

Katowice, dnia 26 czerwca 2018 r.

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej  
Ul. Giełdowa 7/9  
01-211 Warszawa**

**Stanowisko konsultacyjne dotyczące projektu decyzji w sprawie hurtowego rynku świadczenia usług zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji 3S S.A.**

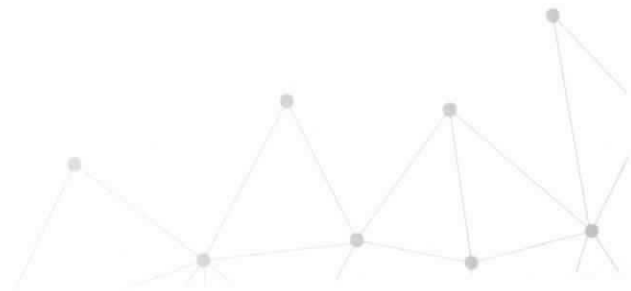
W związku z opublikowaniem w dn. 30 maja 2018 r. na stronie BIP Prezesa UKE projektów decyzji w sprawie określenia rynków właściwych jako hurtowych rynków świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji wskazanych poniżej operatorów, ustalenia, że na hurtowych rynkach świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji poniższych operatorów występują przedsiębiorcy telekomunikacyjni o znaczącej pozycji rynkowej, wyznaczenia przedsiębiorców telekomunikacyjnych o znaczącej pozycji rynkowej na hurtowych rynkach świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji poniższych operatorów oraz nałożenia, utrzymania i zmiany obowiązków regulacyjnych, niniejszym przedstawiamy swoje stanowisko w zakresie decyzji dotyczącej 3S.S.A.

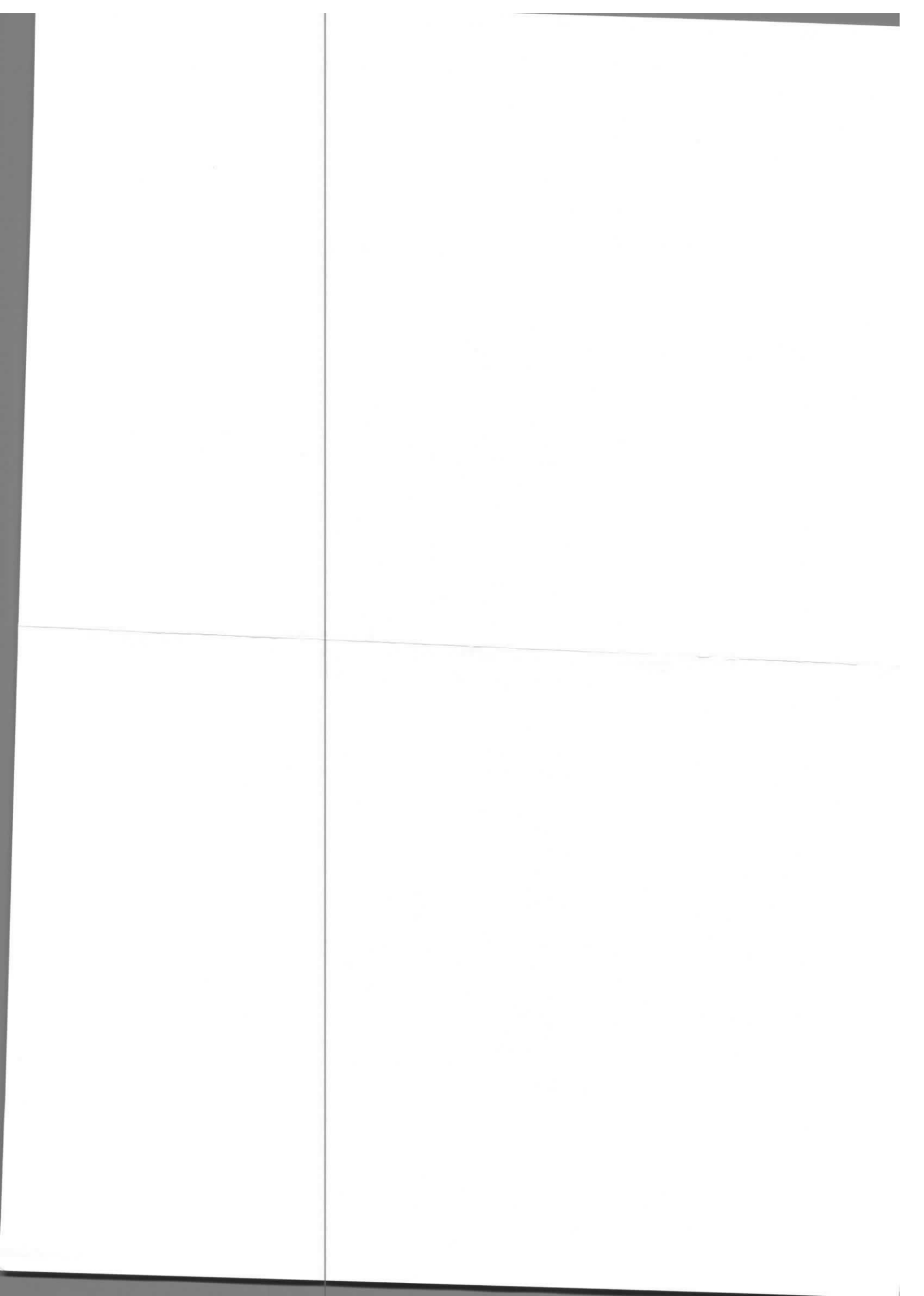
W pierwszej kolejności wskazujemy, że przygotowany i przedstawiony przez Prezesa UKE model BU-LRIC - a co za tym idzie, metodologia kalkulacji kosztów - zostały przygotowane nierzetelnie i zawierają błędy.

