH są niejednakowe i niespójne. Wynoszą odpowiednio dla opcji:
    - 300 – **11,86 zł,**
    - 600 – **11,69 zł**,
    - 1000 – **9,51 zł.**
- Nie widzimy powodu, by różnicować koszt łącza SFH ze względu na opcję – różnica między rodzajami zabudowy powinna być stała, gdyż koszt ten nie zależy od opcji prędkości.

- Z powyższej tabeli wynika, że opłaty OSD są wyższe od opłat operatora SMP (wg. aktualnej oferty dla rynku 3b) dla zabudowy:
    - SFH **od 4,0% do 14,5%,**
    - MFH **od 2,2% do 21,9%**.

Ponadto wyższa jest opłata miesięczna za udostępnienie ciemnego włókna światłowodowego (backhaul). Zgodnie z ofertą OSD opłata ta **wynosi 47,76 zł** za kilometr/miesięcznie a opłata w ofercie operatora SMP wynosi **38,33 zł, co** oznacza, że **opłata miesięczna stanowi 126% opłaty operatora SMP.**

W świetle powyższych danych opłaty OSD nie zostały ustalone z uwzględnieniem cen regulowanych już ustalonych lub zatwierdzonych przez krajowy organ regulacyjny dla odnośnych rynków i usług – drugiej metody przewidzianej w Rozporządzeniu GBER, a więc niektóre opłaty hurtowe OSD są zawyżone w świetle tej metody.

Metoda ustalania cen zgodnie z orientacją kosztową lub metodyką obowiązująca na podstawie sektorowych ram regulacyjnych.

Orientacja kosztowa i metodyka obowiązująca na podstawie sektorowych ram regulacyjnych to niewątpliwie metodyka, zgodnie z którą kalkulowane są opłaty za usługi BSA i LLU operatora SMP. OSD nie dokonuje kalkulacji opłat wg. metodologii ustalonej i zatwierdzonej przez Prezesa UKE, opłaty te nie są weryfikowane przez niezależnego audytora, tak jak opłaty OPL na rynku 3a i 3b.

Model kosztowy wdrożony przez OPL, który jest zgodny z wymaganiami prawa telekomunikacyjnego oraz podlega ścisłemu nadzorowi ze strony Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w sposób rzetelny dostarcza informacji na temat kierunków zmian kosztów przedmiotowych usług.

Tak jak wspomniano wyżej, w ramach konsultacji publicznych nie jest podawane uzasadnienie, w jaki sposób zostały ustalone opłaty hurtowe OSD, a zatem nie jest wiadome czy opłaty z oferty OSD zostały uzasadnione wysokością kosztów. Jeśli opłaty z Oferty OSD zostały uzasadnione przy zastosowaniu metod wskazanych w art. 52 ust. 9 pkt c Rozporządzenia GBER to zgłaszamy w tym obszarze wątpliwości co do prawidłowości ich ustalenia.

Jak wyjaśnia KE w Wytycznych KE 2013 w przypisie 112 dotyczącym orientacji kosztowej dla ustalania opłat beneficjentów *„Zachęca się państwa członkowskie do zawierania umów, które będą motywować firmy do zmniejszania swoich kosztów wraz z upływem czasu, tak aby operatorzy nie zawyżali sztucznie kosztów. (…)”*. Wynika z tego, że w ocenie KE opłaty hurtowe powinny być ustalane na poziomie kosztów ponoszonych przez efektywnie działającego operatora, a nie służyć przenoszeniu nieefektywności na operatorów korzystających, a także na użytkowników końcowych.

