



Warszawa, 11 czerwca 2018 r.

**PREZES
URZĘDU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ**

Gmina Miasto Zielonka
ul. Lipowa 5
05-220 Zielonka

DECYZJA DHRT.WPS.6003.1.2018.10

Na podstawie art. 7 ust. 1 – 4 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2062, z późn. zm., dalej „Ustawa”) w związku z art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, z późn. zm., dalej „Kpa”) oraz w związku z art. 206 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1907, z późn. zm., dalej „Pt”) po rozpatrzeniu wniosku gminy miasto Zielonka (dalej „Gmina”) o uzyskanie zgody Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej „Prezes UKE”) na świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat:

- I. **wyrażam zgodę na świadczenie przez Gminę usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat za pomocą 15 urządzeń dostępowych, umożliwiających dostęp do sieci Internet (dalej „hotspoty), które swoim zasięgiem obejmą miejsca publiczne na terenie Gminy oraz potencjalnie około 16,86 % mieszkańców Gminy, w miejscu ich zamieszkania, w lokalizacjach wskazanych w załączniku do decyzji;**
- II. **określam zakres i warunki świadczenia przez Gminę usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat za pomocą 15 hotspotów w następujący sposób:**
 1. **obszar, na którym świadczona będzie usługa dostępu do Internetu bez pobierania opłat za pomocą 15 hotspotów, obejmie teren Gminy w promieniu do 150 metrów od lokalizacji wskazanych w załączniku do decyzji;**
 2. **maksymalna przepływność łączy, dla wysyłania jak i odbierania danych, nie będzie wyższa niż 512 kbit/s;**
 3. **łączny czas trwania połączenia nie będzie dłuższy niż 45 minut w trakcie pojedynczej sesji, 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;**



- 4. poszczególne hotspoty, pracujące w sieci bezprzewodowej, w zakresie częstotliwości 2,4 GHz są urządzeniami klasy 1 i na podstawie art. 144 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 154 ust. 3 Pt nie wymagają pozwolenia.**

Na podstawie art. 206 ust. 2aa w związku z art. 206 ust. 2 pkt 6 Pt, decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

UZASADNIENIE

I. Przebieg postępowania administracyjnego

Wnioskiem z dnia 18 stycznia 2018 r. (data wpływu do Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dalej „UKE”: 18 stycznia 2018 r.) Gmina wystąpiła do Prezesa UKE o uzyskanie zgody na świadczenie bezpłatnej usługi dostępu do Internetu (dalej „Wniosek”).

Pismem z dnia 30 stycznia 2018 r. Prezes UKE, wypełniając dyspozycję art. 61 § 4 Kpa, zawiadomił Gminę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie uzyskania zgody Prezesa UKE na świadczenie przez nią usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat.

W dniach 24 kwietnia - 23 maja 2018 r. Prezes UKE przeprowadził postępowanie konsultacyjne dotyczące projektu decyzji.

Pismami z dnia 24 kwietnia 2018 r. Prezes UKE poinformował Gminę oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej „UOKiK”) o rozpoczętym postępowaniu konsultacyjnym.

Pismem z dnia 23 maja 2018 r. Prezes UKE powiadomił Gminę, że zgodnie z art. 10 § 1 Kpa, może zapoznać się z materiałem zgromadzonym w sprawie, a także wypowiedzieć się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Gmina nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia.

II. Informacje przedstawione przez Gminę

Wnioskiem Gmina zwróciła się do Prezesa UKE o wyrażenie zgody na świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat za pomocą 15 hotspotów, zainstalowanych na jej terenie w miejscach publicznych oraz wewnątrz budynków użyteczności publicznej.

Gmina poinformowała, że 15 hotspotów zostało zainstalowanych m.in. w budynkach Urzędu Miasta, szkołach i skrzyżowaniach, w miejscach publicznych najczęściej uczęszczanych przez mieszkańców Gminy. Hotspoty umożliwią korzystanie z usługi bezpłatnego dostępu do Internetu wszystkim osobom przebywającym w miejscach publicznych oraz wewnątrz budynków użyteczności publicznej w zasięgu ich działania. Korzystanie z dostępu do Internetu przez mieszkańców Gminy w miejscu swojego zamieszkania będzie potencjalnie możliwe dla 2880 osób z 17079 ogólnej liczby mieszkańców Gminy, co stanowi 16,86% mieszkańców Gminy.

Gmina poinformowała, że wystąpiła do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, działających na lokalnym rynku, w celu przeprowadzenia konsultacji dotyczących planowanej działalności telekomunikacyjnej. Żaden z podmiotów nie przedłożył stanowiska w sprawie.

III. Stan prawny

Stosownie do art. 206 ust. 1 Pt postępowanie przed Prezesem UKE jest prowadzone na podstawie przepisów Kpa ze zmianami wynikającymi z Pt oraz Ustawy.

W art. 3 ust. 1 Ustawy określone zostały podstawowe rodzaje dopuszczalnej działalności samorządów w sektorze telekomunikacyjnym. Zgodnie z pkt 1 i 2 tego przepisu jednostki samorządu terytorialnego (dalej „JST”) mogą m.in.:

- 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.

W myśl natomiast art. 3 ust. 1 pkt 3 Ustawy, JST w zakresie telekomunikacji mogą 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.