Zaznaczyć należy, że część uwag należy zgłosić bezpośrednio do omawianej decyzji jako przyszłego aktu indywidualno-konkretnego, zaś część – jako do całości rozumianej jako jednoczesna regulacja znacznej ilości podmiotów działających na rynku telekomunikacyjnym.

W projekcie decyzji w pkt. 4 Prezes UKE nakłada na 3S S.A. stawkę maksymalną FTR w wysokości 0,32 gr/min, opierając się na tzw. modelu operatora efektywnego, który powstał także poprzez uzupełnienie modelu danymi przedstawionymi przez 3S S.A. w odpowiedzi na zapytania Prezesa UKE. Obecnie 3S S.A. usiłowała odtworzyć działanie modelu przedstawionego przez Prezesa UKE, uzupełniając go danymi uprzednio wysłanymi do UKE. Po wprowadzeniu danych model nie zwrócił żadnych wartości. Jednocześnie, Prezes UKE w projekcie decyzji nie wyjaśnia szczegółowo zasad kalkulacji w/w stawki, odwołując się jedynie do wykorzystania przedstawionej przez siebie metodologii. Konsekwentnie, 3S S.A. nie jest w stanie odtworzyć procesu myślowego Prezesa UKE w zakresie kalkulacji i zweryfikować poprawności wyliczenia stawki. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że sam sposób liczenia oraz dane wejściowe pozostają dla 3S S.A. – strony przyszłego postępowania – ukryte i niemożliwe do odtworzenia.

W tym zakresie podkreślenia wymaga także, że projekt decyzji nie jest neutralny technologicznie, skoro wymusza stosowanie lub odniesienie się do określonych rozwiązań technologicznych lub organizacyjnych, oderwanych (i nierozpoznanych przez Prezesa UKE) od faktycznie stosowanych przez 3S S.A.





W dalszej kolejności wskazujemy, że podczas zbierania danych do opracowania w/w metodologii, Prezes UKE nakazywał 3S S.A. oraz innym operatorom wypełniać określone formularze, stosując terminologię i definicje wypracowaną przez Prezesa UKE w odniesieniu do stosowanych przez operatora rozwiązań technicznych, świadczonych usług etc. W ten sposób operator musiał dokonywać analiz, czy stosowane przez niego rozwiązania odpowiadają terminologii z formularzy; metodologia zbierania danych nie przewidywała jednak istnienia rozbieżności między opisami przedstawionymi przez Prezesa UKE a faktycznymi rozwiązaniami stosowanymi przez operatora. Tym samym, dane wejściowe do modelu operatora efektywnego były zbierane w sposób oderwany od faktycznego funkcjonowania operatora, którego model miał dotyczyć. Nie uwzględniając zatem specyfiki danego podmiotu, Prezes UKE planuje regulować działalność operatorów telekomunikacyjnych do przyjętego przez siebie wzorca działania operatora telekomunikacyjnego w ogóle – co znacząco wykracza poza jego kompetencje, jak również nie znajduje oparcia w przepisach prawa a nade wszystko w realnych potrzebach rynku. Ponadto, tak przyjęty model może być tak dalece oderwany od specyfiki działania operatora telekomunikacyjnego, że jego zastosowanie w pełni (czyli w praktyce sprawienie, by narzucona stawka FTR nie stanowiła straty dla operatora) może być zwyczajnie niemożliwa do zastosowania.