Nałożenie obowiązku zapewnienia dostępu hurtowego w związku z przyznaną pomocą publiczną ma przyczyniać się do zapewnienia konkurencji i zapobiegać ukształtowaniu się lokalnego monopolu. Tak wyjaśnia się potrzebę nałożenia obowiązków hurtowych na beneficjentów pomocy publicznej w Wytycznych UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych (2013/C 25/01) (dalej „Wytyczne UE”): *Dostęp hurtowy: efektywny hurtowy dostęp osób trzecich do dotowanej infrastruktury szerokopasmowej jest niezbędnym elementem każdego środka pomocy państwa, w oparciu o który finansowana jest budowa nowej infrastruktury tego rodzaju. Dostęp hurtowy umożliwia w szczególności innym operatorom konkurowanie z wybranym oferentem (w przypadku gdy jest on obecny również na poziomie detalicznym), co wzmacnia konkurencję i zwiększa możliwość wyboru na obszarach, których dotyczy środek, a jednocześnie pozwala uniknąć utworzenia regionalnych monopoli usług. Warunek ten, który ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do beneficjentów pomocy państwa, nie jest zależny od jakiejkolwiek wstępnej analizy rynku w rozumieniu art. 7 dyrektywy ramowej (104). Rodzaj zobowiązania do zapewnienia dostępu hurtowego, które nakłada się na dotowaną sieć, powinien być dostosowany do portfela obowiązków dotyczących dostępu określonych w ramach regulacji sektorowych (105). Zasadniczo dotowane przedsiębiorstwa powinny oferować szerszy zakres produktów dostępu hurtowego niż zakres, który został zlecony przez*

krajowe organy regulacyjne na mocy rozporządzenia sektorowego operatorom o znaczącej władzy rynkowej (106); beneficjent pomocy, budując własną infrastrukturę, korzysta bowiem nie tylko ze swoich zasobów własnych, ale również z pieniędzy podatników (107). Dostęp hurtowy tego typu powinien być przyznany jak najwcześniej, zanim sieć zacznie funkcjonować (108). (pkt 3.4 ppkt g; podkreślenia PIIT).

W związku z powyższym niektóre opłaty OSD budzą wątpliwości czy zostały ustalone z uwzględnieniem orientacji kosztowej i metodyki obowiązującej na podstawie sektorowych ram regulacyjnych – trzeciej metody przewidzianej w Rozporządzeniu GBER.

Ocena w kontekście poziomów cen opublikowanych 2 kwietnia 2025 r. w Zasadach UKE

Niezależnie od powyższego warto wskazać, iż ceny proponowane przez OSD dla opłat BSA na poziomie Ethernet są równe cenom średnim opublikowanym w Zasadach UKE.

Tabela 5. Porównanie z cenami średnimi z Zasad UKE.

Ceny średnie UKE			**Elbonet**			**o ile opłata OSD jest wyższa od opłaty UKE**	
opcja	SFH	MFH	opcja	SFH	MFH	SFH	MFH
300/50	48,09	36,23	300/50	48,09	36,23	0,0%	0,0%
600/100	51,06	39,37	600/100	51,06	39,37	0,0%	0,0%
1000/300	56,04	46,53	1000/300	56,04	46,53	0,0%	0,0%

2. Automatyczna zmiana umowy

PIIT nie popiera rozwiązań dotyczących automatycznej zmiany umów, które mają być zawarte pomiędzy OSD a operatorami korzystającymi. W konsultacjach publicznych nie podano informacji dotyczących metody, na podstawie której ustalone zostały opłaty operatora OSD, ani nie sprecyzowano, którą metodę lub sposób oceny zastosuje regulator przy ustalaniu wysokości opłat hurtowych. Nie przewidziano również publikacji uzasadnienia, dlaczego pewne rozwiązania zostaną zaakceptowane, a inne nie.

W związku z powyższym warunki hurtowe wprowadzane do umów w sposób automatyczny nie zapewniają operatorom korzystającym (OK) przewidywalności co do warunków świadczenia usługi, co generuje bardzo wysokie ryzyko biznesowe w prowadzonej działalności gospodarczej.

Opublikowane Zasady UKE również nie wprowadzają przewidywalności, gdyż jak wskazano wyżej zgłoszono do nich szereg wątpliwości.