W art. 7 ust. 1 Ustawy ustawodawca wskazał, jako szczególny rodzaj działalności JST w zakresie telekomunikacji, świadczenie usługi dostępu do Internetu, bez pobierania opłat. Podjęcie działalności w zakresie wskazanym w art. 7 ust. 1 Ustawy uzależnione zostało od kilku warunków:

- 1) spełnienia wymagań, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 5 Ustawy oraz art. 6 ust. 1 Ustawy

oraz

- 2) uzyskania zgody Prezesa UKE, która jest udzielana, jeżeli zostały spełnione wymagania określone w art. 3 ust. 2 i 5 Ustawy lub art. 6 ust. 1 Ustawy.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 Ustawy, działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1 Ustawy, wykonuje się:

- 1) przy zachowaniu kompatybilności i połączalności z innymi sieciami telekomunikacyjnymi tworzonymi przez podmioty publiczne lub finansowanymi ze środków publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm., dalej „ustawa o finansach publicznych”) 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.

W art. 3 ust. 5 Ustawy zostało z kolei wskazane, że JST wykonuje działalność w zakresie telekomunikacji na podstawie uchwały organu stanowiącego.

Natomiast stosownie do art. 6 ust. 1 Ustawy, świadczenie przez JST na rzecz użytkowników końcowych usługi dostępu do Internetu, o której mowa w art. 7 Ustawy, może być wykonywane, jeżeli nie jest zaspokojone zapotrzebowanie użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych. Działalność taka musi być proporcjonalna i niedyskryminująca.

Z kolei w art. 6 ust. 2 Ustawy ustawodawca wskazał, że w przypadku świadczenia przez JST usługi dostępu do Internetu 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 – nie stosuje się wymagań ustanowionych w art. 6 ust. 1 Ustawy.

Powyższe oznacza, iż w przypadku usług świadczonych przez JST na potrzeby organów administracji publicznej, państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów publicznych, jak również w przypadku usług świadczonych tylko i wyłącznie w miejscach publicznych, Prezes UKE nie jest zobowiązany do badania działalności JST pod kątem następujących przesłanek:

- 1) zaspokojonego zapotrzebowania użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych,
- 2) proporcjonalności działalności JST do sytuacji panującej na lokalnym rynku telekomunikacyjnym,
- 3) niedyskryminacji użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych.

IV. Ocena spełnienia przez Gminę wymagań określonych w art. 3 ust. 2 i 5 oraz art. 6 ust. 1 Ustawy

Po wpłynięciu wniosku JST o udzielenie zgody na świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat, Prezes UKE dokonuje oceny, czy:

- 1) JST podjęła uchwałę organu stanowiącego (art. 3 ust. 5 Ustawy);
- 2) działalność, którą rozpoczęła JST będzie wykonywana przy zachowaniu kompatybilności i łączalności z innymi sieciami telekomunikacyjnymi tworzonymi przez podmioty publiczne lub finansowanymi ze środków publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych oraz przy zagwarantowaniu przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, na zasadach równego traktowania, współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych oraz dostępu do nich (art. 3 ust. 2 pkt 1 Ustawy);
- 3) działalność, którą rozpoczęła JST, będzie wykonywana w sposób przejrzysty (art. 3 ust. 2 pkt 2 Ustawy);
- 4) działalność, którą rozpoczęła JST, będzie wykonywana w sposób niezakłócający rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji na właściwym rynku telekomunikacyjnym (art. 3 ust. 2 pkt 2 Ustawy).

Wskazać przy tym należy, że wspomniana powyżej ocena jest prowadzona w stosunku do Gminy, której jako jedynej, przysługuje przymiot strony postępowania w rozumieniu przepisów Kpa.

1. Spełnienie przez Gminę przesłanki z art. 3 ust. 5 Ustawy (podjęcie przez Gminę uchwały w zakresie wykonywania działalności telekomunikacyjnej)

Rada Miasta Zielonka, realizując obowiązek wynikający z art. 3 ust. 5 Ustawy, w dniu 25 sierpnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXV/214/16 w sprawie świadczenia przez Miasto Zielonka działalności w zakresie telekomunikacji.

Kopia uchwały została przedłożona przez Gminę wraz z Wnioskiem.

Podjęcie uchwały stanowi wypełnienie ustawowej przesłanki warunkującej wydanie przez Prezesa UKE decyzji, o której mowa w art. 7 ust. 2 Ustawy.

2. Spełnienie przez Gminę przesłanki z art. 3 ust. 2 pkt 1 Ustawy (kompatybilność, łączalność, dostęp do sieci oraz infrastruktury)

Hotspot to obszar, na którym zlokalizowane jest urządzenie, najczęściej router, który umożliwi użytkownikom końcowym, posiadającym odpowiednie urządzenia, wyposażone w kartę sieciową standardu IEEE 802.11b/g 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 dostępowego¹.

Usługa dostępu do Internetu świadczona będzie przez Gminę za pomocą 15 hotspotów w technologii radiowej WiFi w częstotliwości 2,4 GHz oraz w standardzie IEEE 802.11b/g. Standard ten gwarantuje, że wymogi dotyczące kompatybilności i łączalności, w zakresie świadczonej przez Gminę usługi zostaną spełnione.

Odnosząc się natomiast do przesłanki zagwarantowania przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, na zasadach równego traktowania, współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych oraz dostępu do nich, należy zauważyć, iż przedmiotem postępowania jest wyrażenie zgody na świadczenie usługi dostępu do Internetu za pomocą hotspotów oraz określenie warunków jej świadczenia. Należy podkreślić, że do działalności Gminy, wskazanej we Wniosku, wymogów dotyczących dostępu do sieci oraz infrastruktury w warstwie dostępowej nie stosuje się.

