



**PREZES**

**URZĘDU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ**

**dr inż. Jacek Oko**

Warszawa, 5 stycznia 2024 r.

**Orange Polska S.A.**

Al. Jerozolimskie 160  
02-326 Warszawa

**Podmioty na prawach strony:**

**Polska Izba Informatyki  
i Telekomunikacji**

Al. Jerozolimskie 136, IX piętro  
02-305 Warszawa

**Krajowa Izba Gospodarcza  
Elektroniki i Telekomunikacji**

ul. Stępińska 22/30  
00-739 Warszawa

**Krajowa Izba Komunikacji  
Ethernetowej**

ul. Lindleya 16/304  
02-013 Warszawa

**Polska Izba Komunikacji  
Elektronicznej**

ul. Przemysłowa 30  
00-450 Warszawa

**DECYZJA DR.WORK.6082.1.2021.123**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej „kpa”), w związku z art. 206 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1648 ze zm., dalej „Pt”) oraz art. 43 ust. 2 Pt, po rozpatrzeniu wniosku Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji z siedzibą w Warszawie (dalej „Wniosek KIGEiT”) z dnia 8 maja 2023 r., nr KIGEiT/658/05/2023 (wpływ do Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej „UKE”) w dniu 8 maja 2023 r.) o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej „Prezes UKE”) z dnia 24 kwietnia 2023 r., nr DR.WORK.6082.1.2021.96 (dalej „Zaskarżona decyzja”), w przedmiocie zobowiązania Orange Polska S.A., z siedzibą w Warszawie (dalej „OPL” lub „TP”) do przygotowania zmiany „Oferty ramowej określającej ramowe warunki dostępu telekomunikacyjnego w zakresie rozpoczynania i zakańczania połączeń, hurtowego dostępu do sieci TP, dostępu do łącz abonenckich w sposób zapewniający dostęp pełny lub współdzielony oraz dostępu do łącz abonenckich poprzez węzły sieci telekomunikacyjnej na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowej transmisji danych” (dalej „Oferta SOR”), zatwierdzonej decyzją Prezesa UKE z dnia 29 września 2010 r., nr DHRT-WOR-6082-

Urząd Komunikacji Elektronicznej  
Warszawa, ul. Giełdowa 7/9,  
tel. 22 53 49 440, fax 22 53 49 306, platforma e-usług: pue.uke.gov.pl

4/10(109), zmienionej następnie decyzjami Prezesa UKE, poprzez dostosowanie treści Oferty SOR do aktualnie obowiązujących OPL obowiązków regulacyjnych i przepisów prawa, a w szczególności do:

- decyzji Prezesa UKE z dnia 26 września 2018 r., DHRT.SMP.6041.5.2017.92;
- decyzji Prezesa UKE z dnia 22 października 2019 r., DR.SMP.6040.1.2019.74;
- decyzji Prezesa UKE z dnia 22 października 2019 r., DR.SMP.6040.2.2019.90;
- decyzji Prezesa UKE z dnia 11 grudnia 2019 r., DHRT.SMP.6040.80.2018.54;
- rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2021/654 z dnia 18 grudnia 2020 r. (dalej „Akt delegowany”),<sup>1</sup>

### **utrzymuję Zaskarżoną decyzję w mocy.**

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 29 września 2010 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WOR-6082-4/10(109), w której zatwierdził Ofertę SOR.

W dniu 5 kwietnia 2011 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WOR-6082-4/10(219), w której w części uchylił i zmienił decyzję z dnia 29 września 2010 r.

W dniu 5 sierpnia 2011 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DART-SMP-6040-5/10(42) (dalej „Decyzja SMP 2011”), w której ustalił, że na krajowym rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (sieci telefonicznej w stałej lokalizacji) nie występuje skuteczna konkurencja oraz wyznaczył TP jako przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji na tym rynku.

W dniu 26 września 2018 r. Prezes UKE wydał decyzję DHRT.SMP.6041.5.2017.92 (dalej „Decyzja Deregulacyjna”) w której ustalił, że na krajowym rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń, w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (sieci telefonicznej w stałej lokalizacji), występuje skuteczna konkurencja. Wobec powyższego Prezes UKE uchylił obowiązki regulacyjne określone w Decyzji SMP 2011, jednocześnie określając termin uchylecia obowiązków regulacyjnych na okres 2 lat od dnia doręczenia decyzji OPL. Decyzja Deregulacyjna została doręczona OPL 1 października 2018 roku, zatem wskazany w zdaniu poprzednim okres 2 letni upłynął 1 października 2020 r.

W dniu 22 października 2019 r. Prezes UKE wydał decyzję DR.SMP.6040.1.2019.74 (dalej „Decyzja SMP I 2019”), w której ustalił, że na krajowym hurtowym rynku usługi lokalnego dostępu w stałej lokalizacji na obszarze 51 obszarów gminnych występuje skuteczna konkurencja. Prezes UKE ustalił również, że poza tymi obszarami występuje przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej, wobec czego Prezes UKE uznał za zasadne zastosowanie wobec OPL m.in. obowiązku, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy Pt, polegającego na przygotowaniu i przedstawieniu, w terminie 3 (trzech) miesięcy od dnia doręczenia decyzji, projektu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym - zarówno w oparciu o technologię miedzianą, jak i światłowodową, z wyłączeniem kanalizacji kablowej - w zakresie zapewnienia dostępu do hurtowej usługi lokalnego dostępu w stałej lokalizacji.

W dniu 22 października 2019 r. Prezes UKE wydał decyzję DR.SMP.6040.2.2019.90 (dalej „Decyzja SMP II 2019”), w której ustalił, że na krajowym hurtowym rynku usługi centralnego dostępu w stałej lokalizacji dla produktów rynku masowego na obszarze 151

<sup>1</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/654 z dnia 18 grudnia 2020 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 poprzez określenie jednolitej maksymalnej ogólnounijnej stawki za zakończenie połączenia głosowego w sieci ruchomej oraz jednolitej maksymalnej ogólnounijnej stawki za zakończenie połączenia głosowego w sieci stacjonarnej, C/2020/8703; Dz.U. L 137 z 22.4.2021, str. 1—9.

obszarów występuje skuteczna konkurencja. Prezes UKE ustalił również, że poza tymi obszarami występuje przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej, wobec czego Prezes UKE uznał za zasadne zastosowanie wobec OPL obowiązku, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy Pt, polegającego na przygotowaniu i przedstawieniu w terminie 3 (trzech) miesięcy od dnia doręczenia decyzji projektu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym – zarówno w oparciu o technologię miedzianą, jak i światłowodową, z wyłączeniem kanalizacji kablowej – w zakresie zapewnienia dostępu do urządzeń dostępu szerokopasmowego oraz dostępu do węzłów sieci telekomunikacyjnej używanych na potrzeby szerokopasmowej transmisji danych kierowanej do lokalnej pętli abonenckiej.

W dniu 11 grudnia 2019 r. Prezes UKE wydał decyzję DHRT.SMP.6040.80.2018.54 (dalej „Decyzja SMP III 2019”), w której Prezes UKE określił rynek właściwy, jako hurtowy rynek świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji, wyznaczył przedsiębiorcę o znaczącej pozycji rynkowej oraz ustalił obowiązki regulacyjne.

W dniu 18 grudnia 2020 r. Komisja Europejska (dalej „KE”) przyjęła Akt delegowany.

Pismem z dnia 4 maja 2021 r. Prezes UKE zawiadomił OPL, Polską Izbę Informatyki i Telekomunikacji z siedzibą w Warszawie (dalej „PIIT”), KIGEiT, Polską Izbę Komunikacji Elektronicznej z siedzibą w Warszawie (dalej „PIKE”) oraz Krajową Izbę Komunikacji Ethernetowej z siedzibą w Warszawie (dalej „KIKE”) o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie zobowiązania OPL do przygotowania zmiany Oferty SOR poprzez dostosowanie treści Oferty SOR do aktualnie obowiązujących OPL obowiązków regulacyjnych, przepisów prawa oraz decyzji administracyjnych, w tym w szczególności do: Decyzji Deregulacyjnej; Decyzji SMP I 2019; Decyzji SMP II 2019; Decyzji SMP III 2019; Aktu delegowanego.

Pismem z dnia 18 maja 2021 r. (data wpływu do UKE w dniu 18 maja 2021 r.) OPL przedstawiła stanowisko w sprawie wskazując na następujące kwestie:

1. formę zmiany Oferty SOR,
2. zmiany w zakresie Aktu delegowanego,
3. zmiany odnoszące się do deregulacji WLR<sup>2</sup>.

Pismem z dnia 19 maja 2021 r. (data wpływu do UKE w dniu 20 maja 2021 r.) PIIT wniosła o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Pismem z dnia 24 maja 2021 r. (data wpływu do UKE w dniu 27 maja 2021 r.) PIKE wniosła o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Postanowieniem z dnia 27 maja 2021 r. Prezes UKE dopuścił PIIT do udziału w postępowaniu.

Pismem z dnia 28 maja 2021 r. (data wpływu do UKE w dniu 1 czerwca 2021 r.) KIKE wniosła o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Postanowieniem z dnia 2 czerwca 2021 r. Prezes UKE dopuścił PIKE do udziału w postępowaniu.

Pismem z dnia 7 czerwca 2021 r. (data wpływu do UKE w dniu 7 czerwca 2021 r.) KIGEiT wniosła o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Postanowieniem z dnia 9 czerwca 2021 r. Prezes UKE dopuścił KIKE do udziału w postępowaniu.

---

<sup>2</sup> ang. Wholesale Line Rental – hurtowa usługa abonamentu.

Postanowieniem z dnia 18 czerwca 2021 r. Prezes UKE dopuścił KIGEiT do udziału w postępowaniu.

Pismem z dnia 9 lipca 2021 r. (data wpływu do UKE dnia 9 lipca 2021 r.) KIKE przedstawiła stanowisko w sprawie poruszając następujące kwestie:

1. Opłat za inne tryby połączenia sieci,
2. Zryczałtowanej stawki interkonektowej (dalej „PSI”<sup>3</sup>),
3. Jednopoziomowej struktury i 12 punktów styku sieci OPL,
4. Analizy sieci szkieletowej,
5. Modyfikacji opłat za PDU<sup>4</sup>,
6. Technologii routingu numerów przeniesionych.

W dniu 21 stycznia 2022 r. KIKE wystąpiła o udostępnienie akt postępowania. W dniu 4 lutego 2022 r. udostępniono KIKE akta niniejszego postępowania.

W dniu 21 stycznia 2022 r. KIKE złożyła ponaglenie wskazując, że należy niezwłocznie zobowiązać OPL do zmiany Oferty SOR poprzez dostosowanie oferty ramowej do zapisów Aktu delegowanego.

W odpowiedzi na ponaglenie złożone przez KIKE 21 stycznia 2022 r. Prezes UKE 3 lutego 2022 r. zawiadomił, że nie ma podstaw do stwierdzenia beczynności organu w prowadzeniu postępowania.

Pismem z dnia 22 marca 2022 r. Prezes UKE wezwał KIKE do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień.

Pismem z dnia 12 sierpnia 2022 r. Prezes UKE wezwał OPL do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień.

Pismem z dnia 2 września 2022 r. (data wpływu do UKE w dniu 2 września 2022 r.) OPL przedstawiła dodatkowe stanowisko w sprawie (dalej „Stanowisko OPL 2”).

Pismem z dnia 3 września 2022 r. Prezes UKE wezwał OPL do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień poprzez przekazanie informacji, czy Stanowisko OPL 2 zawiera tajemnicę przedsiębiorstwa OPL.

Pismem z dnia 13 października 2022 r. OPL przedstawiła odpowiedź na wezwanie z dnia 3 września 2022 r. OPL wskazała, że Stanowisko OPL 2 nie zawiera informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

Pismem z dnia 16 lutego 2023 r. Prezes UKE poinformował podmioty biorące udział w postępowaniu o przysługującym im na podstawie art. 10 § 1 kpa prawie do zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie, a także do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Pismem z dnia 23 lutego 2023 r. (data wpływu do UKE w dniu 23 lutego 2023 r.) OPL podtrzymała swoje wcześniejsze stanowiska w sprawie.

W dniu 24 kwietnia 2023 r. Prezes UKE wydał Zaskarżoną decyzję w której:

- w pkt I.1. sentencji, zobowiązał OPL do przygotowania projektu zmiany Oferty SOR poprzez przedstawienie projektu zmiany oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji OPL - poprzez

---

<sup>3</sup> Płaska Stawka Interkonektowa.

<sup>4</sup> Punkt Dostępu do Usługi.

dostosowanie treści Oferty SOR do Aktu delegowanego tj. przez zmianę stawki FTR<sup>5</sup> oraz innych opłat powiązanych ze stawką FTR, usunięcie możliwości rozliczenia ruchu międzyoperatorskiego w oparciu o PSI, zmianę elementów Oferty SOR odnoszących się do stacjonarnej sieci komutowanej OPL (dotyczących podziału sieci na obszary tranzytowe (dalej „OTr”<sup>6</sup>) i strefy numeracyjne (dalej „SN”<sup>7</sup>) oraz konieczności posiadania minimum 12 (dwunastu) Punktów Dostępu do Usługi) w ramach realizacji usługi zakańczania połączeń, w tym zmianę opisu usługi zakańczania połączeń odwołującej się do OTr i SN oraz wprowadzenie definicji zakańczania połączeń zgodnej z definicją zawartą w Akcie delegowanym,

- w pkt. I.2 nadał Zaskarżonej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności,
- w pkt. II sentencji umorzył postępowanie administracyjne w pozostałej części.