W tym zakresie Prezes UKE nie dokonał także żadnej pogłębionej analizy stanu faktycznego u 3S S.A., przyjmując apriorycznie, że operator ten działa zgodnie z modelem wypracowanym przez Prezesa UKE i oderwanym od realiów rynkowych (które nie zostały nawet zbadane, co sam Prezes UKE wskazuje w projekcie decyzji mówiąc o działaniach *ex ante*).

Dodatkowo, projekt decyzji wskazuje na użycie do stworzenia metodologii danych podawanych przez operatorów za rok 2016. Rynek telekomunikacyjny, co powinno być wiadome Prezesowi UKE, cechuje znaczny dynamizm. Dane za rok 2016 mogą zatem być już znacznie nieaktualne – zwłaszcza w kontekście planowanego wejścia w życie decyzji (1 stycznia 2019 r.).

Mówiąc o metodologii oceny *ex ante*, nie sposób pominąć faktu, iż jego zastosowanie wymaga od Prezesa UKE przyjęcia, że 3S S.A. – jak i inni operatorzy – będą działali wprost niezgodnie z przepisami prawa (głównie w sposób utrudniający konkurencję). Prezes UKE przewencyjnie narzuca zatem pewne rozwiązania i obowiązki, bazując wyłącznie na hipotetycznej możliwości zaistnienia danego zdarzenia (tj. działania operatora niezgodnego z prawem). Opis tych zdarzeń nie wynika jednak z żadnej analizy czy danych historycznych; żadne z hipotetycznych naruszeń nie było analizowane pod kątem częstotliwości wystąpienia oraz tego, czy w odniesieniu do 3S S.A. w ogóle było zdarzeniem realnym czy występującym w praktyce. W tym kontekście, nie można uznać środków i mechanizmów regulacyjnych proponowanych przez Prezesa UKE jako adekwatnych w danej sytuacji, jako że nie został ustalony żaden wzorzec (ani mechanizm ustalania wzorca) adekwatności. Nie można bowiem, na podstawie samego projektu decyzji, ustalić czy proponowane rozwiązania skutecznie zapobiegą hipotetycznym a nieistniejącym problemom, oraz jaki inny skutek będą miały dla 3S S.A. i dla jego otoczenia rynkowego.

Podkreślić także należy błąd w projektowaniu metodologii przez Prezesa UKE w zakresie, w jakim przyjął udział rynkowy modelowanego operatora efektywnego („moe”) jako 33%, tj. bez większej refleksji przyjmując założenia z innych krajów europejskich. Prezes UKE, jako organ wyspecjalizowany powinien znać specyfikę polskiego rynku telekomunikacyjnego, charakteryzującego się o wiele większym rozdrobnieniem niż rynki na zachodzie Europy. Na polskim rynku telekomunikacyjnym najprawdopodobniej nie ma podmiotu posiadającego 33% udziałów w rynku, a w najlepszym wypadku mowa będzie o kilku takich podmiotach – wobec 12.296 przedsiębiorców telekomunikacyjnych działających na terenie RP (wg danych z ogólnodostępnego Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych). Nawet gdyby przyjąć przy tym, że usługi telefonii stacjonarnej świadczy wyłącznie część z nich – bazując np. na ogólnodostępnym cenniku Orange S.A.

3S S.A.

ul. Ligocka 103 bud. 8, 40-568 Katowice

tel. +48 32 428 83 00, fax +48 32 330 44 21

NIP: 969-12-97-176 REGON: 277704261 KRS: 0000095232

(Sąd Rejonowy w Katowicach, Katowice-Wschód, VIII Wydział Gospodarczy)

Kapitał zakładowy: 1 704 919,00 zł opłacony w całości



określającego stawki za tranzyt ruchu do określonych operatorów – to sam ten cennik ma 58 pozycji, tzn. co najmniej tyle podmiotów świadczy usługi telefoniczne na terenie RP. Skutecznie demonstruje to zatem, że na terenie RP model „operatora efektywnego” posiadającego 33% udziału w rynku krajowym jest po prostu błędny, jako że odwołuje się do ułamka wszystkich operatorów o zasięgu ponadlokalnym.

