



**PREZES
URZĘDU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ**

Warszawa,

[dokus.podpis_data_akceptacji;protect=no;strconv=no]

Orange Polska S.A.

Al. Jerozolimskie 160
02-326 Warszawa

Podmioty na prawach strony:

**Polska Izba Informatyki
i Telekomunikacji**

Al. Jerozolimskie 136
02-305 Warszawa

**Krajowa Izba Gospodarcza
Elektroniki i Telekomunikacji**

ul. Stępińska 22/30
00-739 Warszawa

DECYZJA NR DHRT.WORK.6082.8.2017

Na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1907, ze zm., dalej „Pt”) oraz art. 104 § 1 i art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, ze zm., dalej „kpa”) w związku z art. 206 ust. 1 Pt, po rozpatrzeniu wniosku Orange Polska S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej „OPL” lub „TP”) z dnia 28 lipca 2017 r., zmodyfikowanego pismem z dnia 2 marca 2018 r., w przedmiocie zmiany „Oferty ramowej określającej ramowe warunki dostępu telekomunikacyjnego w zakresie rozpoczynania i zakańczania połączeń, hurtowego dostępu do sieci TP, dostępu do łączy abonenckich w sposób zapewniający dostęp pełny lub współdzielony oraz dostępu do łączy abonenckich poprzez węzły sieci telekomunikacyjnej na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowej transmisji danych” (dalej „Oferta SOR”) zatwierdzonej decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej „Prezes UKE”) z dnia 29 września 2010 r., nr DHRT-WOR-6082-4/10 (109), zmienionej następnie decyzjami Prezesa UKE, w zakresie zmiany wysokości opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS¹ (z ang. Wholesale Line Rental, Hurtowy dostęp do sieci OPL), zatwierdzam projekt zmiany Oferty SOR (dalej „Projekt OPL”) i zatwierdzam zmieniony Projekt OPL w następującym brzmieniu:

I. W Części I Ogólnej, w Rozdziale 9 „Cennik” w pkt 9.6, Tabela nr 38 „Usługi hurtowego dostępu do sieci TP” pozycja 1 Oferty SOR otrzymuje następujące brzmienie:

„Tabela 38. Usługi hurtowego dostępu do sieci TP.

Usługi hurtowego dostępu do sieci TP		
Lp.	Rodzaj usługi	Opłata [PLN]
1.	Usługa POTS	18,82

¹ ang. Plain old telephone service – podstawowa usługa telefoniczna;

¹ opłata w wysokości wskazanej w Tabeli nr 38 poz. 1 nie podlega dalszemu rabatowaniu. Jeżeli PT korzystający z Usługi WLR korzysta z rabatów na podstawie innych umów lub porozumień zawartych z OPL, rabat wynikający z innych umów lub porozumień nie ma zastosowania do opłaty w wysokości 18,82 zł i nie może być łączony z opłatą 18,82 zł. W przypadku uchylecia obowiązku świadczenia Usługi WLR, po zakończeniu okresu utrzymywania dostępu na dotychczasowych warunkach OPL będzie stosował w rozliczeniach opłatę w wysokości stanowiącej równowartość opłaty z Tabeli nr 38 poz. 1”

II. Wprowadzam Załącznik nr 1 do decyzji, zawierający informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa OPL zawarte we fragmentach decyzji (otrzymuje tylko OPL).

III. Niniejszej decyzji, na podstawie art. 108 § 1 kpa, nadaję rygor natychmiastowej wykonalności.

Uzasadnienie

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

Decyzją z dnia 5 kwietnia 2011 r. Prezes UKE 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 Rynek 8”), w której ustalił, że na krajowym rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (sieci telefonicznej w stałej lokalizacji) (dalej „Rynek 8”²) nie występuje skuteczna konkurencja oraz wyznaczył TP jako przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji na tym rynku.

W dniu 4 października 2011 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-2/11 (70) zmieniającą Ofertę SOR w zakresie wprowadzenia możliwości świadczenia Usługi BSA³ w technologii VDSL⁴.

W dniu 3 marca 2014 r., Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-1/12 (283) zmieniającą Ofertę SOR w zakresie usług informacyjno – zleceńowych udostępnianych w ramach Części IV Oferty SOR Usługa WLR.⁵

W dniu 26 maja 2014 r., Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-1/12 (330) zmieniającą Ofertę SOR w zakresie usług o podwyższonej opłacie, udostępnianych w ramach Usługi WLR.