W dniu 8 maja 2023 r. (data wpływu do UKE w dniu 8 maja 2023 r.) KIGEiT złożyła Wniosek KIGEiT. KIGEiT zaskarżyła w całości Zaskarżoną decyzję, zarzucając naruszenie:

- art. 2 ust. 1 lit. b) Aktu delegowanego przez przyjęcie, że OPL może pobierać opłaty za: a) porty wykorzystywane do usługi zakańczania połączeń, b) za wiązki wykorzystywane do usługi zakańczania połączeń oraz c) multipleksację w przypadku jeżeli ten element sieci nie jest wykorzystywany wyłącznie do świadczenia usługi zakańczania połączeń,
- art. 5 ust. 1 Aktu delegowanego przez przyjęcie, że OPL może pobierać opłaty za infrastrukturę [a) porty, b) za wiązki oraz c) multipleksację] wykorzystywaną do świadczenia usługi zakańczania połączeń jeżeli dany element sieci nie jest wykorzystywany wyłącznie do świadczenia usługi zakańczania połączeń, co prowadzi do tego, że opłata za zakończenie połączenia jest wyższa niż wskazana w tym przepisie.

W związku z powyższymi zarzutami, KIGEiT wniosła o zmianę Zaskarżonej decyzji poprzez przesądzenie, że jeżeli dany element sieci służy do świadczenia przez OPL usługi zakańczania połączeń oraz objęty jest przyjętą przez KE metodą hipotetycznego efektywnego operatora, wówczas OPL nie powinna żądać opłat z tego tytułu.

Pismem z dnia 14 czerwca 2023 r. Prezes UKE na podstawie art. 61 § 4 kpa zawiadomił OPL, PIIT, KIGEiT, KIKE oraz PIKE, iż na Wniosek KIGEiT zostało wszczęte postępowanie administracyjne w przedmiocie ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej wydaniem Zaskarżonej decyzji. Jednocześnie, Prezes UKE powiadomił Strony o przysługującym im, na podstawie art. 73 § 1 kpa, prawie wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów. Ponadto, Prezes UKE poinformował, iż przewidywane załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym, biorąc pod uwagę przepis art. 35 § 3 kpa, powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania, o ile nie pojawią się w sprawie okoliczności związane w szczególności z koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego bądź ze szczególnym stopniem jej skomplikowania, które mogą wpłynąć na wydłużenie terminu przedmiotowego postępowania. O przedłużeniu terminu strony zostaną poinformowane przez Prezesa UKE odrębnym pismem.

---

<sup>5</sup> ang. Fixed Termination Rate – stawka za zakończenie połączenia w sieci stacjonarnej.

<sup>6</sup> Zgodnie z zapisami Oferty SOR: Obszar Tranzytowy (OTr) – obszar geograficzny składający się z określonych Stref Numeracyjnych.

<sup>7</sup> Zgodnie z zapisami Oferty SOR: Strefa Numeracyjna (SN) – obszar geograficzny, dla którego ustalono wskaźnik strefy numeracyjnej w Planie Numeracji Krajowej.

Pismem z dnia 13 października 2023 r., Prezes UKE zawiadomił OPL, PIIT, KIGEiT, KIKE oraz PIKE, iż zgodnie z art. 10 § 1 kpa, strony mogą zapoznać się z materiałem zgromadzonym w sprawie, a także wypowiedzieć się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Pismem z dnia 23 października 2023 r. (data wpływu do UKE w dniu 23 października 2023 r.) OPL wniosła o oddalenie Wniosku KIGEiT i utrzymanie Zaskarżonej decyzji w niezmienionym brzmieniu.

**Po dokonaniu ponownej analizy całości sprawy oraz biorąc powyższe pod uwagę, Prezes UKE zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 206 ust. 1 Pt, postępowanie przed Prezesem UKE prowadzone jest na podstawie kpa ze zmianami wynikającymi z Pt oraz ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 733 ze zm.).

Zgodnie z art. 138 § 1 kpa organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze. Natomiast, stosownie do art. 127 § 3 kpa, od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Postępowanie zostało zainicjowane Wnioskiem KIGEiT o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 8 maja 2023 r. Należy uznać, iż KIGEiT, która występuje w niniejszej sprawie jako podmiot na prawach strony, poprzez przesłanie Wniosku KIGEiT przez PUE<sup>8</sup> w dniu 8 maja 2023 r., zachowała wymagany przez przepisy prawa (art. 129 § 2 kpa) 14 - dniowy termin na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (Zaskarżona decyzja została doręczona KIGEiT w dniu 24 kwietnia 2023 r.). Należy zatem stwierdzić, że w sprawie zrealizowane zostały przesłanki wynikające z art. 127 § 3 kpa oraz 129 § 2 kpa, upoważniające i zobowiązujące Prezesa UKE do ponownego rozpoznania sprawy administracyjnej zakończonej Zaskarżoną decyzją i wydania nowego rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Zgodnie z poglądem ugruntowanym w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym, istotą postępowania odwoławczego jest ponowne merytoryczne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, a nie zaś jedynie kontrola decyzji organu pierwszej instancji, czy też rozpatrzenie zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu (Adamiak, w: Adamiak/Borkowski, KPA Komentarz, 3. wyd., Warszawa, Art.138 Nb 1, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej „NSA”) z dnia 9.10.1992 r., V S.A. 137/92; opubl. ONSA z. 1/1992, poz. 22). Organ jest zobowiązany zatem do ponownego rozważenia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych i prawnych, a w razie konieczności do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego (art. 136 kpa), co w efekcie ma doprowadzić do wydania nowego rozstrzygnięcia w sprawie, które wyeliminuje ewentualne wady decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji. Tak ukształtowany zakres postępowania odwoławczego jest wyrazem realizacji wynikającej z art. 15 kpa zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, zgodnie z którą obywatel ma prawo do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia jego sprawy przez kompetentny organ władzy państwowej (Adamiak, w: Adamiak/Borkowski, KPA Komentarz, 3. wyd., Warszawa, Art. 15 Nb 1). Skutkiem złożenia przez stronę odwołania jest zatem zainicjowanie administracyjnego toku

<sup>8</sup> Platforma Usług Elektronicznych.

instancji, w ramach którego następuje przekazanie kompetencji do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej z organu pierwszej instancji, na organ drugiej instancji.

W odmienny sposób gwarancje wynikające z zasady dwuinstancyjności zapewniane są w sytuacji, gdy organem właściwym do rozpatrzenia sprawy w pierwszej instancji jest organ administracyjny w randze ministra nad którym, z uwagi na strukturalne ograniczenia administracji publicznej, nie występują organy wyższego stopnia, wówczas uprawnienie strony do dwukrotnego rozpoznania sprawy administracyjnej realizowane jest w ramach instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, która uregulowana została w art. 127 § 3 kpa. W tym trybie strona niezadowolona z decyzji, wydanej przez ministra lub centralny organ administracji rządowej, jest uprawniona do zainicjowania przed tym samym organem drugiego postępowania merytorycznego w tej samej sprawie, do którego odpowiednio należy stosować przepisy kpa dotyczące odwołań. Postępowanie wszczęte wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy kończy się rozstrzygnięciem - sposobem załatwienia sprawy - przewidzianym w art. 138 § 1 kpa (por. wyroki NSA z dnia 17 listopada 2000 r., sygn. akt 1 SA 1543/99, LEX nr 57182 i z dnia 27 listopada 2001 r., sygn. akt I SA 1011/00, LEX nr 81760). Powyższe oznacza, że organ wydający decyzję na skutek prawidłowo złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (Wniosek KIGEiT został złożony w określonym 14 - dniowym terminie na jego złożenie) „*obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę, która już raz została rozstrzygnięta przez ten organ w ramach działania jako organu pierwszej instancji, przy zastosowaniu takich rozstrzygnięć, które zostały przewidziane w art. 138 § 1 kpa*” (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie dalej „WSA” z dnia 20 marca 2007 r., sygn. V SA/Wa 248/07, LEX nr 338253). KIGEiT, składając Wniosek KIGEiT, zaznaczyła, iż zaskarża „*w całości decyzję z dnia 24 kwietnia 2023 r., nr DR.WORK.6082.1.2021.96*”. Jak podkreśla się w wyroku NSA z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. I OSK 1070/21, Legalis „*zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych zakres kompetencji organu odwoławczego wyznaczony jest zakresem odwołania. Jeżeli odwołująca się strona jednoznacznie wskazuje, że przedmiotem odwołania jest wyłącznie część decyzji organu pierwszej instancji, to oznacza to określenie kompetencji odwoławczych organu wyższego stopnia*”. Wnioskując *a contrario*, jeżeli KIGEiT zaskarżył Zaskarżoną decyzję w całości, to sprawa podlega ponownemu merytorycznemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w całości.

Ponadto, jak słusznie wskazuje się w nauce przedmiotu: „*Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu pierwszej instancji polegających na niewłaściwie zastosowanym przepisie prawa materialnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. W przypadku odmiennego rozstrzygnięcia sprawy organ odwoławczy ma kompetencje merytoryczno-reformacyjne. Może wydać decyzję uchylającą w całości lub części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy w sytuacji, gdy uznał, iż rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest nieprawidłowe z uwagi na niezgodność z przepisami prawa lub z punktu widzenia celowości*” (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. VII SA/Wa 504/08, LEX nr 508489). Takiej weryfikacji - kierując się kryterium legalności - dokonał Prezes UKE w postępowaniu.

Zgodnie z art. 138 § 1 kpa, organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo

- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie w pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

Decyzja o utrzymaniu w mocy Zaskarżonej decyzji wydawana jest przez organ odwoławczy w przypadku stwierdzenia przez niego, że Zaskarżona decyzja organu pierwszej instancji jest prawidłowa. Ze względu na zakres weryfikacji dokonywanej przez organ drugiej instancji przyjmuje się, że prawidłowości decyzji organu pierwszej instancji nie można sprowadzać tylko do przypadku zgodności tej decyzji z prawem. Kryteria weryfikacji dokonywanej w postępowaniu odwoławczym nie wyczerpują się bowiem na legalności decyzji, ale obejmują też w szczególności celowość, racjonalność, ekonomiczność czy słuszność wydanego rozstrzygnięcia. Zgodnie z wyrokiem NSA, z dnia 14 stycznia 1993 r. o sygn. akt SA/Wr 1384/92, badanie sprawy z punktu widzenia celowości i słuszności rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji wynika z faktu, iż organ odwoławczy jest obowiązany rozstrzygać merytorycznie sprawę administracyjną. Ponowne rozpatrzenie sprawy musi mieć więc zawsze wszechstronny i wielowymiarowy charakter i nie może być jedynie sprowadzone do weryfikacji zarzutów podniesionych przez stronę w treści odwołania.

Prezes UKE rozpatrując wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ponownie ocenia materiał dowodowy uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania Zaskarżonej decyzji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem Zaskarżonej decyzji, a wydaniem decyzji w postępowaniu prowadzonym z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Prezes UKE ponownie zbadał wszystkie okoliczności faktyczne związane ze sprawą, zgodnie z zasadami prawdy obiektywnej i oficjalności (art. 7 kpa i art. 77 kpa) oraz zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 kpa). Ponadto, Prezes UKE oparł się na materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, dokonując wszechstronnej oceny jego znaczenia i wartości dla toczącej się sprawy. Biorąc powyższe pod uwagę, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Prezes UKE podjął decyzję o utrzymaniu w całości w mocy Zaskarżonej decyzji.

Podstawą ponownego rozpatrzenia sprawy i wydania decyzji jest art. 43 ust. 2 zd. 1 Pt, zgodnie z którym „*W przypadku zmiany zapotrzebowania na usługi lub zmiany warunków rynkowych Prezes UKE może z urzędu lub na uzasadniony wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego zobowiązać operatora do przygotowania zmiany oferty ramowej w całości lub w części*”. Powyższy przepis reguluje zatem kwestie związane z zobowiązaniem operatora do przygotowania zmiany oferty ramowej, tj. tryb wszczęcia postępowania, przedmiot i zakres zobowiązania do przygotowania zmiany oferty ramowej oraz przesłanki uprawniające Prezesa UKE do zobowiązania operatora do przygotowania zmiany oferty ramowej.