Nie jest również uzasadnione, aby zmiany realizowane na podstawie klauzul automatycznych obejmowały wszystkie aspekty umowne. Jeżeli zmiany Umowy nie są ograniczone ani opatrzone kryteriami, którymi kierowałoby się OSD przy ich wprowadzaniu to w rezultacie OK nie będą meli możliwości przewidzenia, jak będą kształtować się warunki współpracy, a tym samym, jak ustalać własną politykę detaliczną w zakresie umów abonamentowych podpisywanych na zasięgu dostępnym w ramach sieci NGA budowanej ze środków publicznych.

Szczególnie niepokojące byłoby wprowadzanie zmian do umowy przy wykorzystaniu klauzuli automatycznej w zakresie sposobu komunikacji oraz zasad obsługi, ponieważ nowe rozwiązania, do wprowadzania których OSD byłby uprawniony, mogą być częściowo lub całkowicie niekompatybilne z aktualnym modelem świadczenia usług przez OK. W konsekwencji, operator będzie zmuszony do wypowiedzenia umów abonentom.

Zwracamy również uwagę na odmienność funkcjonowania rynku hurtowego i detalicznego, wynikającą z różnic w przepisach prawa, strukturze podmiotów (dostawców i odbiorców) działających na tych rynkach, rodzaju zawieranych umów oraz uprawnień regulatorów.

Należy podkreślić, że automatyzacja zmiany warunków w relacji OSD–OK nie może być przeniesiona na relację OK–abonent. Zmiana warunków współpracy (w tym związana z automatyzacją) nie powoduje modyfikacji już zawartych umów abonamentowych. Możliwość wprowadzenia zmian przez dostawcę usług w umowie z abonentem jest kwestionowana przez UOKiK i w praktyce nie występuje. Podmiot, który dokonałby takiej zmiany, mógłby spodziewać się natychmiastowego wszczęcia postępowania przez UOKiK. W przypadku umowy zawartej na czas oznaczony taka możliwość jest całkowicie wykluczona, natomiast w umowie na czas nieoznaczony – istnieje tylko wówczas, gdy zawarte są odpowiednie klauzule modyfikacyjne.

W efekcie, OK nie mają możliwości wprowadzenia stosownych klauzul do umów detalicznych, które pozwalałyby na automatyczne odzwierciedlenie zmian wprowadzanych na poziomie hurtowym. Nawet jeżeli umowy zawierałyby teoretycznie odpowiednie zapisy, z przyczyn niezależnych od OK miałyby one charakter klauzul blankietowych – uważanych przez UOKiK za nieprecyzyjne – co uniemożliwiłoby abonentowi ocenę, czy wprowadzona zmiana rzeczywiście odzwierciedla czynniki, na które powołuje się dostawca usług. Z tych względów zastosowanie tego typu klauzul z pewnością zostałoby zakwestionowane przez Prezesa UOKiK.

3. Opcje usługi BSA

PIIT wnioskuje o wprowadzenie standaryzacji opcji usługi BSA w ofertach beneficjentów. Brak standardowych opcji prędkości usługi BSA może utrudniać kształtowanie warunków koniecznych dla zachowania konkurencji, a tym samym sprzyjać tworzeniu tzw. regionalnych monopoli. Rekomendujemy ustalenie zasady świadczenia przez wszystkich beneficjentów, oprócz dotychczasowej zasady odzwierciedlania opcji detalicznych, trzech standardowych opcji usługi BSA, zdefiniowanych pod względem parametru prędkości w dół oraz w górę sieci, będących odzwierciedleniem najbardziej popularnych opcji na rynku (tj. na dziś profile 300/60 i 600/100 oraz 1GB/300). Jednocześnie powinny zostać określone przez Prezesa UKE mechanizmy ustalania i weryfikacji takich opcji, w tym terminy, w jakich ukazywałyby się takie rekomendacje oraz odpowiedni czas na ich wdrożenie.

Zwracamy uwagę, że parametry usługi BSA OSD mogą ograniczyć dostęp niektórym OK, co jest niezgodne z zasadami przyznawania pomocy publicznej i mogą służyć niezasadnemu podnoszeniu opłat hurtowych, a w konsekwencji również opłat detalicznych. Takie podejście może ograniczać ilość dostępnych ofert detalicznych dla użytkowników końcowych, a tym samym ich możliwość wyboru (niższy poziom konkurencji w wymiarze detalicznym).