3. Spełnienie przez Gminę przesłanki z art. 3 ust. 2 pkt 2 Ustawy (niezakłócanie równoprawnej i skutecznej konkurencji na właściwym rynku telekomunikacyjnym)

Należy zauważyć, że poprzez działania JST na rynku telekomunikacyjnym może zostać osiągnięta większa penetracja usług szerokopasmowych. Działania te nie powinny wypierać realizowanych, jak i planowanych przedsięwzięć przedsiębiorców.

Usługa bezpłatnego dostępu do Internetu świadczona przez Gminę za pomocą 56 hotspotów podniesie atrakcyjność przestrzeni publicznej i miejsc szczególnie ważnych dla Gminy

¹Definicja powyższa została zawarta w Stanowisku Prezesa UKE z dnia 7 października 2015 r., „w zakresie świadczenia przez jednostki samorządu terytorialnego usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatą niższą niż cena rynkowa, na podstawie art. 7 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych”, dostępnym na stronie internetowej UKE (dalej „Stanowisko”).

poprzez zapewnienie okazjonalnego dostępu do Internetu użytkownikom mobilnym w miejscach publicznych oraz wnętrzach budynków użyteczności publicznej. Usługa ta będzie spełniać jedynie podstawową funkcję, służącą użytkownikom do korzystania z podstawowych możliwości dostępu do Internetu (www, email), nie zaś z zaawansowanych opcji.

Usługa dostępu do Internetu podejmowana przez Gminę nie będzie zakłócać rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji na obszarze Gminy, z uwagi na fakt, iż obszar, na którym będzie ona świadczona obejmie miejsca publiczne. Usługa ta nie zastąpi zatem komercyjnego dostępu do Internetu z jakiego mieszkańcy korzystają powszechnie, a jedynie uzupełni tę usługę poprzez możliwość korzystania z niej w miejscach publicznych oraz wewnątrz budynków użyteczności publicznej.

W celu dokonania właściwej oceny stanu lokalnego rynku usług dostępu do Internetu na obszarze Gminy, Prezes UKE wziął pod uwagę zarówno dane przedstawione przez Gminę we Wniosku, jak również dane będące w jego posiadaniu.

Zgodnie z danymi znanymi Prezesowi UKE z urzędu na obszarze Gminy na koniec 2016 r. działało 13 przedsiębiorców telekomunikacyjnych, świadczących usługę dostępu do Internetu.

Tabela 1. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni świadczący usługi dostępu do sieci Internet na obszarze Gminy (stan na dzień 31 grudnia 2016 r.)

Lp.	Przedsiębiorca telekomunikacyjny	Technologia
1	„Vectra Investments” sp. z o.o. sp. jawna	(EURO) DOCSIS 3.x
2	JMDI Jacek Maleszko	GPON
3	Exatel S.A.	SDH
4	Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa	FWA
5	Netservis Michał Kur	1 Gigabit Ethernet
6	Netia S.A.	100 Mb/s Fast Ethernet, ADSL, HDSL, HSPA, HSPA+, POTS/ISDN, radiolinia, WiFi – 2,4 GHz
7	UPC Polska sp. z o.o.	(EURO) DOCSIS 3.x, POTS/ISDN
8	Nordisk Polska sp. z o.o.	CDMA
9	Orange Polska S.A.	ADSL2+, GPRS/EDGE/CDMA/UMTS/HSPA/HSPA+/DC-HSPA+/LTE, GPRS/EDGE/UMTS/HSPA/HSPA+/DC-HSPA+/LTE, POTS/ISDN, VDSL2
10	P4 sp. z o.o.	UMTS/HSPA/HSPA+/LTE
11	Polkomtel sp. z o.o.	HSPA+/LTE
12	TK TELEKOM sp. z o.o.	100 Mb/s Fast Ethernet, ADSL2+, POTS/ISDN
13	T-Mobile Polska S.A.	ADSL, radiolinia, SDH, UMTS/HSPA/HSPA+/DC-HSPA+/LTE

Źródło: UKE na podstawie danych otrzymanych od przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Na koniec 2016 r., na obszarze Gminy, aktywnych było 3 355 łączy z usługą szerokopasmowej transmisji danych (stacjonarnych i mobilnych²), zgodnie z danymi GUS, Gminę zamieszkuje 17 079 mieszkańców³, tworzących 6056 gospodarstw domowych⁴.

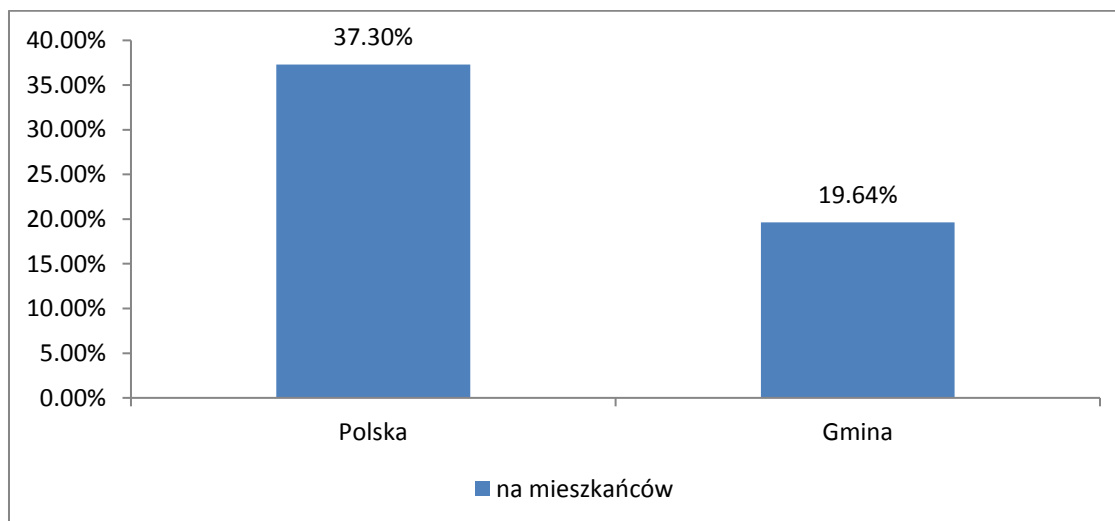
Przy ocenie kryterium spełnienia przez Gminę warunku niezaspokojenia popytu, należy kierować się przede wszystkim dwoma miernikami:

1. poziomem penetracji usługami dostępu szerokopasmowego na analizowanym rynku lokalnym w porównaniu do średniego poziomu w skali kraju,
2. poziomem penetracji usługami dostępu szerokopasmowego na analizowanym rynku lokalnym w porównaniu do poziomu zapotrzebowania na usługi dostępu szerokopasmowego, wynikającego z algorytmu omówionego w dalszej części decyzji.

Zdaniem Prezesa UKE, głównym miernikiem pozwalającym stwierdzić, czy zostało spełnione kryterium braku zaspokojenia zapotrzebowania użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych jest odniesienie penetracji usługami dostępu szerokopasmowego na obszarze danej JST do poziomu zapotrzebowania na tę usługę zgłaszanego w badaniach konsumenckich.

Prezes UKE wskazuje, że w 2016 r. żadna ze świadczonych usług dostępu do Internetu na rynku lokalnym nie miała przepływności poniżej 1 Mbit/s. Z usług o wyższej przepływności korzystało 19,64 % mieszkańców. Wartość ta była niższa od penetracji usługami szerokopasmowymi w Polsce odpowiednio o 17,66 pp. w odniesieniu do liczby mieszkańców.

Wykres 1. Penetracja usługami dostępu do sieci Internet (stacjonarnymi oraz mobilnymi) w Polsce oraz w Gminie (31.12.2016 r.)



Badając poziom zapotrzebowania na usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu, należy określić poziom zainteresowania usługami na wskazanym obszarze. W celu oszacowania tej wielkości w decyzji posłużono się danymi pochodzącymi z raportu: *Badanie opinii publicznej w zakresie funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych oraz preferencji konsumentów*.

² Dane przekazane przez operatorów sieci mobilnych uwzględniają także klientów korzystających z usług przedpłaconych, o ile udostępnił swoje dane lub operator mógł ich zidentyfikować.

³ Dane GUS: Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2016 r. Stan w dniu 31.XII.2016

⁴ Uzyskana wartość to iloraz liczby ludności oraz średniej liczebności gospodarstwa domowego (2,82) w 2011 r. wg danych GUS.

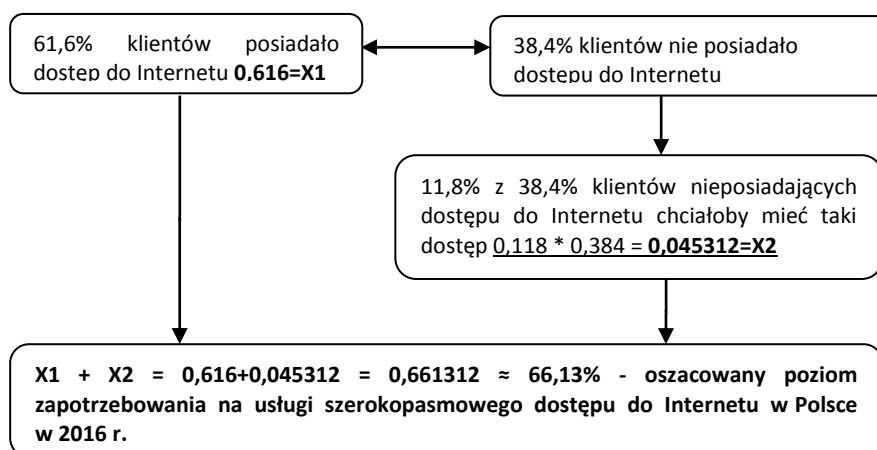
Raport z badania klientów indywidualnych, grudzień 2016 r. (dalej „Raport”). Badanie funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie gospodarstw domowych w Polsce, wśród osób w wieku 15 lat i powyżej. Poziom zapotrzebowania na usługi dostępu do Internetu określono na podstawie:

- liczby ankietowanych, którzy wskazali, że posiadają dostęp do Internetu w miejscu zamieszkania,
- liczby ankietowanych, którzy wskazali, że nie posiadają dostępu do Internetu w miejscu zamieszkania z przyczyn finansowych lub z powodu braku możliwości podłączenia Internetu.

Znając orientacyjną wartość poziomu zapotrzebowania na usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu w Polsce można określić, czy Gmina spełnia warunek, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Ustawy.

Szczegółowe wyliczenia przedstawia poniższy schemat.

Rysunek. Schemat wyliczenia poziomu zapotrzebowania na usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu w 2016 r. przez klientów indywidualnych.



Źródło: UKE na podstawie Raportu.

Zgodnie z powyższymi wyliczeniami, poziom zapotrzebowania na usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu w Polsce w 2016 r. wyniósł około 66,13 % w przeliczeniu na mieszkańców. Zatem penetracja usługami dostępu do Internetu w Gminie, która wyniosła w 2016 r. 19,64 % w odniesieniu do liczby mieszkańców, znajduje się znacznie poniżej wartości zapotrzebowania na te usługi w Polsce.