Analizując treść przywołanego wyżej art. 43 ust. 2 zd. 1 Pt należy podkreślić, że w przypadku zmiany zapotrzebowania na usługi lub zmiany warunków rynkowych Prezes UKE może z urzędu lub na uzasadniony wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego (dalej „PT”) zobowiązać operatora do przygotowania zmiany oferty ramowej w całości lub w części. Wskazać w tym zakresie należy, iż zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1981/11, LEX 1361522 „*artykuł 43 ust. 2 p.t. jako przesłanki wprowadzenia przez przedsiębiorcę zmian do obowiązującej oferty ramowej wskazuje zmiany zapotrzebowania na usługi lub zmiany warunków rynkowych. Przesłanki te muszą być interpretowane w taki sposób, aby w przypadku dostrzeżenia przez organ wystąpienia wskazanych wyżej zniekształceń lub barier organ miał możliwość zobowiązania do dokonania zmiany oferty*



*ramowej, która wyeliminuje nieprawidłowości. Nie jest do zaakceptowania taka wykładnia art. 43 ust. 2 p.t., która mimo stwierdzenia, że po wprowadzeniu oferty ramowej na rynku konkurencyjnym występują nieprawidłowości, nie daje możliwości zobowiązania przedsiębiorcy do przygotowania stosownych zmian tej oferty”.*

Ponadto, w opinii przedstawicieli doktryny „*wyliczenie okoliczności uzasadniających nałożenie obowiązku przygotowania projektu zmiany oferty nie obejmuje zmian prawa, wymagających odpowiedniego dostosowania oferty, ale niewątpliwie również z tego powodu Prezes UKE może zobowiązać operatora do dokonania zmiany.*” – S. Piątek, Prawo telekomunikacyjne. Komentarz, 2019, wyd. 4, Legalis. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, niewątpliwie jako zmianę prawa jw. należy potraktować wejście w życie Aktu delegowanego, wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 75 ust. 1 EKŁE tj. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona) z dnia 11 grudnia 2018 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 321, str. 36).

W zależności od wyników dokonanej oceny, Prezes UKE jest uprawniony do:

1. zobowiązania operatora (tu: OPL) do przygotowania zmiany oferty ramowej (tu: Oferta SOR) w całości lub w części,
2. odmowy zobowiązania operatora (tu: OPL) do przygotowania zmiany oferty ramowej (tu: Oferta SOR) w całości lub w części.

W związku z powyższym, Prezes UKE, ponownie rozpatrując sprawę, kierował się przesłankami określonymi w art. 43 ust. 2 Pt, tj.:

1. istnienia obowiązującej oferty ramowej,
2. wystąpienia zmiany zapotrzebowania na usługi lub zmiany warunków rynkowych (z uwzględnieniem zmian przepisów prawa).

Ponownie analizując treść art. 43 ust. 2 zd. 1 Pt, pod kątem ww. przesłanek Prezes UKE wskazuje, że obowiązującą ofertą ramową, której zobowiązania do zmiany dotyczy niniejsze postępowanie, na dzień wydania decyzji jest Oferta SOR.

Dokonując ponownej analizy sprawy w zgodzie z treścią art. 43 ust. 2 zd. 1 Pt, Prezes UKE zaznacza, że postępowanie zostało wszczęte na Wniosek KIGeIT. W ocenie Prezesa UKE zaistniała zmiana zapotrzebowania na usługi, a przede wszystkim zmiana warunków rynkowych jako konsekwencja zmiany przepisów prawa. W odniesieniu do omawianej przesłanki należy bowiem wyjaśnić, że ustawodawca posłużył się w tym przypadku pojęciem niedookreślonym, pozostawiając tym samym kwestię ustalenia co należy rozumieć pod pojęciem „zmiany zapotrzebowania na usługi” lub „zmiany warunków rynkowych” w kompetencji Prezesa UKE. Potwierdzenie powyższego twierdzenia znajduje się również w treści orzecznictwa przedmiotu, zgodnie z którym: „*W tym kontekście, należy uznać, iż na gruncie ustawy - Prawo telekomunikacyjne - możliwość nałożenia obowiązku zmiany oferty ramowej, jako środka zaradczego przewidzianego w cyt. ustawie, jest dyskrecyjną kompetencją organu regulacyjnego wynikającą z oceny adekwatności tego środka regulacyjnego, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, celów ustawy oraz celów polityki regulacyjnej określonych m.in. w art. 1 ust. 2, art. 25 ust. 4, art. 42 ust. 1 i art. 189 ust. 2 cyt. ustawy (podobnie: A. Chrzanowski, Stosowanie ofert ramowych w praktyce regulacyjnej /w:/ Regulacja rynków telekomunikacyjnych, pod red. S. Piątka, Warszawa 2007, s. 312)”* (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2014 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2624/13, orzeczenia.nsa.gov.pl). Przy czym, jak wynika z orzecznictwa co do możliwości wykładni pojęcia „zmiany zapotrzebowania na usługi” to: „*Art. 43 ust. 2 p.t. jako przesłanki tych zmian*

wskazuje zmiany zapotrzebowania na usługi [...]. Przesłanki te muszą być interpretowane w taki sposób, aby w przypadku dostrzeżenia przez organ wystąpienia wskazanych wyżej zniekształceń lub barier organ miał możliwość zobowiązania do dokonania zmiany oferty ramowej, która wyeliminuje nieprawidłowości” (wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1981/11, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2014 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2624/13, orzeczenia.nsa.gov.pl) Prezes UKE uwzględnił w niniejszym postępowaniu również pogląd, zgodnie z którym: „[...] w omawianej sytuacji organ regulacyjny musi wykazać, że okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że stosowana przez operatora dotychczasowa oferta ramowa nie uwzględnia zaistniałych zmian zapotrzebowania na usługi lub zmian warunków rynkowych, co uzasadnia potrzebę dokonania zmian, oczywiście gdy na operatora nałożono uprzednio stosowne obowiązki regulacyjne. Ponadto należy zauważyć, że skoro decyzja wydana na podstawie art. 43 ust. 2 Pt powinna określać te zapotrzebowania na usługi lub zmiany warunków rynkowych, które uzasadniają potrzebę dokonania zmian w ofercie ramowej, to organ regulacyjny nie może poprzestać na ogólnym określeniu tych zmian, ale wskazać konkretnie, jakie usługi lub na czym polegające zmiany warunków rynkowych mogą uzasadnić potrzebę dokonania stosownych zmian oferty (podobnie: M. Rogalski /w:/ M. Rogalski (red.), K. Kawałek, Prawo telekomunikacyjne. Komentarz, LEX, 2010, komentarz do art. 43 Prawa telekomunikacyjnego, t. 7)”.

Jak podkreśla S. Piątek: „Decyzja wydana na podstawie art. 43 ust. 2 powinna wskazywać nowe potrzeby rynku, odpowiednio określając przedmiot oferty. Nie wydaje się konieczne dokonywanie zmiany decyzji wydanej na podstawie art. 42 ust. 1, która określiła potrzeby dostępowe zaspokojone w zatwierdzonej ofercie. Decyzja wydawana na podstawie ust. 2 określa w nowy sposób potrzeby rynku, do których należy dostosować zakres oferty.” (S. Piątek, Prawo telekomunikacyjne. Komentarz, 2019, wyd. 4, Legalis).

Tak jak w Zaskarżonej decyzji, ponownie rozpatrując sprawę Prezes UKE podkreśla w niniejszej decyzji, iż przepisy Aktu delegowanego są źródłem zmian na rynku telekomunikacyjnym, normują nowe potrzeby rynku i zmiany te powinny znaleźć odbicie w obowiązującej ofercie ramowej. Przepisy te uwzględniają odpowiedź na problemy związane z ograniczeniami konkurencji w zakresie połączenia sieci i zakańczania połączeń. Wprowadzenie przez Akt delegowany jednolitej maksymalnej unijnej stawki za zakańczanie połączeń w sieci ruchomej oraz stacjonarnej wpłynęło na konieczność zmiany treści Oferty ramowej. Wcielenie zmian wynikających z Aktu delegowanego do Oferty SOR pozwoli na jasne, efektywne i nie budzące wątpliwości warunki współpracy na podstawie oferty, do której stosowania OPL jest zobowiązana w zakresie współpracy z operatorami alternatywnymi (dalej „OA”) (art. 43 ust. 6 Pt). Wszyscy operatorzy prowadzący działalność na terytorium Unii Europejskiej (dalej „UE”) są zobowiązani do stosowania jednolitej stawki za zakańczanie połączeń. Zatem OPL nie może być, w tym zakresie, traktowana inaczej niż pozostali PT w UE.

Ponownie rozpoznając sprawę zakończoną Zaskarżoną decyzją, Prezes UKE podtrzymuje, iż pozostawienie bez zmian Oferty SOR doprowadziłoby do braku pewności zarówno po stronie OPL, jak i OA w zakresie charakteru i sposobu świadczenia usługi, zakresu oferowanych usług przez OPL oraz opłat, do pobierania których upoważniona jest OPL na regulowanym rynku zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji OPL. Powyższa sytuacja spowodowała konieczność interwencji Prezesa UKE poprzez wydanie Zaskarżonej decyzji. W związku z powyższym, w Zaskarżonej decyzji OPL zobowiązana została

do przedstawienia projektu zmiany Oferty SOR, zgodnego z Aktem delegowanym, przez zmianę stawki FTR oraz innych opłat powiązanych ze stawką FTR, usunięcie możliwości rozliczenia ruchu międzyoperatorskiego w oparciu o PSI, zmianę elementów Oferty SOR odnoszących się do stacjonarnej sieci komutowanej OPL w ramach realizacji usługi zakańczania połączeń, w tym zmianę opisu usługi zakańczania połączeń odwołującej się do OTr i SN, jak również wprowadzenie definicji zakańczania połączeń zgodnej z definicją zawartą w Akcie delegowanym (pkt I.1. sentencji Zaskarżonej decyzji). W tym miejscu należy podkreślić, iż wejście w życie Aktu delegowanego i określenie jednolitej stawki FTR stanowiło o ziszczeniu się przesłanek określonych w art. 43 ust. 2 Pt, upoważniających Prezesa UKE do wydania decyzji zobowiązującej do zmiany oferty ramowej (tu: OPL do zmiany Oferty SOR). W związku z powyższym Prezes UKE uznał, że rozstrzygnięcie zawarte w pkt I.1 sentencji Zaskarżonej decyzji było prawidłowe, zatem utrzymał w tym zakresie Zaskarżoną decyzję w mocy (o czym będzie mowa poniżej).

Akt delegowany, bezpośrednio obowiązujący, nakreślił nowy porządek prawny co do zasad współpracy pomiędzy operatorami w odniesieniu do wysokości stawek maksymalnych FTR i MTR<sup>9</sup> oraz zakresu pobierania opłat, zaś postanowienia Zaskarżonej decyzji mają na celu odzwierciedlenie tych zasad w Ofercie SOR. Nie mniej z uwagi na fakt, iż oferta ramowa OPL stanowi wykonanie obowiązków regulacyjnych ciążyących na OPL i podlega zatwierdzeniu przez Prezesa UKE, konieczne stało się zobowiązanie OPL do przedstawienia zmiany Oferty SOR celem osadzenia i usankcjonowania postanowień Aktu delegowanego i zatwierdzenia w takim kształcie Oferty SOR przez Prezesa UKE.

Prezes UKE, rozstrzygając w Zaskarżonej decyzji, w związku z wejściem w życie Aktu delegowanego i zmienionym nim podejściem w zakresie świadczenia usługi zakańczania połączeń oraz stawek za przedmiotowe usługi, zobowiązał OPL do przedstawienia zmiany Oferty SOR poprzez:

- dodanie do treści Oferty SOR definicji usługi zakańczania połączeń, która będzie zgodna z zapisami Aktu delegowanego bez rozróżnienia na SN, OTr i poza OTr;
- usunięcie z Oferty SOR zapisów dotyczących konieczności posiadania 12 PDU na rzecz możliwości ustanowienia jednego PDU w celu obsługi ruchu z całego kraju oraz stosowania w konsekwencji opłat pozwalających na odzyskanie kosztów związanych ze świadczeniem usługi zakańczania połączeń w sieci OPL;
- usunięcie możliwości rozliczenia ruchu międzyoperatorskiego w oparciu o PSI pobierając opłaty mieszczące się w granicach wyznaczonych w Akcie delegowanym (czyli w ramach maksymalnych stawek FTR).

W konsekwencji postanowień Zaskarżonej decyzji, Oferta SOR przedstawiona przez OPL powinna zawierać definicję usługi zakańczania połączeń bez podziału na SN, OTr i poza OTr, zapisy, iż OA chcący korzystać z usług OPL nie musi posiadać 12 PDU, a jedynie jeden PDU, stawkę FTR w wysokości wynikającej wprost z Aktu delegowanego bez podziału na stawkę w SN, w OTr i poza OTr, a także nie powinna przewidywać opłat za usługi towarzyszące, które dotychczas były pobierane przez OPL w przypadku świadczenia innych usług regulowanych niż usługa zakańczania połączeń.

Rozstrzygając ponownie w sprawie zakończonych Zaskarżoną decyzją Prezes UKE utrzymał w całości jej postanowienia w wyżej wskazanym zakresie w mocy (pkt I.1 Zaskarżonej decyzji). Powyższe oznacza, iż OPL powinna przedstawić, w celu zatwierdzenia przez Prezesa

---

<sup>9</sup> ang. Mobile Termination Rate – stawka za zakończenie połączenia w sieci mobilnej.

UKE, Ofertę SOR uwzględniającą zmiany przewidziane w Zaskarżonej decyzji utrzymane niniejszą decyzją w mocy.

Ponownie przeprowadzając analizę postępowania zakończonego Zaskarżoną decyzją w zakresie nadania ww. rygoru natychmiastowej wykonalności wedle pkt. I.2 sentencji Zaskarżonej decyzji, Prezes UKE podtrzymuje niniejszą decyzją niezbędność rygoru natychmiastowej wykonalności.