W dniu 30 maja 2014 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-7/13 (76) zmieniającą Ofertę SOR w zakresie wprowadzenia nowej opcji Usługi BSA – do 80 Mb/s.

W dniu 2 czerwca 2014 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-3/11 (448) zmieniającą Ofertę SOR w zakresie zasad świadczenia Usługi LLU⁶ i Usługi BSA.

² Rynek 2 zgodnie z zaleceniem Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji ex ante zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (2007/879/WE);

³ ang. Bitstream Access – usługa szerokopasmowego dostępu do lokalnej pętli abonenckiej na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowej transmisji danych;

⁴ ang. Very High Speed DSL;

⁵ ang. Wholesale Line Rental – usługa hurtowego dostępu do sieci OPL;

⁶ ang. Local Loop Unbundling – usługa dostępu telekomunikacyjnego do lokalnej pętli abonenckiej;

W dniu 18 czerwca 2014 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-1/13 (202) zmieniającą Ofertę SOR w zakresie postanowień dotyczących awarii, zasad odpowiedzialności oraz kar umownych.

W dniu 26 lutego 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-2/13 (133) zmieniającą Ofertę SOR w zakresie narzędzi służących do przekazywania danych rozliczeniowo-bilingowych dla Usługi WLR.

W dniu 5 maja 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-7/13 (177), w której w części uchylił i zmienił decyzję z dnia 30 maja 2014 r.

W dniu 7 maja 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-1/13 (319), w której w części uchylił i zmienił decyzję z dnia 18 czerwca 2014 r.

W dniu 9 czerwca 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-4/12 (194), zmieniającą Ofertę SOR poprzez wprowadzenie Usługi BSA świadczonej w podwyższonej klasie ruchu (klasa C2) na poziomie dostępu Ethernet, w opcjach przepływności w przedziale od „DSL 250” do „DSL 15000” oraz nowej opcji Usługi BSA „DSL 20000” świadczonej w podwyższonej klasie ruchu, na poziomach dostępu ATM, Ethernet, IP Zarządzany oraz IP Niezarządzany.

W dniu 3 lipca 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WOR-6082-3/11 (618), w której w części uchylił i zmienił decyzję z dnia 2 czerwca 2014 r.

W dniu 12 sierpnia 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT-WORK-6082-1/12 (454), w której w części uchylił i zmienił decyzję z dnia 26 maja 2014 r.

W dniu 2 listopada 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT.WORK.6082.6.2015.49, zmieniającą Ofertę SOR w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu w technologii FTTH.

W dniu 21 grudnia 2015 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT.WORK.6082.4.2015.99, zmieniającą Ofertę SOR Oferty SOR w zakresie realizacji przez OPL zamówień na usługi regulowane powiązane z przeniesieniem numeru, uwzględniając konieczność wykonywania komunikacji w zakresie wniosku abonenta o przeniesienie numeru z wykorzystaniem Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych (dalej „Decyzja PLI CBD I”).

W dniu 11 kwietnia 2016 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT.WORK.6082.4.2015.124, w której utrzymał w całości w mocy Decyzję PLI CBD I.

W dniu 16 maja 2016 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT.WORK.6082.2.2016.3, zmieniającą Ofertę SOR w zakresie usługi udostępnienia Ciemnego włókna światłowodowego oraz udostępnienia i utrzymania Lokalnej Pętli Światłowodowej.

W dniu 4 czerwca 2016 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT.WORK.6082.1.2016.6, zmieniającą Ofertę SOR poprzez wprowadzenie w Ofercie SOR alternatywnego procesu dostarczania usług hurtowych.

W dniu 11 sierpnia 2016 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT.WORK.6082.10.2016.28, zmieniającą Ofertę SOR w zakresie zapewnienia dostępu do urządzeń dostępu

szerokopasmowego oraz dostępu do węzłów sieci telekomunikacyjnej, w związku z obowiązkami regulacyjnymi nałożonymi na OPL w Decyzji SMP 5⁷.

W dniu 26 czerwca 2017 r. Prezes UKE wydał decyzję nr DHRT.WORK.6082.24. 2016.100 zobowiązującą OPL do przygotowania zmiany Oferty SOR w przedmiocie modyfikacji wysokości opłaty za Usługę WLR POTS (dalej „Decyzja Zobowiązująca”).