4. Tryb zawarcia Umowy

Postanowienia dotyczące trybu zawarcia umowy powinny zawierać zapisy umożliwiające prowadzenie negocjacji między OSD a OK, a nie ograniczać się jedynie do sytuacji, w której OK nie wykazuje zainteresowania negocjacjami. Brak takich zapisów uniemożliwiłby przeprowadzenie negocjacji.

5. System Komunikacyjny (SK)

Termin 3 miesięczny wprowadzania zmian w SK np. udostępnienia interfejsu API jest co prawda zgodny z wymaganiem zawartym w Rekomendacjach Prezesa UKE w zakresie dostępu do sieci zrealizowanej w ramach KPO/FERC (dalej „Rekomendacje UKE"), który stanowi iż o zmianach technologicznych, organizacyjno-technicznych i innych zmian poprawiających efektywność świadczenia Usług do Sieci KPO/FERC, OSD powinien informować przynajmniej z wyprzedzeniem 90 dni. Przy czym wdrożenie zmian, czy dostosowanie się przez OK do zmian w SK w terminie 3 miesięcy jest mało prawdopodobne. Zatem w szczególności takie zmiany nie powinny być wprowadzane w trybie automatycznej zmiany umowy. W przypadku takich zmian OSD i OK powinni uzgadniać ich wprowadzenie w trybie negocjacyjnym. Zmiany w SK są zmianami skomplikowanymi, czasochłonnymi i kapitałochłonnymi.

6. **Dostęp do wszystkich Punktów Adresowych objętych sieciami KPO/FERC oraz określenie standardów i wymagań technicznych dostępu hurtowego**

Stoimy na stanowisku, że w ofertach hurtowych beneficjentów KPO i FERC powinny być określone zasady dostępu do wszystkich Punktów Adresowych. Zakładamy, że Oferta dotyczy dostępu do Sieci KPO/FERC realizowanych w technologii FTTH. Jeśli OSD ma plany budowy infrastruktury w innej technologii, Oferta powinna precyzować rodzaje tych technologii oraz zasady dostępu do tej infrastruktury. W związku tym w ofertach nie powinny być stosowane ogólne zapisy sugerujące budowę w innej technologii niż FTTH.

Oferta nie powinna zawierać zapisów uniemożliwiających lub ograniczających dostęp hurtowy od istniejących uwarunkowań technologicznych i organizacyjnych u danego OSD. Zatem nie powinny być dopuszczane zapisy typu:

> *istniejące uwarunkowania technologiczne i organizacyjne u danego OSD uniemożliwiają dostarczenie Usługi na zasadach niedyskryminujących,"*
>
> lub
>
> *„nie ma możliwości świadczenia danej Usługi ze względu na technologię budowy Sieci."*

7. **Zasady przeprowadzania kontroli przez OSD działań OK**

PIIT stoi na stanowisku, że OSD nie powinien mieć uprawnień do przeprowadzenia kontroli działań OK. W szczególności uważamy, że OSD nie może autorytarnie podejmować działań w związku z daną usługą detaliczną bez udziału i zgody OK.

W przypadku nieuwzględnienia tego stanowiska przez Prezesa UKE i wyrażenia zgody dla OSD na zamieszczanie takich zapisów, uważamy, że powinny zostać ustalone warunki przeprowadzenia kontroli tzn. kontrola powinna odbywać się w obecności upoważnionych przedstawicieli OK oraz termin wyznaczany przez OSD na przekazanie wyjaśnień przez OK powinien wynosić min. 7 dni roboczych. Zdaniem PIIT to nie OK powinien przedstawiać dowody na wykazanie prawidłowości swoich działań tylko, OSD powinien takie dowody przedstawić OK, a OK powinien mieć możliwość odniesienia się do twierdzeń i dowodów OSD.