Stosownie do art. 108 § 1 kpa decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

W ocenie Prezesa UKE, w sprawie za nadaniem Zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności przemawiała potrzeba ochrony „interesu społecznego”. Powyższe Prezes UKE podtrzymuje w niniejszej decyzji.

Ponownie analizując przesłanki interesu społecznego należy stwierdzić, iż „nie ma trwałej, stałej definicji interesu społecznego, a treść tego pojęcia trzeba ustalać w każdym przypadku z osobna” (por. M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w sprawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 209, por. Komentarz do kpa, B. Adamiak, J. Borkowski, Wyd. C.H. Beck, W-wa 2000, str. 457, pkt 6). W tym zakresie należy zaznaczyć, iż orzecznictwo wyróżnia m.in. trzy kategorie „interesów”: prywatny (indywidualny), społeczny oraz publiczny. Interes społeczny jest przeciwstawiany interesowi prywatnemu i nie musi oznaczać ogółu, a jedynie pewną zbiorowość (por. np. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. akt V SA 3718/00, zam. ONSA 2002 nr 3, poz. 124). W tym miejscu należy wskazać, iż Zaskarżona decyzja Prezesa UKE w zakresie pkt. I.1 sentencji i skutki, jakie ze sobą niesie, mają istotne znaczenie dla interesu społecznego, co wymagało zapewnienia jej natychmiastowej wykonalności. W postępowaniu zakończonym Zaskarżoną decyzją, obecnie utrzymanym niniejszą decyzją w mocy interes społeczny wyraża się w dążeniu do wspierania rozwoju społecznej konkurencji pomiędzy PT, zapewnieniu im równego traktowania oraz zapewnieniu użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości oferowanych usług telekomunikacyjnych.

Tak jak w Zaskarżonej decyzji, Prezes UKE po ponownej analizie sprawy podtrzymuje w niniejszej decyzji, iż zobowiązanie OPL do zmiany Oferty SOR w zakresie określonym w pkt. I.1 sentencji Zaskarżonej decyzji, utrzymanym niniejszą decyzją w mocy, przyczyni się do dalszego rozwoju konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, zaś dostosowanie treści Oferty SOR do zapisów Aktu delegowanego powinno wyeliminować potencjalne, niekorzystne zjawiska związane z wątpliwościami interpretacyjnymi we współpracy międzyoperatorskiej na rynku telekomunikacyjnym oraz powinno przyczynić się do świadczenia przez OPL usług hurtowych na rzecz PT z zachowaniem wysokiej jakości, co będzie miało bezpośrednie przełożenie na poziom usług świadczonych abonentom. Po ponownej analizie sprawy zakończonej Zaskarżoną decyzją, Prezes UKE podtrzymuje w niniejszej decyzji, iż nadanie Zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, w omawianym zakresie, jest niezbędne, aby możliwe było jak najszybsze wprowadzenie przedmiotowych zmian do Oferty SOR i ich stosowanie na rynku telekomunikacyjnym.

Ponownie oceniając nadanie Zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w zakresie jakiego dotyczyło rozstrzygnięcie zawarte w pkt I.1 sentencji Zaskarżonej decyzji, Prezes UKE podtrzymuje w niniejszej decyzji, iż było ono niezbędne, aby te zmiany Oferty

SOR mogły być jak najszybciej wprowadzone do Oferty SOR, celem faktycznego wdrożenia tych zmian na rynku telekomunikacyjnym.

W związku z powyższym należy uznać, iż nadanie, w zakresie określonym w pkt I.1 sentencji Zaskarżonej decyzji utrzymanej niniejszą decyzją w mocy, rygoru natychmiastowej wykonalności było niezbędne ze względu na interes społeczny, który, jak już zostało wykazane w niniejszej sprawie, wyraża się w dążeniu do wspierania rozwoju skutecznej konkurencji pomiędzy PT, wspierania równego traktowania PT, a także zapewnieniu użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości oferowanych im usług telekomunikacyjnych.

Jednocześnie Prezes UKE, ponownie rozpatrując sprawę zakończoną wydaniem Zaskarżonej decyzji, utrzymał rozstrzygnięcie w zakresie pkt II sentencji Zaskarżonej decyzji, w myśl którego, z uwagi na zaistniałą bezprzedmiotowość postępowania w części odnoszącej się do pozostałego zakresu postępowania, zostało ono prawidłowo umorzone.

W tym kontekście Prezes UKE, po ponownej analizie sprawy wskazuje, że bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 105 § 1 kpa, należy utożsamiać z brakiem przedmiotu postępowania. Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ administracji państwowej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Sprawa administracyjna jest więc konsekwencją istnienia stosunku administracyjnoprawnego, a więc takiej sytuacji prawnej, w której strona ma prawo żądać od organu administracyjnego skonkretyzowania jej indywidualnych uprawnień wynikających z prawa materialnego. Na stosunek materialno-prawny składają się cztery elementy:

- podmiot stosunku,
- przedmiot stosunku,
- sfera faktów mających znaczenie dla możliwości konkretyzacji stosunku,
- sfera prawna, z której wywodzi się określony stosunek prawny (interes prawny) i który przesądza o możliwości i kształcie konkretyzacji tego stosunku.

Brak któregokolwiek z wyżej wymienionych elementów tego stosunku materialnoprawnego stanowi o bezprzedmiotowości postępowania (por. m.in. wyrok NSA z dnia 26 marca 1998 r., sygn. akt II SA 70/98, LEX nr 43205). Taki brak skutkuje tym, „iż nie można załatwić sprawy przez rozstrzygnięcie jej co do istoty”. Bezprzedmiotowość postępowania jest to zatem „orzeczenie formalne, kończące postępowanie bez jego merytorycznego rozstrzygnięcia” (tak wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA 2225/01, publ. Biuletyn Skarbowy 2003/6/25; podobnie NSA w wyroku z dnia 18 kwietnia 1995 r., sygn. akt SA/Łd 2424/94, publ. ONSA 1996/2/80). Należy ponadto wskazać, że przesłanką umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 kpa jest bezprzedmiotowość postępowania „z jakiegokolwiek przyczyny”, czyli z każdej przyczyny powodującej brak jednego z elementów materialnego stosunku prawnego w odniesieniu do jego strony podmiotowej lub przedmiotowej (tak wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 stycznia 1999 r., sygn. akt SA/Sz 1029/97, LEX Nr 36139).

Zgodnie z art. 43 ust. 2 Pt w przypadku zmiany zapotrzebowania na usługi lub zmiany warunków rynkowych Prezes UKE może z urzędu lub na uzasadniony wniosek PT zobowiązać operatora do przygotowania zmiany oferty ramowej w całości lub w części.

Zgodnie z zakresem niniejszego postępowania przedmiotem postępowania jest dostosowanie treści Oferty SOR do aktualnie obowiązujących OPL obowiązków regulacyjnych, przepisów prawa oraz decyzji administracyjnych, w szczególności: decyzji

Prezesa UKE z dnia 26 września 2018 r. - Decyzji Deregulacyjnej; decyzji Prezesa UKE z dnia 22 października 2019 r. - Decyzji SMP I 2019; decyzji Prezesa UKE z dnia 22 października 2019 r. - Decyzji SMP II 2019 oraz decyzji Prezesa UKE z dnia 11 grudnia 2019 r. – Decyzji SMP III 2019.

Ponownie rozpatrując sprawę zakończoną wydaniem Zaskarżonej decyzji wskazać należy, że w Decyzji Deregulacyjnej Prezes UKE określił rynek właściwy, jako krajowy rynek świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej i stwierdził, że na krajowym rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej występuje skuteczna konkurencja. W pkt IV decyzji określono termin uchylecia obowiązków regulacyjnych na okres dwóch lat od dnia doręczenia OPL decyzji. Wobec upłynięcia wyznaczonego terminu na OPL nie ciążyą obecnie obowiązki regulacyjne na rynku rozpoczynania połączeń (Decyzja Deregulacyjna została doręczona OPL 1 października 2018 r., zatem wskazany w zdaniu poprzednim okres 2 letni upłynął 1 października 2020 r.). Tym samym OPL nie jest zobowiązana dłużej do świadczenia przedmiotowej usługi, w tym do stosowania oferty ramowej.

Jak wskazuje się w doktrynie: „Zmiana zapotrzebowania na usługi lub warunków rynkowych oznacza zmianę potrzeb rynku, wskazanych w decyzji wydanej na podstawie art. 42 ust. 1, zgodnie z wymaganiami art. 43 ust. 1” – S. Piątek, Prawo telekomunikacyjne. Komentarz, 2019, wyd. 4, Legalis. Również w wyroku NSA z dnia 10.12.2019 r., sygn. akt II GSK 3396/17, Legalis, sąd wskazał: „Podstawą i źródłem postępowania dotyczącego oferty ramowej, jej zatwierdzenia i zmiany, a więc postępowania, o którym mowa w art. 42 i art. 43 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne są decyzje o nałożeniu obowiązków regulacyjnych, o jakich mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 Prawa telekomunikacyjnego. Brak takich decyzji uniemożliwia nakładanie czy uchylanie bądź zmienianie w trybie administracyjnym (a więc m.in. na podstawie art. 43 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego) oferty ramowej co do obowiązków regulacyjnych, które wobec braku decyzji je nakładających nie istnieją”.

W świetle powyższego, po ponownym rozpatrzeniu niniejszej sprawy, z uwagi na brak obecnie (w tym w chwili wszczęcia niniejszego postępowania) ciążących na OPL obowiązków regulacyjnych na rynku rozpoczynania połączeń, Prezes UKE dostrzegł, że zobowiązanie OPL do zmiany Oferty SOR w tym zakresie jest bezprzedmiotowe. Prezes UKE wskazuje, że w tym zakresie OPL nie musi już stosować Oferty SOR (art. 43 ust. 6 Pt) i tym samym oferować ww. usług, które nie są obecnie objęte obowiązkami. W świetle powyższego, z uwagi na brak obecnie decyzji SMP, nakładającej na OPL obowiązki regulacyjne na rynku rozpoczynania połączeń, zobowiązanie OPL do zmiany Oferty SOR w tym zakresie nie jest możliwe, a tak wydana decyzja byłaby bezprzedmiotowa. Oznacza to, że w tym wypadku zachodziła, w dniu wydania Zaskarżonej decyzji, jak i obecnie, w dniu wydania niniejszej decyzji, bezprzedmiotowość postępowania w sprawie w omawianym zakresie.

Następnie, przechodząc do omawiania dwóch kolejnych decyzji, do których zakresu regulacji miałyby zostać dostosowane zapisy Oferty SOR w odpowiedniej części tj. w zakresie usług świadczonych na Rynku 3a i na Rynku 3b, wskazać należy, że decyzją z dnia 22 października 2019 r. Prezes UKE wydał decyzję określającą rynek właściwy jako hurtowy rynek usługi lokalnego dostępu w stałej lokalizacji na obszarze całego kraju, z wyłączeniem obszarów gminnych określonych w załączniku do decyzji, oraz ustalił, że na hurtowym rynku usługi lokalnego dostępu w stałej lokalizacji występuje PT o znaczącej pozycji rynkowej i wyznaczył OPL jako tego przedsiębiorcę. W decyzji Prezes UKE m.in. zmienił obowiązek, o którym mowa w art. 42 ust. 1 Pt, nadając mu brzmienie: obowiązek polegający na przygotowaniu i przedstawieniu w terminie 3 (trzech) miesięcy od dnia doręczenia decyzji projektu oferty

ramowej o dostępie telekomunikacyjnym. Z kolei decyzją z dnia 22 października 2019 r. Prezes UKE wydał decyzję określającą rynek właściwy jako hurtowy rynek usługi centralnego dostępu w stałej lokalizacji dla produktów rynku masowego na obszarze całego kraju, z wyłączeniem obszarów gminnych określonych w załączniku do decyzji, oraz ustalił, że na hurtowym rynku usługi centralnego dostępu w stałej lokalizacji dla produktów rynku masowego występuje PT o znaczącej pozycji rynkowej i wyznaczył OPL jako tego przedsiębiorcę. W decyzji Prezes UKE m.in. zmienił obowiązek, o którym mowa w art. 42 ust. 1 Pt, nadając mu brzmienie: obowiązek polegający na przygotowaniu i przedstawieniu w terminie 3 (trzech) miesięcy od dnia doręczenia decyzji projektu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym.

Wykonując ww. obowiązki, wynikające z opisanych wyżej, aktualnie obowiązujących decyzji SMP na Rynku 3a i na Rynku 3b, OPL przedłożyła projekty nowych ofert ramowych na omawianych rynkach, zaś decyzjami z dnia 26 czerwca 2022 r. Prezes UKE zatwierdził ofertę ramową o dostępie telekomunikacyjnym w oparciu o technologię miedzianą oraz ofertę ramową o dostępie telekomunikacyjnym w oparciu o technologię światłowodową w zakresie zapewnienia dostępu do hurtowej usługi lokalnego dostępu w stałej lokalizacji oraz zapewnienia dostępu do urządzeń dostępu szerokopasmowego oraz dostępu do węzłów sieci telekomunikacyjnej używanych na potrzeby szerokopasmowej transmisji danych kierowanej do lokalnej pętli abonenckiej. Tym samym OPL jest zobowiązana do stosowania nowych ofert ramowych dotyczących Usługi LLU<sup>10</sup> i Usługi BSA<sup>11</sup>, zatwierdzonych w wykonaniu aktualnie obowiązujących decyzji SMP na Rynku 3a i na Rynku 3b, regulujących całościowo tematykę w zakresie zapewnienia dostępu do hurtowej usługi lokalnego dostępu w stałej lokalizacji oraz zapewnienia dostępu do urządzeń dostępu szerokopasmowego oraz dostępu do węzłów sieci telekomunikacyjnej używanych na potrzeby szerokopasmowej transmisji danych kierowanej do lokalnej pętli abonenckiej.