Biorąc pod uwagę przesłankę niedyskryminowania określonej grupy użytkowników końcowych, należy wyjaśnić, że z bezpłatnej usługi dostępu do Internetu za pomocą hotspotów będą mogli korzystać wszyscy mieszkańcy Gminy znajdujący się w zasięgu sieci bezprzewodowej, jak również inni użytkownicy np. turyści.

Odnosząc się natomiast do przesłanki proporcjonalności prowadzonej przez Gminę działalności Prezes UKE wskazuje, że sieć 15 hotspotów umożliwi dostęp do Internetu dla mieszkańców Gminy będących w jej zasięgu, w tym około 16,86 % mieszkańców Gminy w miejscu ich zamieszkania. W związku z tym, decyzją wprowadzono warunki świadczenia usługi dostępu do Internetu przez Gminę w zakresie maksymalnej przepływności łącza (do 512 kbit/s). Dodatkowo określono limit czasu połączenia w trakcie pojedynczej sesji

(maksymalnie 45 minut, z przerwą pomiędzy poszczególnymi sesjami nie krótszą niż 15 minut).

Usługa bezpłatnego dostępu do Internetu, świadczona przez Gminę na warunkach określonych decyzją, będzie proporcjonalna do sytuacji panującej na lokalnym rynku telekomunikacyjnym, ponieważ jest odpowiednia do zidentyfikowanych lokalnych potrzeb oraz będzie sprzyjać efektywnemu inwestowaniu przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w infrastrukturę telekomunikacyjną.

Podsumowując, na obszarze Gminy, nie jest zaspokojone zapotrzebowanie użytkowników końcowych w zakresie dostępu do usług telekomunikacyjnych, a gminna usługa jest proporcjonalna i niedyskryminująca (została spełniona dyspozycja przepisu art. 6 ust. 1 Ustawy).

4. Spełnienie przez Gminę przesłanki z art. 3 ust. 2 pkt 2 Ustawy (niezakłócanie równoprawnej i skutecznej konkurencji na właściwym rynku telekomunikacyjnym)

Kolejnym warunkiem, od spełnienia którego uzależnione jest wydanie zgody przez Prezesa UKE na świadczenie przez Gminę usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat, jest zagwarantowanie, by nie została zakłócona równoprawna i skuteczna konkurencja na lokalnym rynku telekomunikacyjnym (art. 7 ust. 1 i 2 Ustawy w związku z art. 3 ust. 2 pkt 2 Ustawy).

Odnosząc się do powołanej powyżej przesłanki, należy zauważyć, że poprzez działania JST na rynku telekomunikacyjnym może zostać osiągnięta większa penetracja usług szerokopasmowych. Działania te nie powinny jednak wypierać realizowanych, jak i planowanych przedsięwzięć przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Usługa szerokopasmowego dostępu do Internetu, która będzie świadczona przez Gminę, powinna stanowić czynnik stymulujący popyt na pełnowartościowy dostęp, a nie ograniczać konkurencję na rynku. Nie może ona stanowić substytutu wobec ofert komercyjnych, co może zostać osiągnięte poprzez ograniczenie funkcjonalności tej usługi, pozwalające odróżnić ją od ofert komercyjnych.

W przypadku 15 hotspotów zlokalizowanych w przestrzeni publicznej, wskazanych w załączniku do decyzji Prezes UKE określił warunki świadczenia usługi dostępu do Internetu w zakresie maksymalnej przepływności łącza na poziomie 512 kbit/s, zarówno dla odbierania, jak i wysyłania danych, zgodnie z rekomendacją zawartą w Stanowisku. Jest to podstawowa przepływność łącza, coraz rzadziej już występująca w ofertach operatorów komercyjnych. Nie pozwala ona na korzystanie z zaawansowanych opcji dostępu do Internetu.

Prezes UKE ustalił także ograniczenie w zakresie czasu jednorazowej sesji do 45 minut z przerwą pomiędzy sesjami nie krótszą niż 15 minut, która ma na celu zróżnicowanie gminnej usługi od usług dostępnych na lokalnym, komercyjnym rynku telekomunikacyjnym. W ocenie Prezesa UKE, przerywane co 45 minut sesje mają na celu zapewnienie, aby bezpłatny Internet był używany okazjonalnie, a nie docelowo, jak ma to miejsce w przypadku nielimitowanych ofert komercyjnych, dostępnych za określoną opłatę.

W związku z powyższym, ograniczenia ustanowione decyzją, spełnią zakładany przez Prezesa UKE cel, tj. usługa ta nie będzie stanowiła konkurencji dla dostępnych na lokalnym rynku ofert komercyjnych. Będzie natomiast stanowiła zachętę do skorzystania z bardziej zaawansowanych usług komercyjnych, dostępnych na tym rynku.

Planowana przez Gminę usługa dostępu do Internetu znacznie różni się od ofert komercyjnych pod kątem warunków technicznych. Możliwości gminnej sieci, w zakresie darmowego dostępu do Internetu, są dużo słabsze w odniesieniu do zasięgu i zapewnienia jakości usług komercyjnych, co w głównej mierze spowodowane jest „wolnym” pasmem chronionym, tj. radiowym pasmem nielicencjonowanym oraz ilością użytkowników z niego korzystających. Wobec powyższego, często mogą występować zakłócenia oraz spowolnienia prędkości przesyłu danych, już znacząco ograniczonych, w sposób przedstawiony w decyzji.