Ponadto w przypadku dokonania istotnych zmian i przeróbek w sieci OSD wypowiedzenie umowy lub nałożenie kar powinno być poprzedzone wyjaśnieniami w trybie roboczym i wnioskiem o usunięcie naruszeń. To na OSD powinien spoczywać obowiązek udowodnienia, że doszło do takiego zdarzenia oraz że dokonana ingerencja była istotna.

8. **Informacje Ogólne - PDU**

W ocenie PIIT lista PDU powinna być określona w Ofercie, aby OK znał pełne warunki związane z przyłączeniem sieci. Określanie w ofercie, że lista PDU zostanie udostępniona po zawarciu Umowy z OSD jest w naszej ocenie nieprawidłowe.

W szczególności w odniesieniu do usługi BSA lista i lokalizacja PDU jest jednym z kluczowych elementów zapewnienia efektywnego dostępu, która warunkuje ocenę opłacalności korzystania z dostępu do tej właśnie usługi. OSD nie powinien wymagać więcej niż jednego PDU na obszar konkursowy. Wymaganie przez OSD od OK budowy zbyt wielu PDU może być elementem ograniczającym dostęp do Sieci KPO/FERC. PDU jest nieodłącznym elementem dostępu do usług hurtowych, bez których taki dostęp nie jest możliwy.

W naszej ocenie warunki budowy PDU powinny zapewniać możliwość ich zrealizowania w terminie nie dłuższym niż 60 dni.

9. **Definicja Usługi Dostępowej (masowej)**

Definicja Usługi Dostępowej (masowej) nie powinna zawierać zapisów odnoszących się do konieczności zawierania „Umów szczegółowych", ponieważ zawieranie pojedynczych umów szczegółowych nie

powinno dotyczyć usług masowych, tj. usługa BSA czy LLU, a sposobem wiążącym usługę z danym Punktem Adresowym (dalej „PA”) powinno być Zamówienie.

10. Zamówienie na Usługę Dostępową

W ocenie PIIT w przypadku uzależniania terminów realizacji zamówienia od kwestii przeprowadzenia prac budowlanych wnosimy o doprecyzowanie, że PA wymagające prac budowlanych będą wyszczególnione i odpowiednio oznaczone w publikacji informacji o infrastrukturze. OK w relacji z Abonentem musi móc udzielać wiarygodnej informacji o czasie dostarczania, a OSD z kolei nie powinien mieć możliwości traktowania 30 DR jako standard realizacji zamówień na usługę BSA, tj. każdorazowo w trybie prac budowlanych.

Bardzo ważne jest, aby zapisy uzależniające realizację zamówień od wykonania robót budowalnych ograniczyć tylko do takich przypadków, które rzeczywiście wymagają robót budowlanych. Prace budowlane dla zabudowy jednorodzinnej powinny być rozumiane jako prace budowlane inne niż budowa przyłącza od granicy działki na terenie tej działki do budynku jednorodzinnego oraz instalacji wewnątrz tego budynku.

Ponadto do wykonania przyłączy typowych nie powinno stosować się wydłużonego terminu realizacji zamówienia tj. 30 DR, ale termin maksymalnie 14 DR.

11. Zmiana Dostawcy

Zapisy powinny dotyczyć tylko sytuacji, gdy Abonent skorzysta z procesu z zachowaniem ciągłości świadczenia usługi w zakresie usługi dostępu do Internetu zgodnie z art. 318 Prawa komunikacji elektronicznej (PKE).

Należy zauważyć, że art. 318 PKE daje Abonentowi prawo, a nie obowiązek do zmiany dostawcy z zachowaniem ciągłości świadczenia usługi. Zatem nie każdy abonent decyduje się na zmianę dostawcy usługi do Internetu w procesie migracji, a nawet nie informuje nowego dostawcy, że posiada usługę dostępu do Internetu u innego dostawcy. Abonent nie ma takiego obowiązku, a także nie ma obowiązku rezygnacji z dotychczasowego dostawcy usługi. Tym bardziej abonent nie wie, kto jest poddostawcą usługi dostępu do Internetu (dostawcą infrastruktury czy jest to operator hurtowy).