W świetle powyższego, po ponownej analizie ww. stanu faktycznego i prawnego, uznać zatem należy, że Prezes UKE, wydając decyzje z dnia 26 czerwca 2022 r., co nastąpiło już w czasie trwania postępowania zakończonych Zaskarżoną decyzją, rozstrzygnął w zakresie mieszczącym się w ramach całości przedmiotu niniejszego postępowania administracyjnego w przedmiocie zobowiązania do zmiany Oferty SOR m.in. w zakresie dostosowania do obowiązków regulacyjnych, w szczególności do decyzji SMP na Rynku 3a i Rynku 3b. Istniejące bowiem obecnie na rynku nowe oferty ramowe zatwierdzone przez Prezesa UKE decyzjami z dnia 26 czerwca 2022 r. odpowiadają aktualnym warunkom rynkowym oraz problemom rynkowym zdefiniowanym w decyzjach SMP na Rynku 3a i na Rynku 3b. Wydanie przez Prezesa UKE decyzji zatwierdzających ofertę ramową na Rynku 3a i Rynku 3b, będących wykonaniem środka zaradczego z decyzji SMP, spowodowało, że to właśnie te decyzje są odpowiedzią na aktualne problemy rynkowe, których m.in. dotyczył przedmiot niniejszego postępowania ws. zobowiązania OPL do zmiany Oferty SOR w omawianym zakresie. Należy także zauważyć, że zgodnie z postanowieniami decyzji SMP, zarówno na Rynku 3a, jak i na Rynku 3b, OPL wykonując nałożonymi ww. decyzjami obowiązek, o którym mowa w art. 42 ust. 1 Pt, miała wykonać go poprzez przygotowanie i przedstawienie projektu nowej oferty ramowej, zaś do czasu zatwierdzenia nowej oferty ramowej przez Prezesa UKE OPL obowiązana była do stosowania obowiązującej oferty ramowej. Prezes UKE ponownie analizując niniejszą sprawę uznał, że zatwierdzenie nowych ofert ramowych decyzjami z dnia 26 czerwca 2022 r. spowodowało zatem, że OPL nie jest już zobowiązana do

---

<sup>10</sup> ang. Local Loop Unbundling - dostęp do lokalnej pętli abonenckiej.

<sup>11</sup> ang. Bitstream Access - szerokopasmowy dostęp do Internetu.

stosowania w zakresie objętej tymi nowymi ofertami oferty ramowej dotychczasowej, a taką jest Oferta SOR. Tym samym zobowiązanie do dokonywania zmiany Oferty SOR w zakresie objętym już zatwierdzonymi ofertami ramowymi na Rynku 3a i Rynku 3b, stało się bezprzedmiotowe, skoro OPL powinna stosować już wyłącznie nowe oferty ramowe na Rynku 3a i Rynku 3b (art. 43 ust. 6 Pt).

W omawianym przypadku, po ponownej analizie ww. kwestii Prezes UKE doszedł do wniosku, że brak było zatem jednego z elementów materialnego stosunku prawnego, wobec tego nie można było wydać decyzji (Zaskarżonej decyzji) załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Skoro przedmiot postępowania zakończonego wydaniem Zaskarżonej decyzji w omawianym zakresie został już rozstrzygnięty w ramach przedmiotu zawartego w decyzjach zatwierdzających oferty ramowe na Rynku 3a i Rynku 3b, to tym samym brak jest obecnie jednego z elementów tworzących ten stosunek (tj. brak jest przedmiotu tego stosunku) i dlatego postępowanie w tej części stało się bezprzedmiotowe na czas wydania Zaskarżonej decyzji, jak i takim pozostaje na dzień wydania niniejszej decyzji.

Odnosząc powyższe do rozpatrywanej sprawy wskazać należy, iż obecnie na podstawie Oferty SOR OPL zobowiązana jest do świadczenia usługi zakańczania połączeń oraz kolokacji. Jednocześnie Prezes UKE nie posiada kompetencji do wprowadzania do Oferty SOR zmian w zakresie czy to zderegulowanych usług, czy też nie widzi podstaw do wprowadzania do tej oferty usług uregulowanych w odrębnych, obowiązujących już na rynku ofertach ramowych (tu: na Rynku 3a i Rynku 3b). Tym samym brak jest przedmiotu postępowania w przedmiotowym zakresie, co wpisuje się w okoliczność nakazującą umorzenie postępowania zakończonego wydaniem Zaskarżonej decyzji w omawianej części.

Odnosząc się natomiast do Decyzji regulacyjnej na rynku FTR Prezes UKE wskazuje, że Decyzja regulacyjna na rynku FTR nakłada na OPL obowiązek o którym mowa w art. 44 Pt (polegający na stosowaniu stawki FTR w wysokości ustalonej przez Prezesa UKE w oparciu o model operatora efektywnego zgodny z Zaleceniem FTR/MTR, przy czym wysokość opłat miała zostać ustalona przez Prezesa UKE w odrębnej decyzji częściowej) oraz obowiązek z art. 40 ust. 1 Pt (polegający na ustalaniu opłat w zakresie stawek FTR w oparciu o ponoszone koszty), do czasu określenia przez Prezesa UKE wysokości stawki FTR w ww. decyzji częściowej. Zatem Decyzja regulacyjna na rynku FTR nie określała konkretnej wysokości stawki FTR, a co za tym idzie przedmiotowo nie ma związku z potrzebą zmiany Oferty SOR w zakresie konkretnej wysokości tej stawki. Dodatkowo należy podkreślić, że Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów prawomocnym wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2022 r., XVII AmT 95/20 uchylił pkt. 4 ww. Decyzji regulacyjnej na rynku FTR, tj. w zakresie stawki FTR. Tym samym, w chwili obecnej, obowiązująca pozostaje stawka określona w Akcie delegowanym. Wobec powyższego również w tym zakresie należało uznać bezprzedmiotowość postępowania zakończonego wydaniem Zaskarżonej decyzji, jak i postępowania zakończonego wydaniem niniejszej decyzji.

Ponadto wskazać należy, iż na dzień wydania Zaskarżonej decyzji oraz niniejszej decyzji nie ma innych obowiązków regulacyjnych, przepisów prawa oraz decyzji administracyjnych, jakie miałyby decydować o konieczności zobowiązania OPL do zmiany Oferty SOR na podstawie art. 43 ust. 2 Pt.

W związku z powyższym Prezes UKE, ponownie rozpatrując sprawę zakończoną Zaskarżoną decyzją, stwierdził, iż brak było na dzień wydania Zaskarżonej decyzji, jak i brak jest obecnie, na dzień wydania niniejszej decyzji, podstaw prawnych do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w wymienionym powyżej zakresie. Tym samym, ponownie rozpatrując



i rozstrzygając niniejszą sprawę Prezes UKE uznał, że w omawianym zakresie nadal zachodzą podstawy do umorzenia postępowania w sprawie, zatem utrzymał Zaskarżoną decyzję, w pozostałym zakresie (pkt II sentencji Zaskarżonej decyzji), w mocy.

Przechodząc następnie do wniosków i argumentów prezentowanych przez KIGEiT we Wniosku KIGEiT, Prezes UKE, ponownie rozpatrując sprawę zakończoną Zaskarżoną decyzją, wskazuje, że nie zasługują one na uwzględnienie. Podstawą takiego stanowiska Prezesa UKE jest fakt, iż zakres postępowania ogranicza się do zobowiązania OPL do przygotowania i przedstawienia projektu zmiany Oferty SOR w zakresie usługi zakańczania połączeń, a nie postępowania w sprawie zatwierdzenia oferty ramowej lub jej zmiany przez Prezesa UKE.

KIGEiT we Wniosku KIGEiT podniosła, iż Prezes UKE powinien zmienić Zaskarżoną decyzję poprzez przesądzenie, że jeżeli dany element sieci służy do świadczenia przez OPL usługi zakańczania połączeń oraz objęty jest przyjętą przez KE metodą hipotetycznego efektywnego operatora, wówczas OPL nie powinna żądać opłat z tego tytułu.

Należy zauważyć, że co do zasady, Prezes UKE weryfikuje, ewentualnie samodzielnie ustala stawki na etapie zatwierdzania bądź zmiany i zatwierdzania projektu oferty ramowej. Przy czym należy zaznaczyć, że w przypadku stawki FTR, która została wyznaczona przez KE i wskazana w Akcie delegowanym, którego postanowienia stosuje się bezpośrednio, bez konieczności ich wcześniejszej implementacji do polskiego porządku prawnego, jakiegokolwiek jej modyfikacje nie są uprawnione. Ponadto, wedle Aktu delegowanego do stawki FTR wliczone są opłaty za: a) porty wykorzystywane do usługi zakańczania połączeń, b) wiązki wykorzystywane do usługi zakańczania połączeń oraz c) multipleksację.

Prezes UKE już w 2021 r., w związku z wejściem w życie Aktu delegowanego, w ramach opublikowanego w dniu 1 lipca 2021 r. Q&A<sup>12</sup> - dokumentu stanowiącego zbiór pytań i odpowiedzi do postanowień Aktu delegowanego zajął się już m.in. tą tematyką, o czym wspominał w treści Zaskarżonej decyzji. Powyższy dokument został opublikowany z uwagi na sygnalizowane przez PT wątpliwości dotyczące Aktu delegowanego oraz w celu zwiększenia pewności, że będzie on jednolicie stosowany. Opracowując Q&A Prezes UKE zwrócił się do KE z prośbą o wyjaśnienie wątpliwości, jakie były zgłaszane przez PT w związku z koniecznością implementacji Aktu delegowanego. 1 lipca 2021 r. KE opublikowała odpowiedzi na pytania krajowych organów regulacyjnych (w tym Prezesa UKE)<sup>13</sup>. Prezes UKE uznał zatem, że ze względu na szereg wątpliwości, zarówno po stronie OPL, jak i OA, konieczne jest określenie jasnych i precyzyjnych zasad współpracy międzyoperatorskiej na podstawie Oferty SOR w zakresie uregulowanym w Akcie delegowanym. Zdaniem Prezesa UKE brak wprowadzenia stosownych zmian do oferty ramowej mógłby przyczynić się do zniekształcenia współpracy międzyoperatorskiej. Tym samym, wydając Zaskarżoną decyzję oraz ponownie rozpatrując przesłanki, które leżały u podstaw jej wydania, Prezes UKE uznał, że zobowiązanie do zmiany Oferty SOR, w zakresie rynku zakańczania połączeń, jest odpowiedzią na zmienione warunki rynkowe i wypełnia przesłanki z art. 43 ust. 2 Pt. Prezes UKE ponownie rozpatrując sprawę zakończoną Zaskarżoną decyzją utrzymuje, iż zmiana Oferty SOR w przedmiotowym zakresie zapewni spójność oferty ramowej z Aktem delegowanym.

W tym kontekście Prezes UKE, po ponownej analizie sprawy utrzymuje, że za konieczne należy uznać zmianę tych postanowień Oferty SOR, które odnoszą się do usługi zakańczania

---

<sup>12</sup> <https://uke.gov.pl/akt/pytania-i-odpowiedzi-do-postanowien-aktu-delegowanego,392.html>.

<sup>13</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/faqs/maximum-fixed-and-mobile-termination-rates-question-andanswers>.

połączeń w stacjonarnej sieci OPL, w tym m.in. dodanie definicji zakańczania połączeń czy dotyczących rozróżnienia stawek za zakańczanie połączeń w SN, w OTr i poza OTr. W wyniku ponownej analizy sprawy, zdaniem Prezesa UKE zasadne jest dodanie do treści Oferty SOR definicji usługi zakańczania połączeń, która będzie zgodna z zapisami Aktu delegowanego. Zmiana taka jest konieczna z uwagi na fakt, że w związku z wejściem w życie Aktu delegowanego zmienił się charakter i sposób świadczenia usługi zakańczania połączeń.

Po ponownej analizie sprawy Prezes UKE podtrzymuje, iż należy zgodzić się z argumentacją KIKE zawartą w Stanowisku KIKE, że „obecnie nie ma żadnego prawnego czy technicznego powodu dla utrzymania tej sztucznej trzyzłazomowej struktury sieci OPL i utrzymywania ograniczeń w zakresie możliwości kierowania ruchu do konkretnych punktów styku sieci”. W Stanowisku KIKE izba stwierdziła, że obecna Oferta SOR utrzymuje trzyzłazomową strukturę sieci OPL w zakresie zakańczania połączeń (SN, OTr i poza OTr). Pozostali operatorzy już ponad 10 lat mają strukturę jednolzomową. Z uwagi na wprowadzenie jednej stawki FTR w sieci OPL również jej struktura musi ulec spłaszczeniu. W szczególności KIKE domagała się usunięcia obowiązku utrzymania minimum 12 punktów styku sieci z OPL. Zdaniem KIKE obecnie nie ma żadnego prawnego czy technicznego powodu dla utrzymania tej sztucznej trzyzłazomowej struktury sieci OPL i utrzymywania ograniczeń w zakresie możliwości kierowania ruchu do konkretnych punktów styku sieci.