Mając na uwadze częstotliwość pracy hotspotów, zainstalowanych w przestrzeni miejskiej, zasady propagacji fal radiowych, poziom tła radiowego i zakłóceń przemysłowych, warunki pogodowe oraz wysokość zabudowy w danej lokalizacji, skuteczny zasięg hotspotów w praktyce będzie ograniczał się do wolnej (na zewnątrz budynków) przestrzeni wokół nich.

5. Spełnienie przez Gminę kryterium przejrzystości prowadzonej działalności telekomunikacyjnej (art. 7 ust. 1 i 2 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 2 Ustawy)

Odnosząc się do przesłanki „przejrzystości”, jako przesłanki z art. 3 ust. 2 pkt 2 Ustawy należy zauważyć, że jest to pojęcie nieostre, niezdefiniowane ustawowo. Oznacza to, iż treść temu pojęciu nadaje organ orzekający⁵.

W ocenie Prezesa UKE, przez przesłankę „przejrzystości” należy rozumieć stan, w którym potencjalny użytkownik będzie mógł, przy całkowitym zrozumieniu warunków świadczenia usługi dostępu do Internetu, dokonywać świadomego wyboru korzystania z tej usługi, w tym także w zakresie instalacji odpowiedniego, wymaganego sprzętu. Użytkownik usługi dostępu do Internetu ma prawo do pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji na temat warunków na jakich jest ona świadczona. Jednocześnie określone prawa i obowiązki stron, jak również dane dotyczące jakości omawianej usługi, nie mogą wprowadzać w błąd potencjalnego użytkownika.

Należy zauważyć, że Gmina spełniła przesłankę przejrzystości, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 2 Ustawy, albowiem zawarła wszystkie niezbędne informacje na temat warunków świadczenia usługi w *Regulaminie usługi bezprzewodowego dostępu do Internetu – HotSpot- UMZ* w tym obowiązków i uprawnień przysługujących użytkownikowi końcowemu. Regulamin ten został przekazany przez Gminę wraz z Wnioskiem. Obowiązuje on każdego użytkownika, który połączy się z siecią Hotspot na terenie Gminy i jest konieczny do zaakceptowania przed zalogowaniem się do miejskiej sieci.

V. Analiza przesłanek mających wpływ na zakres i warunki świadczenia przez Gminę bezpłatnej usługi dostępu do Internetu (art. 7 ust. 3 Ustawy)

Art. 7 ust. 3 Ustawy zobowiązuje Prezesa UKE do wzięcia pod uwagę przy określaniu zakresu i warunków świadczenia przez JST usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa, następujących przesłanek:

- 1) interesu użytkowników końcowych, w szczególności konieczności przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu i zapewnienia maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności usług telekomunikacyjnych, ich ceny i jakości;
- 2) sytuacji na lokalnym rynku usług, które mają być świadczone;

⁵ M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986 r.

- 3) tworzenia warunków efektywnego inwestowania w infrastrukturę telekomunikacyjną przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- 4) wymagań, o których mowa w art. 3 ust. 2 Ustawy oraz art. 6 ust. 1 Ustawy.

1. Ocena kryterium interesu użytkowników końcowych (art. 7 ust. 3 pkt 1 Ustawy) oraz analiza sytuacji na lokalnym rynku telekomunikacyjnym (art. 7 ust. 3 pkt 2 Ustawy)

Przechodząc do oceny kryterium interesu użytkowników końcowych (art. ust. 3 pkt 1 Ustawy) oraz analizując sytuację na lokalnym rynku usług (art. 7 ust. 3 pkt 2 Ustawy), Prezes UKE wskazuje, że na terenie Gminy istnieje zapotrzebowanie użytkowników końcowych na okazjonalne korzystanie z dostępu do Internetu w miejscach publicznych. Usługa planowana przez Gminę będzie skierowana do osób przebywających w zasięgu hotspotów, posiadających urządzenia przenośne umożliwiające korzystanie z bezprzewodowego dostępu do Internetu.

Prezes UKE, określając zakres i warunki świadczenia użytkownikom końcowym usługi bezpłatnego dostępu do Internetu, zobowiązany jest do wzięcia pod uwagę konieczności zapewnienia maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności usług telekomunikacyjnych, ich ceny i jakości. Istotnym jest podejmowanie działań, które stymulują rozwój lokalnego rynku telekomunikacyjnego tak, aby konsumenci mieli możliwość wyboru spośród dostępnych ofert przedsiębiorców telekomunikacyjnych takiej, która będzie spełniała ich oczekiwania.

W celu zapewnienia różnorodności i jakości usług dostępu do Internetu na terenie Gminy, Prezes UKE w decyzji postanowił, że:

- 1) maksymalna przepływność łączy dla wysyłania, jak i odbierania danych nie będzie wyższa niż 512 kbit/s (punkt II. ust. 2 sentencji decyzji);
- 2) łączny czas trwania połączenia będzie nie dłuższy niż 45 minut w trakcie pojedynczej sesji, przy czym przerwa pomiędzy poszczególnymi sesjami nie będzie krótsza niż 15 minut, a ograniczenie połączenia będzie dotyczyć:
 - a. urządzenia końcowego lub
 - b. użytkownika końcowego, jeżeli będzie on zarejestrowany (punkt II. ust. 3 sentencji decyzji).