Wnosimy o stosowanie takich zapisów, aby OSD nie odmawiał realizacji zamówień na usługę BSA, jeśli posiada wolne zasoby infrastrukturalne, powołując się na proces migracji.

OSD budując infrastrukturę w ramach projektów KPO/FERC, buduje ją ze z góry ustalonym nadmiarem na potrzeby operatorów korzystających. W związku z tym dysponuje nadmiarowością, aby zapewnić instalację drugiej usługi.

Jak wynika z Wymagań dla Sieci KPO/FERC ze stycznia 2024 r.:

- pkt 1.5.12

*2) **Nadmiarowość włókien światłowodowych, na potrzeby OK,** w okablowaniu wykorzystywanym na Segmencie abonenckim od budynku do najbliższego Punktu Elastyczności wynosi nie mniej niż:*

*a**) 1J dla budynków jednorodzinnych, budynków wielorodzinnych bez części wspólnej oraz PA,** o których mowa w pkt 1.5.2 lit. d);*

b) 3J dla budynków wielorodzinnych z częścią wspólną oraz SED lub przedsiębiorstw, które nie znajdują się w lokalizacjach wymienionych w pkt 1.5.2 lit. a) i b).

3) Wymagana nadmiarowość, na potrzeby OK, dla okablowania na Segmencie rozdzielczym wynosi nie mniej niż 6J.

4) Wymagana nadmiarowość, na potrzeby OK, dla okablowania na Segmencie magistralnym wynosi nie mniej niż 12J.

5) Wymagana nadmiarowość, na potrzeby OK, na pozostałych fragmentach Sieci KPO/FERC, niewymienionych w ppkt 2, 3 i 4, wynosi co najmniej 12J.

- pkt 1.5.2

W Segmentach abonenckich podziemnych minimalnym wymogiem jest stosowanie:

a) dla budynków jednorodzinnych alternatywnie:

i) Mikrorurki;

ii) jednej rury HDPE;

iii) kabla światłowodowego o krotności 2J (w tym 1J stanowi nadmiar na potrzeby OK);

b) dla budynków wielorodzinnych, alternatywnie:

i) Mikrokanalizacji lub wiązki rurek umieszczonej w rurze osłonowej HDPE, w której co najmniej 3 wolne otwory o średnicy wewnętrznej ≥8 mm stanowią nadmiar na potrzeby OK;

*ii) kabla światłowodowego o krotności 2J na każdy lokal mieszkalny w budynku wielorodzinnym **bez części wspólnej (w tym 1J stanowi nadmiar na potrzeby OK);***

*iii) kabla światłowodowego o krotności 4J na budynek wielorodzinny z częścią wspólną (w tym **3J stanowi nadmiar na potrzeby OK)**;*

c) dla SED i przedsiębiorstw, które nie znajdują się w lokalizacjach wymienionych w lit. a) i b), alternatywnie:

i) Mikrokanalizacji lub wiązki rurek umieszczonej w rurze osłonowej HDPE, w której co najmniej 3 wolne otwory o średnicy wewnętrznej ≥8 mm stanowią nadmiar na potrzeby OK;

*ii) kabla światłowodowego o krotności 4J na każdy Punkt Adresowy, pod którym znajduje się jeden lub więcej SED lub przedsiębiorstwo (**w tym 3J stanowi nadmiar na potrzeby OK);***

d) dla PA innych niż określone w lit. a)-c) alternatywnie:

i) Mikrorurki;

ii) jednej rury HDPE;

*iii) kabla światłowodowego o krotności 2J (**w tym 1J stanowi nadmiar na potrzeby OK).***

OSD powinien być zobowiązany do udostępnienia zasobów na potrzeby OK, o ile są wolne. Abonent nie musi zatem rezygnować z usługi dostępu do Internetu u dotychczasowego dostawcy. Zdarzają się klienci, którzy świadomie zamawiają drugą usługę u innego dostawcy np. w przypadku gdy w jednym domu jednorodzinnym zamieszkują dwie rodziny. Zasoby infrastrukturalne w ramach projektów KPO/FERC umożliwiają użytkownikowi końcowemu nabycie dwóch usług u dwóch niezależnych dostawców. Proponowane zapisy dotyczące migracji nie uwzględniają powyżej opisanych okoliczności.