Ponownie analizując sprawę, Prezes UKE wskazuje, że podział na trzyzłazomową strukturę sieci w zakresie zakańczania połączeń (SN, OTr, poza OTr), w obliczu wprowadzenia jednolitej stawki FTR, niezależnej od struktury podziału sieci OPL, jest niezasadny, a tym samym w przedłożonym do zatwierdzenia projekcie zmiany Oferty SOR, OPL powinna uwzględnić m.in. brak podziału stacjonarnej sieci komutowanej OPL na 12 OTr (z których każdy składa się z określonej liczby SN), mapy podziału stacjonarnej sieci komutowanej OPL na OTr i SN, a także definicje OTr, strefy numeracyjnej, zakańczenia strefowego w SN, zakańczenia połączenia w OTr i poza OTr.

Prezes UKE ponownie analizując sprawę podkreśla, że wymóg posiadania przez OA 12 PDU zgodnie z zapisami Części II, Rozdział 1 ust. 7 Oferty SOR: „W celu realizacji usług rozpoczęcia połączeń od Abonentów przyłączonych do Sieci TP z obszaru całej Polski oraz w celu realizacji usługi zakańczania połączeń do wszystkich Abonentów Sieci PT, PT jest zobowiązany do posiadania minimum 12 (dwunastu) PDU, które realizują funkcję międzystrefową, po jednym w każdym OTr Sieci TP” jest nieefektywny, ograniczający konkurencję i pozostaje w sprzeczności z ideą efektywnego operatora. W ocenie Prezesa UKE do obsługi całego kraju wystarczy ustanowienie jednego PDU pomiędzy OPL, a danym OA.

Prezes UKE ponownie analizując sprawę zakończoną Zaskarżoną decyzją nadal utrzymuje zdanie, że operator, który świadczy usługę zakańczania połączeń, powinien odzyskiwać koszty związane ze świadczeniem tej usługi, pobierając opłaty mieszczące się w granicach wyznaczonych w Akcie delegowanym (czyli w ramach maksymalnych stawek FTR). Prezes UKE ponownie podkreśla, że stawki FTR zostały wyznaczone przy zastosowaniu kosztów efektywnie działającego operatora na podstawie modelu Bottom-up, autorstwa KE co oznacza, że koszty, na podstawie których wyliczono maksymalne stawki FTR, to koszty ponoszone przez efektywnie działającego operatora. Jeśli dany operator stosuje rozwiązania które nie są efektywne, to z tego tytułu nie może wymagać od swojego partnera, by ten ponosił dodatkowe koszty wynikające z tej nieefektywności. Jeśli po 1 lipca 2021 r. operator wymagałby, jako warunku koniecznego, zawarcia umowy o połączeniu sieci na potrzeby realizacji usługi zakańczania połączeń, ustanowienia więcej niż jednego punktu dostępu, a co za tym idzie ponoszenia przez drugą stronę dodatkowych opłat z tego tytułu, to takie

działanie stoi w sprzeczności z Aktem delegowanym. Strony mogą umówić się na ustanowienie więcej niż jednego punktu dostępu, jednak nie powinno to stanowić wymogu stawianego przez stronę, w której sieci połączenie ma być zakańczane. Jednocześnie Prezes UKE zgodził się z argumentacją przedstawioną przez KIKE, że obecnie nie ma powodu dla utrzymania dotychczasowej, sztucznej trzypoziomowej struktury sieci OPL i utrzymywania ograniczeń w zakresie możliwości kierowania ruchu do konkretnych punktów styku sieci.

W związku z powyższym, po ponownej analizie sprawy w omawianym zakresie, Prezes UKE podtrzymuje swe dotychczasowe wnioski, iż nie znajduje uzasadnienia dalsze utrzymywanie konieczności posiadania 12 PDU z OPL w celu obsługi usług zakańczania połączeń z całego kraju i tym samym należy usunąć z Oferty SOR zapisy dotyczące konieczności posiadania 12 PDU na rzecz możliwości ustanowienia jednego PDU w celu obsługi ruchu z całego kraju.

Prezes UKE ponownie podkreśla, w ramach ponownej analizy sprawy zakończonej Zaskarżoną decyzją, iż wejście w życie Aktu delegowanego określa zasady współpracy pomiędzy operatorami, wysokość stawek maksymalnych i zakres pobierania opłat. Tabelę nr 21 Stawki za zakończenie połączenia w Sieci TP w Ofercie SOR należy dostosować przez podanie stawki FTR tj. stawki za zakończenie połączenia w sieci stacjonarnej OPL, zgodnie z Aktem delegowanym.

Ponadto zgodnie z definicją usługi zakańczania połączeń w Akcie delegowanym część opłat nie może być pobierana przez PT (tu: OPL) z uwagi na fakt, że są to opłaty zaliczone do opłaty za zakańczanie połączeń. Są to:

Tabela nr 1. Opłaty związane z Abonamentem Trybu Połączenia Liniowego, poz. 3 Sprzęt teletransmisyjny, usługa multipleksacji [liczba portów 2Mbit/s], (opłaty za porty wykorzystywane wyłącznie do usługi zakańczania połączeń);

Tabela nr 9. Opłata za wykorzystanie kanałów 2Mbit/s, (opłata za porty wykorzystywane wyłącznie do usługi zakańczania połączeń);

Tabela nr 19. Opłata związana z eksploatacją wiązek łączy, (opłata za wiązki wykorzystywane wyłącznie do usługi zakańczania połączeń. Opłata za wiązki może być pobierana, jeżeli wiązki służą do świadczenia także innych usług, a nie tylko usługi zakańczania połączeń).

Prezes UKE ponownie analizując sprawę wskazuje, iż opłaty te nie mogą być pobierane, jeśli dany element infrastruktury wykorzystywany jest wyłącznie do usługi zakańczania połączeń. Prezes UKE utrzymuje również, iż w związku ze zmianą wysokości maksymalnych stawek FTR niezbędna jest też aktualizacja opłaty w Tabeli nr 31. Stawki za zakończenie połączenia do Numerów Alarmowych w Sieci TP.

Dodatkowo OPL powinna również usunąć z Oferty SOR elementy, które pozostają w sprzeczności z Aktem delegowanym takie jak możliwość rozliczania ruchu międzyoperatorskiego w oparciu o PSI.

W odniesieniu do PSI powinna zostać usunięta Tabela nr 30. „Opłaty za usługi sieciowe rozliczane na zasadzie zryczałtowanej (flat rate)” oraz w całości pkt 2.3 w części II Usługa RIO – Ruch międzysieciowy rozliczany ryczałtowo.

Ponownie analizując sprawę Prezes UKE nadal utrzymuje swoje stanowisko, wyrażone w Zaskarżonej decyzji co do kwestii PSI w odniesieniu do wniosku KIKE. Jak zostało wskazane w Zaskarżonej decyzji zdaniem KIKE wyrażonym w Stanowisku KIKE, w nowej Ofercie SOR

należy utrzymać usługę PSI po stronie OPL w odpowiednio niższej stawce, proporcjonalnie zmniejszonej w stosunku do stawki FTR rozliczanej minutowo. Izba zwraca uwagę na to, że Akt delegowany nie określa jakie stawki należy stosować, a jedynie określa stawki maksymalne. Z tego względu ustalenie dla OPL opłaty PSI na poziomie niższym niż 0,07 eurocenta będzie zgodne z tym rozporządzeniem. Co więcej, w ocenie KIKE, utrzymanie dla OPL stawki FTR na poziomie symetrycznym względem innych operatorów jest w rzeczywistości dyskryminacją tych operatorów. Zdaniem KIKE OPL ma znaczącą przewagę w zakresie skali działalności (efekt skali) powodującą zmniejszone koszty usług zakończenia połączeń. Zgodnie z raportem Prezesa UKE o stanie rynku w 2020 r. wskazane jest, że OPL posiada aż 46,9 % użytkowników końcowych na rynku usług telefonicznych sieci stacjonarnych. Ponadto KIKE wskazuje, że OPL zmniejsza swoje koszty usługi zakończenia połączenia poprzez świadczenie na terenie całego kraju usług tranzytowania połączeń przy użyciu tych samych punktów styku sieci oraz części sieci szkieletowej. Obecnie stawka za usługę tranzytu w sieci OPL jest porównywalna do maksymalnej stawki FTR z Aktu delegowanego. Oznacza to, że OPL ma w przeciwieństwie do większości operatorów, dodatkowe źródło z przychodów hurtowych usług telefonicznych. Jest to zdaniem KIKE dodatkowy powód, aby obniżyć lub znieść wszystkie opłaty za punkty styku po stronie OPL.

Po ponownej analizie, Prezes UKE odnosząc się do kwestii utrzymania usługi PSI wyjaśnia, iż PSI nie jest usługą, lecz stanowi alternatywną formę rozliczeń dla usług zakańczania połączeń stosowaną w Ofercie SOR. PSI dotyczy ryczałtowego rozliczania puli minut, obok FTR. Akt delegowany przewiduje rozliczenia zakańczania połączeń w modelu, w którym jednostką rozliczeniową jest jedna minuta, nie zaś pula minut. Zatem Akt delegowany nie przewiduje formy rozliczeń opartych o stawki ryczałtowe (tu: PSI), a jedynie rozliczenia na podstawie stawek minutowych. Tym samym propozycje KIKE dotyczące możliwości dalszego stosowania rozliczeń opartych o PSI i wyznaczenia proporcjonalnie obniżonych stawek PSI, nie zasługiwały na uwzględnienie w postępowaniu zakończonym wydaniem Zaskarżonej decyzji, jak i obecnie w postępowaniu, które zakończy się wydaniem niniejszej decyzji.

Prezes UKE wskazuje, że wymienione powyżej konkretne zmiany w Ofercie SOR wpisują się w zmienione warunki rynkowe, o których była już mowa powyżej.

Prezes UKE raz jeszcze podkreśla, po przeprowadzeniu ponownej analizy postępowania zakończonego wydaniem Zaskarżonej decyzji, iż dostosowanie treści Oferty SOR do zapisów Aktu delegowanego wyeliminuje potencjalne, niekorzystne zjawiska związane z wątpliwościami interpretacyjnymi we współpracy międzyoperatorskiej na rynku telekomunikacyjnym oraz przyczyni się do świadczenia przez OPL usług hurtowych na rzecz PT z zachowaniem wysokiej jakości, co będzie miało bezpośrednie przełożenie na poziom usług świadczonych abonentom. Dlatego też nadanie Zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, utrzymanej w całości niniejszą decyzją w mocy, w omawianym zakresie było niezbędne, aby możliwe było jak najszybsze wprowadzenie przedmiotowych zmian do Oferty SOR i ich stosowanie na rynku telekomunikacyjnym.

**Odnosząc się szczegółowo do zarzutów KIGEiT i OPL wskazanych we Wniosku KIGEiT oraz Piśmie OPL, Prezes UKE ponownie rozpatrując sprawę stwierdził, co następuje.**

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, co również zostało wskazane powyżej, iż zmiana oferty ramowej związana jest z przyjęciem przez KE, dnia 18 grudnia 2020 r., Aktu delegowanego określającego maksymalne stawki za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych (FTR) oraz mobilnych (MTR). Akt delegowany jest prawem powszechnie obowiązującym, dlatego też jego postanowienia stosuje się bezpośrednio, bez konieczności

ich wcześniejszej implementacji do polskiego porządku prawnego. Pierwszeństwo postanowień Aktu delegowanego dotyczy również oferty ramowej stosowanej przez OPL. W przypadku rozbieżności pomiędzy ofertą ramową, a Aktem delegowanym, koniecznym jest dostosowanie treści Oferty SOR do Aktu delegowanego. W tym celu na gruncie ustawy Pt Prezes UKE zastosował przepisy art. 43 ust. 2 Pt i wydał decyzję zobowiązującą OPL do przygotowania projektu zmiany Oferty SOR w zakresie usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji OPL - poprzez dostosowanie treści Oferty SOR do Aktu delegowanego w zakresie wskazanym w sentencji Zaskarżonej decyzji, utrzymanym niniejszą decyzją, co zostało omówione szeroko powyżej. Dzięki zmianom w zapisach Oferty SOR, uwzględniającym postanowienia Aktu delegowanego w zakresie usługi zakańczania połączeń w sieci stacjonarnej oraz stawki FTR, przedsiębiorcy chcący skorzystać z usługi zakańczania połączeń w sieci stacjonarnej OPL, będą mieli możliwość konkutowania i budowania efektywnej konkurencji, a przez to zapewniania użytkownikom końcowym maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych oraz dostępu do nowoczesnych i przystępnych cenowo usług telekomunikacyjnych.

Prezes UKE nawiązując do powyższego wskazuje, iż KIGEiT, zaskarżając w całości Zaskarżoną decyzję, wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej Zaskarżoną decyzją, wnosząc o zmianę Zaskarżonej decyzji poprzez przesądzenie, że jeżeli dany element sieci służy do świadczenia przez OPL usługi zakańczania połączeń oraz objęty jest przyjętą przez KE metodą hipotetycznego efektywnego operatora, wówczas OPL nie powinna żądać opłat z tego tytułu.