Wprowadzając powyżej wskazane ograniczenia Prezes UKE wziął pod uwagę, iż na terenie Gminy działa 13 przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy wykorzystują różne technologie w celu świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Usługa dostępu do Internetu, która będzie świadczona przez Gminę na opisanych powyżej zasadach, nie będzie zatem stanowić oferty konkurencyjnej do ofert komercyjnych. Wynika to z tego, że dostęp do bezpłatnego Internetu świadczony przez Gminę na warunkach określonych w decyzji, będzie dostępem ograniczonym. Technologie wykorzystywane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych umożliwiają świadczenie tej usługi użytkownikom końcowym o jakości lepszej niż ta, jaką zapewni Gmina na podstawie postanowień decyzji. Porównanie technologii wykorzystywanej przez Gminę do technologii stosowanej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzi do wniosku, że świadczenie usługi dostępu do Internetu za pomocą hotspotów nie może się równać z możliwościami, jakie dają usługi

komercyjne, przede wszystkim w zakresie prędkości przesyłu danych, a tym samym ich jakości.

Określenie maksymalnej przepływności łączy na poziomie 512 kbit/s wraz z limitem czasu trwania jednorazowej sesji umożliwi użytkownikom końcowym korzystanie z podstawowych aplikacji i usług internetowych. Jednocześnie spowoduje to, że użytkownicy końcowi będą pozbawieni możliwości korzystania z usług wymagających wysokiego transferu danych, co skłoni ich do korzystania z ofert komercyjnych. W tym stanie rzeczy, użytkownicy końcowi zainteresowani pełnym dostępem do Internetu o lepszej jakości będą stanowić potencjalną grupę odbiorców, którzy będą chcieli korzystać z usług świadczonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

2. Ocena kryterium efektywnego inwestowania w infrastrukturę telekomunikacyjną przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych (art. 7 ust. 3 pkt 3 Ustawy)

Ustanowione w decyzji warunki planowanej przez Gminę usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat nie będą zagrażać efektywnemu inwestowaniu w infrastrukturę telekomunikacyjną przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych (art. 7 ust. 3 pkt 3 Ustawy).

Usługa ta może skłonić przedsiębiorców telekomunikacyjnych do inwestowania w unowocześnienie ich infrastruktury telekomunikacyjnej, aby jak najwięcej użytkowników końcowych mogło korzystać z zaawansowanych technicznie opcji dostępu do Internetu.

Jednocześnie usługa ta powinna pozytywnie wpłynąć na zwiększenie zainteresowania wśród użytkowników końcowych pełnym dostępem do Internetu o lepszej jakości, a w szczególności wyższej przepływności. Osoby korzystające z bezpłatnego dostępu do Internetu stanowią potencjalną grupę odbiorców ofert komercyjnych i mogą zostać przyłączeni przez lokalnych dostawców usług.

Usługa zapewniana przez Gminę na warunkach określonych w decyzji nie będzie powodowała powstawania barier dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie budowania nowej infrastruktury telekomunikacyjnej, czy też modernizacji dotychczasowej infrastruktury.

3. Ocena wymagań, o których mowa w art. 3 ust. 2 Ustawy oraz art. 6 ust. 1 Ustawy

Prowadzenie działalności przez JST, zgodnie z art. 7 ust. 1 Ustawy, uzależnione jest od spełnienia wymagań, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 5 Ustawy oraz art. 6 ust. 1 Ustawy oraz uzyskania zgody Prezesa UKE, która jest udzielana, jeżeli zostały spełnione wymagania określone w art. 3 ust. 2 i 5 Ustawy lub art. 6 ust. 1 Ustawy.

Bezpłatna usługa dostępu do Internetu świadczona będzie przez Gminę, zgodnie z warunkami decyzji, wyłącznie w miejscach publicznych, bez możliwości korzystania z niej przez mieszkańców Gminy w miejscu ich zamieszkania. Zatem, wymagania wynikające z art. 6 ust. 1 Ustawy, tj. proporcjonalność i niedyskryminacja oraz konieczność wykazania braku zaspokojenia zapotrzebowania użytkowników końcowych, nie mają zastosowania w sprawie. Stosownie bowiem do treści art. 6 ust. 2 Ustawy: *„Wymagań, o których mowa w ust. 1, 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 związku z powyższym, przy określaniu zakresu i warunków świadczenia przez Gminę usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat, Prezes UKE pominął wymagania wskazane w art. 6 ust. 1 Ustawy, wziął natomiast pod uwagę wymagania, o których mowa w art. 3 ust. 2 Ustawy.

Należy wskazać, że Gmina udostępniając bezpłatną usługę dostępu do Internetu, jest zobowiązana dostosować warunki jej świadczenia do sytuacji panującej na rynku.

W przypadku, gdy na danym terenie występuje duża liczba przedsiębiorców telekomunikacyjnych, istotnym jest takie określenie zasad świadczenia tej usługi, aby nie zagrażała ona rozwojowi konkurencji na lokalnym rynku telekomunikacyjnym.

W wyniku przeprowadzonej analizy lokalnego rynku telekomunikacyjnego (punkt IV. ust. 3. uzasadnienia decyzji) Prezes UKE stwierdził, że bezpłatna usługa dostępu do Internetu planowana przez Gminę nie będzie zakłócać rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji na lokalnym rynku telekomunikacyjnym. Prezes UKE, zamierzając zapewnić przejrzysty i niezakłócony rozwój równoprawnej i skutecznej konkurencji na obszarze Gminy, określił, w pkt II. ust. 2 i 3 sentencji decyzji warunki świadczenia usługi dostępu do Internetu za pomocą hotspotów, w zakresie przepływności łącza oraz limitu trwania jednorazowej sesji.

Warunki świadczenia bezpłatnej usługi dostępu do Internetu przyjęte w decyzji, pozwalają na zaspokojenie w określonym zakresie zapotrzebowania na usługę dostępu do Internetu wśród użytkowników końcowych, dostosowując zasady świadczenia przez Gminę tej usługi do warunków panujących na lokalnym rynku telekomunikacyjnym. Ustalając te warunki, Prezes UKE wziął bowiem pod uwagę wyniki spełnienia przesłanek określonych w art. 3 ust. 2 Ustawy.