Należy pamiętać, iż proces uzgodnień pomiędzy Dawcą i Biorcą odbywa się bez pośrednictwa OSD, zatem ten zakres nie powinien być regulowany Ofertą, a wszystkie sprzeczne do tej tezy zapisy powinny zostać usunięte.

Cesja Zamówień na usługi hurtowe pomiędzy OK nie jest stosowana na rynku i włączenie tego procesu do oferty hurtowej jest nieuzasadnione

12. Kary umowne

W ocenie PIIT zakres kar umownych nie powinien wykraczać poza katalog określony w Rekomendacji Prezesa UKE dostępu do sieci zrealizowanej w ramach KPO/FERC. Zastrzegamy jednak, że nieuzasadnione stosowanie większej liczby kar dla przewinień OK niż dla OSD. Asymetria powinna być na korzyść OK zarówno co do liczby jak i wysokości kar, bowiem to OSD jest zobowiązany do zapewnienia dostępu

hurtowego, a stosowanie kar umownych powinno być narzędziem motywującym do terminowego dostarczania usług hurtowych.

13. Obowiązywanie Umowy i Zamówień

Wnosimy o stosowanie w ramach Oferty zapisu, że o ile Strony nie ustalą inaczej, OSD zapewnia ciągłość świadczenia usług przez 24 miesiące, za wyjątkiem sytuacji, gdy rozwiązanie umowy następuje w związku z brakiem płatności OK za usługi.

Nie powinny być stosowane zasady pozwalające na wypowiedzenie wszystkich zamówień/umów szczegółowych obowiązujących na podstawie umowy w sytuacji wypowiedzenia umowy. W sytuacji wypowiedzenia umowy szczegółowe wraz z zamówieniami powinny trwać do zakończenia usługi detalicznej, nie dłużej niż 24 miesiące, chyba że Strony uzgodnią inaczej.

14. Przyłącze

OSD nie powinien pobierać opłat za realizację/udostępnienie Przyłącza standardowego, natomiast ewentualne opłaty za dobudowę przyłącza powinny dotyczyć tylko sytuacji realizacji przyłącza niestandardowego.

W przypadku rezygnacji OK z usługi/anulowania zamówienia w trakcie budowy Przyłącza - zwrotu opłat dot. budowy Przyłącza powinien być uzależniony od faktycznie zrealizowanych czynności i poniesionych w związku z tym kosztów przez OSD.

15. Zarządzanie ONT

Wnosimy o stosowanie takich zapisów o zarządzaniu urządzeniami ONT, które pozwalałyby, żeby ONT pozostawał po dezaktywacji usługi w lokalu Abonenta, tj. nie podlegał zwrotowi (tym bardziej do OK) z uwagi z jednej strony na bardzo trudne logistycznie procesy zmierzające do zwrotu urządzeń, ale przede wszystkim z uwagi na możliwość aktywacji usług BSA, gdzie jest już zainstalowane gniazdko i ONT, bez wyjazdu monterów OSD, a tym samym umożliwiając podłączenie w niższej opłacie i odciążające ekipy monterskie OSD. Taki model istnieje już na rynku i jest coraz szerzej stosowany przez operatorów.

16. Możliwość ustalenia odmiennych zasad hurtowych

PIIT stoi na stanowisku, iż zasady dostępu hurtowego powinny dopuszczać - na zasadach niedyskryminacji - możliwość wprowadzenia odmiennych ustaleń niż w ofercie hurtowej, o ile OK uważa, że nie są to warunki pogarszające zasady dostępu hurtowego i jeśli dwie strony się na to zgodzą.

Ponadto strony umowy powinny mieć możliwość uzupełnienia ustaleń w trybie roboczym w zakresie takich zagadnień jak komunikacja, proces dostarczania usług czy rozliczania np. w zakresie specyfikacji faktur.