Dodatkowo, KIGEiT we Wniosku KIGEiT, odwołując się do fragmentu Zaskarżonej decyzji (str. 13) gdzie zostało wskazane, iż „(...) zgodnie z definicją usługi zakańczania połączeń w Akcie delegowanym część opłat nie może być pobierana przez PT (tu: OPL) z uwagi na fakt, że są to opłaty zaliczone do opłaty za zakańczanie połączeń. Są to:

*Tabela nr 7. Opłaty związane z Abonamentem Trybu Połączenia Liniowego, poz. 3 Sprzęt teletransmisyjny, usługa multipleksacji [liczba portów 2Mbit/s], (opłaty za porty wykorzystywane wyłącznie do usługi zakańczania połączeń);*

*Tabela nr 9. Opłata za wykorzystanie kanałów 2Mbit/s, (opłata za porty wykorzystywane wyłącznie do usługi zakańczania połączeń);*

*Tabela nr 19. Opłata związana z eksploatacją wiązek łącz, (opłata za wiązki wykorzystywane wyłącznie do usługi zakańczania połączeń. Opłata za wiązki może być pobierana, jeżeli wiązki służą do świadczenia także innych usług, a nie tylko usługi zakańczania połączeń);*

*Opłaty te nie mogą być pobierane, jeśli dany element infrastruktury wykorzystywany jest wyłącznie do usługi zakańczania połączeń”,*

wskazała, że przy ww. założeniu w sytuacji, gdy dany element sieci jest wykorzystywany również do świadczenia innych usług, OPL będzie mogła pobierać ww. opłaty. KIGEiT we Wniosku KIGEiT stwierdziła, że wiązki nie służą jedynie/wyłącznie do usług zakańczania połączeń. Zdaniem KIGEiT wynika to choćby z tego, że wydzielanie wiązek dla ruchu innego niż FTR jest nieefektywne z punktu widzenia wykorzystania zasobów sieciowych, w tym zasobów sieciowych OPL. W konsekwencji wiązki z reguły nie służą wyłącznie do usługi

zakańczania połączeń. KIGEiT stwierdziła, że są one jednak dedykowane do świadczenia usług FTR (tzw. wiązki NOL<sup>14</sup>).

W ocenie KIGEiT, wyrażonej we Wniosku KIGEiT, w praktyce OPL, zgodnie z przyjętą w Zaskarżonej decyzji metodyką, zawsze będzie pobierała wskazane powyżej opłaty. W skrajnym przypadku nawet pojawienie się na wiązce pojedynczych połączeń, które nie będą FTR spowoduje, że OPL będzie miała uprawnienie do naliczenia opłaty związanej z eksploatacją wiązek łączny.

Odnosząc się do przytoczonych twierdzeń KIGEiT, Prezes UKE wskazuje, że z Aktu delegowanego, który definiuje „usługi zakańczania połączeń głosowych w sieci stacjonarnej” oraz „usługi zakańczania połączeń głosowych w sieci ruchomej” a także wyjaśnia m.in. tematykę włączania kosztu danego elementu/usługi do kosztu usługi zakańczania połączeń w sieci stacjonarnej, można wysnuwać wnioski, które usługi i urządzenia (a zatem ich koszty) nie wchodzi w zakres usługi zakańczania połączeń, a co się z tym wiąże, które usługi nie zostały objęte regulacją Aktu delegowanego. Akt delegowany nie odnosi się do określenia stawek usług innych niż usługi zakańczania połączeń (odpowiednio FTR i MTR). Prezes UKE w Zaskarżonej decyzji, (w związku z przedmiotem postępowania jaki dotyczy zobowiązania OPL do przygotowania projektu zmiany Oferty SOR poprzez przedstawienie projektu zmiany oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji OPL - poprzez dostosowanie treści Oferty SOR do Aktu delegowanego), zobowiązany był skupić się na obszarze objętym regulacją Aktu delegowanego i w związku z tym odnosił się do kwestii przypisania kosztów związanych ze świadczeniem usługi regulowanej - usługi zakańczania połączeń głosowych w sieci stacjonarnej.

Natomiast kwestie podnoszone przez KIGEiT w zakresie zmiany Zaskarżonej decyzji poprzez przesądzenie, że jeżeli dany element sieci służy do świadczenia przez OPL usługi zakańczania połączeń oraz objęty jest przyjętą przez KE metodą hipotetycznego efektywnego operatora, wówczas OPL nie powinna żądać opłat z tego tytułu, dotyczą konkretnych zapisów, które dopiero mogą pojawić się w Ofercie SOR zatwierdzonej/zmienionej i zatwierdzonej w wyniku postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek OPL przedłożony w wyniku realizacji niniejszej decyzji zobowiązującej. Z tego powodu żądania KIGEiT nie są możliwe do uwzględnienia w obecnie prowadzonym postępowaniu. Przedmiotem niniejszego postępowania jest zobowiązanie OPL do przygotowania projektu zmiany Oferty SOR. Kwestia wskazywana przez KIGEiT dotyczy postępowania, w którym projekt zmiany Oferty SOR będzie zatwierdzany/zmieniany i zatwierdzany. Rozstrzygnięcie co do wysokości i zakresu pobieranych zgodnie z Ofertą SOR opłat, zostanie zatem przez Prezesa UKE podjęte w odrębnej decyzji zatwierdzającej/zmieniającej i zatwierdzającej Ofertę SOR.

Niezależnie od powyższego, Prezes UKE zwraca uwagę, iż w przypadku portów, Akt delegowany wprost wskazuje, iż *„porty są zasadniczymi elementami usług zakańczania połączeń dla każdego operatora, (...) w związku z czym powinny one zostać włączone do definicji usługi zakańczania połączeń (...)”*. W konsekwencji model kalkulacji kosztów zakańczania połączeń w sieci stacjonarnej alokuje pełny koszt portów do usługi zakańczania połączeń. Tym samym, w przypadku realizacji usługi zakańczania połączeń, opłata za porty nie powinna być dodatkowo pobierana przez operatora świadczącego usługi zakańczania połączeń w jego sieci.

---

<sup>14</sup> Niezależny Operator Lokalny.

Z kolei odnosząc się do poruszonego przez KIGEiT zagadnienia przypisania kosztów usługi multipleksacji oraz eksploatacji wiązek łączy międzysieciowych Prezes UKE wskazuje, że w niniejszej sprawie, także w tym przypadku zasadne jest ograniczenie się do obszaru objętego Aktem delegowanym i zawężenia rozstrzygnięć do zakresu objętego właśnie uregulowaną w nim usługą zakańczania połączeń.

OPL w Piśmie OPL wskazała, zgadzając się z argumentacją Prezesa UKE z Zaskarżonej decyzji, iż wiązki wykorzystywane są do innych usług nieregulowanych, w tym w szczególności do nieregulowanej usługi tranzytu. Zasada ta odnosi się także do portów oraz trybu połączenia liniowego w zakresie usługi multipleksacji. Ponadto, OPL wskazała, iż Akt delegowany i ograniczenia co do pobierania niektórych opłat dotyczą wyłącznie usług i infrastruktury związanej z usługą zakańczania połączeń. Akt ten nie reguluje kwestii pobierania opłat za inne usługi, w tym usługi nieregulowane.

Prezes UKE wskazuje, iż Akt delegowany dotyka konkretnego obszaru regulacji, ograniczonego do usług zakańczania połączeń, stąd wątek rozliczeń międzyoperatorskich z tytułu świadczenia innych usług, podniesiony przez KIGEiT, w powiązaniu z usługami innymi niż usługa zakańczania połączeń, nie mógł się pojawić w Zaskarżonej decyzji (jak i w niniejszej decyzji).

Odnosząc się do stwierdzenia KIGEiT z Wniosku KIGEiT, iż w jej ocenie przyjęcie przez Prezesa UKE rozwiązania „wyłączności” (opłaty za usługi towarzyszące nie są pobierane, gdy OPL świadczy usługi zakańczania połączeń) prowadzi do stanu niezgodnego z Aktem delegowanym gdyż koszt, który powinien być alokowany do usługi FTR, takim nie jest (skoro OPL będzie uprawniona do pobierania z tego tytułu opłaty). Prezes UKE wskazuje, iż przedmiotem Aktu delegowanego oraz Oferty SOR jest usługa zakańczania połączeń oraz usługi jej towarzyszące, dlatego rozstrzygnięcie podjęte przez Prezesa UKE ogranicza się i mieści jedynie w obszarze regulacji usługi zakańczania połączeń i usług jej towarzyszących.

Prezes UKE nie wypowiada się natomiast w niniejszej decyzji (a wcześniej: w Zaskarżonej decyzji), kiedy OPL może pobierać dodatkowe opłaty, gdyż leży to poza zakresem niniejszego postępowania. Mając powyższe na względzie, Prezes UKE odnosząc się do Pisma OPL nie wypowiada się co do tego, czy OPL ma prawo do pobierania opłat za elementy infrastruktury wykorzystywane do świadczenia usług nieregulowanych (np. usługi tranzytu), nieobjętych Aktem delegowanym. Takie podejście stałoby w sprzeczności z przedmiotem niniejszego postępowania.

Powyższe znalazło odzwierciedlenie w treści uzasadnienia Zaskarżonej decyzji (str. 13), w fragmencie powołanym przez KIGEiT we Wniosku KIGEiT (str. 2). Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, za niesłuszne należy uznać twierdzenia KIGEiT z Wniosku KIGEiT, iż opłaty za udostępnienie portów, usługi multipleksacji oraz eksploatację wiązek łączy międzysieciowych będą zawsze pobierane. Podkreślenia wymaga również fakt, iż przedmiotem oferty ramowej są usługi regulowane – w przypadku niniejszego postępowania będą to usługi zakańczania połączeń, tym samym oferta ramowa w zakresie usługi zakańczania połączeń nie powinna odnosić się do kwestii opłat za realizowanie przez OPL innych, nieregulowanych usług, których warunki świadczenia i realizacji (w tym pobieranie za nie opłat) leżą poza regulacją Aktu delegowanego i tym samym poza zakresem niniejszego postępowania. W tym względzie za niesłuszne należy uznać również twierdzenia OPL, z Pisma OPL, zmierzające do tego, iż Akt delegowany pozwala na pobieranie opłat za wykorzystywanie wskazanej infrastruktury, jeżeli służy ona do innych celów niż regulowana usługa zakańczania połączeń.

Odnosząc się do podniesionej przez KIGEiT „wyłącznieści” (opłaty za usługi towarzyszące nie są pobierane, gdy OPL świadczy usługi zakańczania połączeń), to właśnie przedmiot Aktu delegowanego wymaga ograniczenia się do odzyskiwania przez PT kosztu usługi zakańczania połączeń. Akt delegowany, nadmienia, iż (...) w oparciu o modele kosztów ustalono stawki (FTR i MTR), które pozwalają na odzyskanie kosztów ponoszonych przez efektywnego operatora. W związku z tym stawki (FTR i MTR) opierają się wyłącznie na kosztach przyrostowych za świadczenie hurtowej usługi zakańczania połączeń głosowych, tj. tylko na tych kosztach związanych z ruchem sieciowym, których uniknięto by, gdyby hurtowa usługa zakańczania połączeń głosowych nie była świadczona.

Zatem, podsumowując aspekt negowanej przez KIGEiT „wyłącznieści”, Prezes UKE wskazuje na konieczność przyjęcia takiego podejścia i pomimo, iż bezpośrednio w Akcie delegowanym brak jest *expressis verbis* tego sformułowania, to jednak wyjaśnienia motywu 17 Aktu delegowanego (wyżej przywołane) eliminują możliwość pobierania dodatkowych opłat w sytuacji świadczenia usługi zakańczania połączeń głosowych w sieci stacjonarnej.

Mając na uwadze powyższe, twierdzenia z Wniosku KIGEiT należy uznać za niezastępujące na uwzględnienie.

Następnie, KIGEiT we Wniosku KIGEiT wskazała, iż w pkt (6.), zdanie 2 Aktu delegowanego wskazano, że *„Porty wzajemnych połączeń, które są obecnie uregulowane w wielu państwach członkowskich, są jednak zasadniczymi elementami usług zakańczania połączeń dla każdego operatora, ponieważ wraz ze wzrostem ruchu niezbędna jest zwiększona zdolność w zakresie wzajemnych połączeń, w związku z czym powinny one zostać włączone do definicji usługi zakańczania połączeń. Dostawca usług zakańczania połączeń głosowych nie powinien nakładać żadnych kosztów poza odpowiednimi stawkami określonymi w niniejszym rozporządzeniu za pełną usługę zakończenia połączenia z użytkownikiem w jego sieci”*.