Niezależnie od powyższego, Prezes UKE w pozostałych częściach decyzji wskazał, że z uwagi na uwarunkowania techniczne udział operatora w rynku właściwym – wskazanym jako sieć tego operatora (zakańczanie połączeń we własnej sieci) musi wynosić 100%. Przyjmowanie założeń dotyczących udziału w rynku krajowym wobec w/w założenia rynku właściwego wydaje się zatem co najmniej niezrozumiałe.

Wskazujemy także, że projekt decyzji Prezesa UKE powstał w oderwaniu od faktycznie działającego rynku telekomunikacyjnego i będzie szkodliwy dla całego rynku, skutecznie i poważnie naruszając konkurencję na rynku krajowym.

Prezes UKE nie dokonał żadnej analizy skutków projektowanych regulacji dla stanu rynku telekomunikacyjnego w Polsce. Podkreślić należy, że zamierza on dokonać regulacji stawek FTR dla 75 operatorów krajowych, co bez wątpienia wpłynie na zachowanie rynku jako całości. W projekcie decyzji jest mowa o ustaleniu górnych granic stawek FTR, co w oczywisty sposób spowoduje zmniejszenie przychodów operatora ze świadczenia usług telekomunikacyjnych (ok. 8-krotnie w przypadku 3S S.A.) i tym samym spowoduje świadczenie usług tego typu nieopłacalnym. Aby zatem utrzymać poziom przychodów pozwalający na świadczenie usług w sieci stacjonarnej, konieczne będzie przeniesienie kosztów na abonentów wykupujących usługi; w praktyce obniżenie stawek za zakańczanie połączeń wpłynie na inne składniki ceny połączeń, np. opłaty uruchomieniowe lub utrzymaniowe. W skali kraju – gdzie podobna regulacja ma dotyczyć 75 operatorów – mowa będzie zatem o ogólnokrajowej podwyżce cen usług telekomunikacyjnych spowodowanych tylko i wyłącznie decyzjami Prezesa UKE.

W skrajnym wypadku, gdy warunki rynkowe uniemożliwią przeniesienie kosztów na inne elementy ceny, może dojść do zaprzestania świadczenia usług telefonicznych; w przypadku niektórych obszarów geograficznych 3S S.A. jest jedynym operatorem świadczącym usługi stacjonarne (z uwagi na brak chęci wejścia na dany teren innych operatorów) – co nie jest ewenementem w branży – i zaprzestanie świadczenia usług telefonicznych faktycznie pozbawi abonentów na danym terenie możliwości korzystania z usług telefonicznych w sieci stacjonarnej.

Podkreślenia wymaga także nierzetelność w sporządzaniu przez Prezesa UKE listy podmiotów, które mają być objęte regulacją. Jak wskazuje Prezes UKE w projekcie decyzji, każdy operator posiada 100% udziału w rynku zakańczania połączeń we własnej sieci, co wynika z charakterystyki tej usługi i warunków technicznych. Prezes UKE, powołując się na wytyczne Komisji Europejskiej, wskazuje przy tym, że udział „zaledwie” 50% udziału w rynku wystarczy do uznania danego podmiotu za dominującego na rynku właściwym. Tym samym, przy tak przyjętych założeniach, każdy operator świadczący usługi telekomunikacyjne będzie operatorem dominującym na rynku właściwym zakańczania połączeń we własnej sieci.