VI. Określenie przez Prezesa UKE warunków oraz obszaru świadczenia bezpłatnej usługi dostępu do Internetu

Zgodnie z art. 7 ust. 4 Ustawy, decyzja Prezesa UKE wyrażająca zgodę na świadczenie usługi dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa określa:

- 1) obszar, którego dotyczy działalność,
- 2) maksymalną przepływność łącza,
- 3) warunki świadczenia usługi dostępu do Internetu, w tym maksymalny czas, po upływie którego następuje zakończenie połączenia.

1. Obszar świadczenia przez Gminę bezpłatnej usługi dostępu do Internetu (art. 7 ust. 4 pkt 1 Ustawy)

Mając na uwadze art. 7 ust. 4 pkt 3 Ustawy, Prezes UKE określił w pkt II. ust. 1 sentencji decyzji obszar, którego dotyczy działalność telekomunikacyjna podejmowana przez Gminę. Obszar ten został określony poprzez odniesienie się do obszaru administracyjnego Gminy, który przedstawiony został na mapach dołączonych do Wniosku. Usługa bezpłatnego dostępu do Internetu będzie wykonywana na terenie Gminy za pomocą 15 hotspotów, znajdujących się w miejscach publicznych, wskazanych w załączniku do decyzji.

Prezes UKE wziął również pod uwagę warunki techniczne funkcjonowania hotspotów. W pkt II. ust. 4 sentencji decyzji zostało wskazane, że poszczególne hotspoty, pracujące

w sieci bezprzewodowej, w zakresie częstotliwości 2,4 GHz są urządzeniami klasy 1 i na podstawie art. 144 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 154 ust. 3 Pt nie wymagają pozwolenia radiowego.

2. Warunki świadczenia przez Gminę bezpłatnej usługi dostępu do Internetu (art. 7 ust. 4 pkt 2 i 3 Ustawy)

Zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 2 i 3 Ustawy, Prezes UKE był zobowiązany określić w decyzji:

- a) maksymalną przepływność łączy oraz
- b) warunki świadczenia usługi dostępu do Internetu, w tym maksymalny czas, po upływie którego następuje zakończenie połączenia.

Prezes UKE określił w pkt II. ust. 2 sentencji decyzji maksymalną przepływność łączy, wynoszącą 512 kbit/s oraz w pkt II. ust. 3 sentencji decyzji maksymalny czas, po którym następuje zakończenie połączenia, wynoszący 45 minut z 15 minutową przerwą pomiędzy poszczególnymi sesjami.

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę oferty przedsiębiorców telekomunikacyjnych, które zapewniają dostęp do Internetu niepodlegający powyższym ograniczeniom, bezpłatna usługa dostępu do Internetu świadczona przez Gminę jest skierowana przede wszystkim do mieszkańców Gminy oraz innych użytkowników końcowych będących w zasięgu sieci bezprzewodowej, którzy będą chcieli skorzystać z okazjonalnego i podstawowego dostępu do Internetu w miejscach publicznych na terenie Gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.

Na podstawie art. 206 ust. 2aa w związku z art. 206 ust. 2 pkt 6 Pt, decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

POUCZENIE

Na podstawie art. 206 ust. 2 pkt 6 Pt od powyższej decyzji Prezesa UKE przysługuje Stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie z art. 479⁵⁸ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 155, z późn. zm.) odwołanie wnosi się za pośrednictwem Prezesa UKE w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

z up. Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej
Zastępca Dyrektora Departamentu
Hurtowego Rynku Telekomunikacyjnego

Tomasz Bator

Otrzymuje:

Gmina Miasto Zielonka
ul. Lipowa 5
05-220 Zielonka

Załącznik do decyzji nr DHRT.WPS.6003.1.2018.10

Lista lokalizacji hotspotów zainstalowanych w miejscach publicznych na terenie Gminy

Lp.	Lokalizacja hotspotów	Adres
1.	Rondo Harley	Skrzyżowanie ulic Piłsudskiego i Mareckiej
2.	Ośrodek Pomocy Społecznej	ul. Literacka 20, 05-220 Zielonka
3.	budynek	ul. Wolności 8, 05-220 Zielonka
4.	Gimnazjum	ul. Łukasińskiego 1/3, 05-220 Zielonka
5.	GCR	ul. Mickiewicza 23, 05-220 Zielonka
6.	Szkoła Podstawowa nr 2	ul. Powstańców 3, 05-220 Zielonka
7.	budynek	ul. Przemysłowa 4, 05-220 Zielonka
8.	Słup energetyczny	Rynek miejski w Zielonce przy ulicy Kolejowej
9.	budynek	ul. Wyszyńskiego 7/20, 05-220 Zielonka
10.	Urząd Miasta Zielonka	ul. Lipowa 5, 05-220 Zielonka
11.	budynek	ul. Młodzieżowa 1, 05-220 Zielonka
12.	Urząd Miasta Zielonka – sala sesji	ul. Lipowa 5, 05-220 Zielonka
13.	Szkoła Podstawowa nr 1	ul. Staszica 56, 05-220 Zielonka
14.	Szkoła Podstawowa nr 3	ul. Wilsona 36, 05-220 Zielonka
15.	Zakłady Mięsne	ul. Bankowa 2, 05-220 Zielonka

z up. Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej
Zastępcą Dyrektora Departamentu
Hurtowego Rynku Telekomunikacyjnego

Tomasz Bator