Dodatkowo, KIGEiT we Wniosku KIGEiT przytoczyła definicję usługi zakańczania połączeń głosowych w sieci stacjonarnej, ujętą w art. 2 ust. 1 lit. b) Aktu delegowanego, oznaczającą *„hurtową usługę wymaganą do zakańczania połączeń na numery geograficzne i niegeograficzne wykorzystywane na potrzeby świadczenia usług nomadycznych w sieci stacjonarnej oraz do uzyskania dostępu do służb ratunkowych, które są publicznie nadanymi zasobami numeracyjnymi, tj. numerami istniejącymi w krajowych planach numeracji, świadczoną przez operatorów mających możliwość kontrolowania zakańczania połączeń i ustalania stawek za zakańczanie połączeń z takimi numerami, w przypadku gdy istnieje wzajemne połączenie z co najmniej jedną siecią, niezależnie od stosowanej technologii, w tym z portami wzajemnych połączeń”*. Zdaniem KIGEiT, zgodnie z przyjętą przez KE metodą hipotetycznego efektywnego operatora do kalkulacji stawki FTR przyjmuje się wszelkie koszty sieciowe związane ze świadczeniem usługi FTR. KIGEiT we Wniosku KIGEiT stwierdziła, iż przy takim podejściu stawką powinny zostać objęte wszelkie koszty związane z elementami sieci, które są wykorzystywane do świadczenia usługi FTR, w tym koszty portów, multipleksacji czy eksploatacji wiązek, powołując się na odpowiedź z „Q&A”<sup>15</sup>, tj.: *„Wszystkie koszty związane z zapewnieniem zdolności sieci, w której zakańczane jest połączenie, do realizacji tej usługi powinny być odzyskiwane w ramach opłat mieszczących się w limitach wyznaczonych przez akt delegowany. Chodzi przede wszystkim o koszty portów służących do połączeń sieci, modyfikacji wiązek i łączy, ale także koszty multipleksacji dokonywanej już za punktem dostępu. Każdy z tych kosztów powstaje po stronie sieci operatora zakańczającego połączenie i jest kosztem przyrostowym świadczenia usługi zakańczania połączeń”*.

<sup>15</sup> <https://uke.gov.pl/akt/pytania-i-odpowiedzi-do-postanowien-aktu-delegowanego,392.html>.



KIGEiT we Wniosku KIGEiT oznajmiła, iż powyższe podejście jest zgodne z poglądem KIGEiT oraz metodyką KE.

Odnosząc się do powyższego Prezes UKE podziela również pogląd KIGEiT, jak również podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w Q&A i jednocześnie zaznacza, iż Zaskarżona decyzja nie jest sprzeczna z Aktem delegowanym, jako że dotyczy zobowiązania do zmiany postanowień oferty ramowej, które ograniczają się do usług regulowanych (tu: zakańczania połączeń w sieci stacjonarnej OPL). Ponadto, Prezes UKE wskazuje, iż operator świadczący usługę zakańczania połączeń powinien odzyskiwać koszty związane ze świadczeniem tejże usługi pobierając opłaty, które będą mieściły się w granicach wyznaczonych w Akcie delegowanym, tj. w ramach maksymalnych stawek FTR. W tym miejscu Prezes UKE podkreśla, iż stawki FTR zostały wyznaczone przy zastosowaniu kosztów efektywnie działającego operatora na podstawie modelu Bottom-up, autorstwa KE. Powyższe oznacza, iż koszty, na podstawie których wyliczono maksymalne stawki FTR, są kosztami ponoszonymi przez efektywnie działającego operatora. Dodatkowo, zgodnie z definicją usługi zakańczania połączeń, ujętą w Akcie delegowanym, część opłat nie może być pobierana przez PT ze względu na fakt, iż są opłatami zaliczanymi do opłat za zakańczanie połączeń.

Akt delegowany jasno wskazuje, które usługi są wyłączone z regulacji. Według motywów 6 oraz 7 *„Usługi zakańczania połączeń głosowych dotyczące połączeń z niektórymi numerami niegeograficznymi, takimi jak te używane na potrzeby usług o podwyższonej opłacie, usług bezpłatnych i usług obejmujących podział kosztów (zwanymi również „usługami o wartości dodanej”), nie funkcjonują w taki sam sposób jak „tradycyjne” usługi zakańczania połączeń, w przypadku których istnieje monopol operatorów, którzy zakańczają połączenie (...) Zakańczanie połączeń z takimi numerami powinno być zatem wyłączone z zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia. Zakresy numeracyjne właściwe dla łączności maszyna-maszyna nie są w większości przypadków wykorzystywane do zapewniania łączności interpersonalnej, ponieważ jest to transmisja danych, a nie połączenia głosowe, i w związku z tym nie powinny one być objęte zakresem stosowania niniejszego rozporządzenia, który jest ograniczony do łączności głosowej”.*

*„Usługa zakańczania połączeń nie powinna obejmować urządzeń towarzyszących, które mogą być wymagane przez niektórych operatorów lub w niektórych państwach członkowskich do świadczenia usług zakańczania połączeń”.*

Odnosząc się do wskazanego przez KIGEiT zastrzeżenia, zgodnie z którym niektóre opłaty nie są pobierane w sytuacji wykorzystywania danego elementu infrastruktury wyłącznie do usługi zakańczania połączeń, co jest zgodne z Aktem delegowanym, Prezes UKE ponownie wskazuje, iż Akt delegowany dotyczy konkretnego obszaru regulacji, ograniczonego do usług zakańczania połączeń, stąd wątek rozliczeń międzyoperatorskich z tytułu świadczenia innych usług, w powiązaniu z usługami regulowanymi innymi, niż usługa zakańczania połączeń, nie mógł się pojawić w Zaskarżonej decyzji. Prezes UKE zwraca uwagę, iż zgodnie z motywem 17 Aktu delegowanego: *„(...) w oparciu o te modele kosztów ustalono stawki, które pozwalają na odzyskanie kosztów ponoszonych przez efektywnego operatora. W związku z tym stawki opierają się wyłącznie na kosztach przyrostowych za świadczenie hurtowej usługi zakańczania połączeń głosowych, tj. tylko na tych kosztach związanych z ruchem sieciowym, których uniknięto by, gdyby hurtowa usługa zakańczania połączeń głosowych nie była świadczona”.*

Według przywołanych we Wniosku KIGEiT wyjaśnień KE z dnia 1 lipca 2021 r., odnoszących się do zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych: *„stawka za zakończenie połączeń głosowych obejmuje koszty związane z siecią od punktu wzajemnych połączeń w sprzęcie należącym do operatora zakańczającego połączenie (włącznie) do momentu domyślnego*

punktu, w którym następuje rozgraniczenie między kosztami związanymi z ruchem i kosztami niezwiązanymi z ruchem, który zazwyczaj występuje w pierwszym punkcie koncentracji ruchu (np. DSLAM, MSAN, OLT). Koszty te obejmują:

- *Network CapEx: koszty zakupu elementów sieci i inne koszty niezbędne do utrzymania sprzętu (np. podwykonawcy, instalacja, projekt), a także związane z tym koszty kapitału.*
- *Network OpEx: koszty utrzymania i eksploatacji elementów sieci.*
- *Koszty hurtowe: szczególne koszty potrzebne do świadczenia usług dla podmiotów zewnętrznych (np. koszty związane z rozliczeniami, koszty zarządzania umowami, koszty regulacji).*

*Koszty niezwiązane z ruchem są odzyskiwane w opłacie za udostępnienie zasobów (na przykład, w przypadku współpracy hurtowej, byłyby odzyskiwane w opłacie za ULL – dostęp do lokalnej pętli abonenckiej), która obejmuje połączenie aż do użytkownika”<sup>16</sup>.*

*KE wyjaśniła także, że: „Jeśli multipleksacja odbywa się za punktem interkonektowym, w sieci operatora zakańczającego połączenie, to jej koszt jest pokrywany przez stawkę za zakończenie połączenia, a jeśli odbywa się przed tym punktem, to nie jest pokrywana przez tę stawkę”<sup>17</sup>.*

Prezes UKE wskazuje zatem, iż w świetle powyższych wyjaśnień o kwalifikacji kosztów, jako pokrywanych przez stawkę zakańczania połączeń, przesądzają następujące kwestie:

- Czy mamy do czynienia z kosztami urządzeń towarzyszących, gdyż te nie powinny być uwzględniane w stawce za zakończenie połączenia (motyw 6 Aktu delegowanego);
- Czy koszty związane są z zasobem/aktywnością po stronie sieci operatora zakańczającego połączenie (wedle wyjaśnień KE opracowanych we współpracy z NRA, punktem granicznym jest punkt najbliższej sieci operatora korzystającego z usługi zakańczania połączeń - koszty usług realizowanych za punktem interkonektowym) powinny być uwzględniane w stawce za zakończenie połączenia);
- Czy koszty usługi powiązane są z ruchem generowanym w sieci (zgodnie z motywem 17 Aktu delegowanego koszty związane z ruchem sieciowym to koszty, których uniknięto by, gdyby hurtowa usługa zakańczania połączeń głosowych nie była świadczona, w związku tym koszty powstałe w związku z generowanym ruchem, powinny być uwzględniane w stawce za zakończenie połączenia).

Zgodnie z definicją usługi zakańczania połączeń wskazaną w Akcie delegowanym, a także biorąc pod uwagę wyjaśnienia KE oraz opinię regulatorów należy stwierdzić, że koszty usługi wykonania czynności multipleksacji oraz koszty wykonania czynności związanych z eksploatacją wiązek łączy (tj. koszty utworzenia wiązki, usunięcia wiązki, podłączenia lub skasowania łączy rozmównego w wiązce, utworzenia łączy sygnalizacyjnego, usunięcia łączy sygnalizacyjnego) należy zaliczyć do kosztów pokrywanych przez opłaty za zakańczanie połączeń. Usługi te wykonywane są za „punktem interkonektowym” oraz wykonywane w związku ze zmianą ruchu generowanego w sieci. Akt delegowany reguluje jedynie usługi zakańczania połączeń, a wedle powyższego koszty usługi wykonania czynności multipleksacji oraz koszty wykonania czynności związanych z eksploatacją wiązek łączy należy zaliczyć do kosztów pokrywanych przez opłaty za zakańczanie połączeń, w przypadku korzystania tylko

---

<sup>16</sup> Tłumaczenie własne.

<sup>17</sup> Tłumaczenie własne.

z tych usług. Wyjaśnienia, konsekwentnie stosowane obecnie, jakie pojawiły się w Q&A, w związku z wejściem w życie Aktu delegowanego, stanowiły odpowiedź na pytania operatorów, które dotyczyły rozliczeń międzyoperatorskich realizowanych na podstawie Oferty SOR, której zakres jest szerszy niż zakres Aktu delegowanego. W konsekwencji, Prezes UKE, przygotowując Q&A, wyjaśnił, jak należy rozliczać usługi towarzyszące służące realizacji usług zakańczania połączeń.

Prezes UKE zwraca również uwagę, iż także kalkulacje przedstawione przez KIGEiT we Wniosku KIGEiT należy uznać za nieadekwatne do niniejszej sprawy, jeśli KIGEiT we Wniosku KIGEiT przyjmuje podział portu na usługi inne niż usługi zakańczania połączeń, wykraczające poza obszar Aktu delegowanego i niniejszego postępowania. Prezes UKE wskazuje, iż Akt delegowany ogranicza się do rynku właściwego zakańczania połączeń. Koszty portu w Akcie delegowanym uwzględnione są tylko w relacji do stawki FTR w związku z ich zaangażowaniem w realizację usługi zakańczania połączeń i pokrywa je już stawka FTR. Stąd kalkulacja prezentowana we Wniosku KIGEiT i alokacja kosztu portu na usługi wykraczające poza rynek właściwy zakańczania połączeń nie przystaje do rozstrzygnięcia podjętego w Zaskarżonej decyzji, utrzymanej w całości w mocy niniejszą decyzją.

Ponadto, Prezes UKE podkreśla raz jeszcze, iż przedmiotem Aktu delegowanego, jak również Oferty SOR jest usługa zakańczania połączeń oraz usługi jej towarzyszące. Zobowiązanie do zmiany Oferty SOR w Zaskarżonej decyzji oraz niniejszej decyzji ograniczone jest do usług objętych zakresem Aktu delegowanego i przewiduje, iż w przypadku gdy PT korzysta z usługi zakańczania połączeń, nie uiszcza innych opłat niż stawka FTR, w przeciwnym razie miałyby miejsce niezgodność z Aktem delegowanym.

Mając na uwadze powyższe, żądania z Wniosku KIGEiT należy uznać za bezzasadne.

Podsumowując wskazane wyżej rozważania, po ponownym, wnikliwym i wyczerpującym rozpatrzeniu całej sprawy zakończony wydanie Zaskarżonej decyzji, w tym po przeanalizowaniu zarzutów zgłoszonych przez KIGEiT we Wniosku KIGEiT, Prezes UKE postanowił jak w sentencji niniejszej decyzji.

## **POUCZENIE**

Od niniejszej decyzji stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do WSA w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa UKE w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji, na podstawie art. 3 § 2 pkt 1, art. 13 § 1 i § 2, art. 50 § 1, art. 52 § 1, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm., dalej „Ppsa”).

Od skargi na niniejszą decyzję, wszczynającej postępowanie przed sądem administracyjnym pobiera się wpis stały w wysokości 200 zł, na podstawie § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 535) w związku z art. 230 Ppsa.

Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych albo przyznanie prawa pomocy stosownie do przepisów Działu V Rozdział 3 Ppsa.

Prezes

Jacek Oko

Urząd Komunikacji Elektronicznej  
Warszawa, ul. Giełdowa 7/9,  
tel. 22 53 49 440, fax 22 53 49 306, platforma e-usług: pue.uke.gov.pl

Otrzymują:

1. Dane osobowe
2. Dane osobowe
3. Dane osobowe
4. Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej  
ul. Lindleya 16/304  
02-013 Warszawa
5. Dane osobowe