Jak wskazano powyżej, w RPT figuruje ponad 12 tys. podmiotów, zaś Orange posiada cennik tranzytu dla 58 operatorów; Prezes UKE planuje wydać decyzje dla 75 podmiotów, przy czym skład listy do regulacji jest różny od podmiotów figurujących w cenniku Orange. Także 3S S.A. współpracuje z operatorami świadczącymi usługi telefoniczne, którzy nie figurują na liście Prezesa UKE, a których skala działalności jest widocznie duża (odnosząc choćby do skali działalności 3S S.A.). Tym samym, dobór podmiotów do regulacji jest całkowicie niezrozumiały i oparty na niejasnych kryteriach; wobec

3S S.A.

ul. Ligocka 103 bud. 8, 40-568 Katowice

tel. +48 32 428 83 00, fax +48 32 330 44 21

NIP: 969-12-97-176 REGON: 277704261 KRS: 0000095232

(Sąd Rejonowy w Katowicach, Katowice-Wschód, VIII Wydział Gospodarczy)

Kapitał zakładowy: 1 704 919,00 zł opłacony w całości



braku wskazania tych kryteriów, nie ma nawet możliwości weryfikacji poprawności stosowanego klucza doboru.

Prezes UKE nie dokonał analizy następstw regulacji; odnosząc to do doboru podmiotów mających być poddanymi regulacji, podkreślić należy, że poprzez wydanie decyzji regulujących Prezes UKE *de facto* rozreguluje rynek telekomunikacyjny, udzielając nieuzasadnionej przewagi konkurencyjnej podmiotom nieobjętym regulacjom. Podmioty te w dalszym ciągu będą bowiem w stanie stosować stawki FTR wg własnego uznania, przez co połączenia do tych podmiotów będą dla operatorów droższe niż analogiczna usługa, z której korzystają operatorzy objęci regulacją. Skoro – jak wskazano powyżej – operatorzy regulowani będą szukać odbicia obniżonych stawek FTR w innych elementach ceny, to konsekwentnie oferta operatorów nieregulowanych będzie bardziej atrakcyjna dla abonentów jako zawierająca niższe kwoty (w dalszym ciągu opłatę za zakończenie połączenia ponosić będzie dzwoniący, podczas gdy u operatorów regulowanych – także odbierający połączenia).

Ponadto, opisaną powyżej podwyżkę cen mocno odczuje sektor publiczny, pozyskujący usługi telefoniczne głównie w drodze zamówień publicznych, ew. w trybie ustalonym wewnątrznych procedurami zamówień (zgodnymi z tzw. dyscypliną finansów publicznych). W takim wypadku, jeśli do przetargu staną wyłącznie podmioty mające zostać objęte regulacją Prezesa UKE, wówczas stawki przez te podmioty ofertowane będą znacząco wyższe, niż w latach ubiegłych; to z kolei wpłynie negatywnie na budżet danej jednostki sektora publicznego, bądź doprowadzi do sytuacji, gdzie umowa nie zostanie zawarta z uwagi na brak środków w budżecie jednostki (przekroczenie planowanej kwoty).

W przypadku zaś, gdy do przetargu staną podmioty objęte regulacją oraz pozostałe, to wobec głównego kryterium przetargowego jakim jest cena, podmioty nieregulowane zyskają znaczącą i całkowicie nieuzasadnioną przewagę w takich postępowaniach. W praktyce może to nawet wyeliminować regulowane podmioty z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia na usługi telefoniczne w sektorze publicznym.

Wskazać także należy na szczególną sytuację operatorów w przypadku rozgłaszania numeracji; w takim bowiem przypadku, podmiot rozgłaszający numerację, będąc przy tym operatorem regulowanym, za terminowanie połączeń w swojej sieci nie będzie w stanie uzyskać stawki takiej, jaką sam musi uiścić przy zakańczaniu połączeń w sieci swojego kontrahenta, będącego operatorem nieregulowanym.

Regulacja Prezesa UKE w stosunku do wybiórczych operatorów, wg nieokreślonego klucza doboru, stanowić będzie zatem poważne ograniczenie działalności operatorów regulowanych przy jednoczesnym bezpodstawnym forowaniu i przyznawaniu korzyści operatorom nieregulowanym. Trudno przy tym stwierdzić, iż działanie takie nie wpłynie na rynek telekomunikacyjny w Polsce – przy czym, co podkreślić należy raz jeszcze, wpływ ten nie został w ogóle poddany analizie przez Prezesa UKE.

Podsumowując, projekt decyzji w obecnym jej kształcie uznajemy za nierzetelny, przygotowany w oderwaniu od faktycznych realiów rynkowych oraz szkodliwy dla rynku telekomunikacyjnego jako całości. Decyzja taka może dodatkowo prowadzić do zachwiania konkurencji na rynku telekomunikacyjnym oraz zwiększyć ceny usług dla abonentów.