W wykonaniu Decyzji Zobowiązującej OPL pismem dnia 28 lipca 2017 r. (data wpływu do Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dalej „UKE”, dnia 1 sierpnia 2017 r.) złożyła wniosek o zmianę Oferty SOR w zakresie Części I Ogólnej, Rozdział 9, pkt 9.6, Tabela nr 38. Pozycja nr 1 Oferty SOR (dalej „Wniosek”). OPL zaproponowała zmianę wysokości opłaty za Usługę WLR POTS i ustalenie jej na poziomie 26,79 zł. Alternatywnie, OPL zaproponowała by pozostawić opłatę za Usługę WLR POTS bez zmian, tj. na poziomie 20,05 zł. W części Wniosek został opatrzony klauzulą „tajemnica przedsiębiorstwa OPL”.

W uzasadnieniu Wniosku OPL wskazała na następujące kwestie:

1. Wniosek został złożony przez OPL wyłącznie w wykonaniu Decyzji Zobowiązującej. Zdaniem OPL, nie ma podstaw do zmiany stawki za Usługę WLR POTS;
2. Wysokość proponowanej przez OPL stawki za Usługę WLR POTS została wyznaczona zgodnie z nałożonymi na OPL obowiązkami regulacyjnymi na Rynku 8, tj. na podstawie art. 40 Pt;
3. OPL przedstawiła również uzasadnienie pozostawienia stawki za Usługę WLR POTS na dotychczasowym poziomie. Według OPL, obecna cena za przedmiotową usługę została zatwierdzona przez Prezesa UKE jako zgodna z obowiązkami regulacyjnymi;
4. OPL zakwestionowała również poziom opłaty za Usługę WLR zaproponowany przez wnioskodawcę postępowania zakończony wydaniem Decyzji Zobowiązującej, tj. Novum S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej „Novum”) oraz sposób jej wyznaczenia w oparciu o metodologię „cena detaliczna minus”;
5. OPL podkreśliła, że zmiana ceny za Usługę WLR POTS nie odpowie na istniejący problem tj. spadek zapotrzebowania na Usługę WLR, i nie spowoduje wzrostu znaczenia tej usługi;
6. do czasu deregulacji Rynku 8 opłata za Usługę WLR powinna pozostać na dotychczasowym poziomie;
7. rosnące koszty jednostkowe świadczenia Usługi WLR stanowią przesłankę do podwyższania cen, a nie ich obniżania, zwłaszcza, że już obecna cena kształtuje się poniżej skalkulowanych kosztów tej usługi;
8. ponieważ, Prezes UKE wskazał w Decyzji Zobowiązującej, że jego działania mają na celu przeciwdziałanie rezygnacji abonentów ze schyłkowej usługi telefonii POTS WLR, w ocenie OPL nie jest pożądanym rynkowo rozwiązaniem podniesienie stawki do poziomu 26,79;
9. obniżka stawki za Usługę WLR POTS nie przyniesie żadnych korzyści dla użytkowników końcowych, ani nie spowoduje rozwoju rynku, o czym świadczą doświadczenia z pomocy na Usługę WLR prowadzonych przez OPL wspierając

⁷ Decyzja Prezesa UKE z dnia 7 października 2014 r., w której Prezes UKE określił rynek właściwy jako rynek świadczenia hurtowych usług dostępu szerokopasmowego na obszarze całego kraju, z wyłączeniem obszarów gminnych określonych w pkt 1 Załącznika nr 1 do przedmiotowej decyzji oraz wyznaczył OPL, jako przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej na danym rynku.

wyłącznie operatorów wirtualnych, którzy korzyści z tej obniżki zatrzymają wyłącznie dla siebie;

10. OPL podkreśliła, że przedstawione koszty usługi opierają się na modelu kalkulacji audytowanym w 2016 r. OPL nie otrzymała od Prezesa UKE żadnych informacji o jakichkolwiek nieprawidłowościach co do sposobu kalkulacji, jakości zastosowanych danych czy samych wyników. W opisie kalkulacji OPL wskazuje, że koszty są kalkulowane w modelu jaki OPL stosuje do kalkulacji usług ze wszystkich rynków i który to model zostaje co roku poddany badaniu.

Pismem z dnia 1 sierpnia 2017 r. (data wpływu do UKE dnia 1 sierpnia 2017 r.) OPL przedstawiła wersję jawną Wniosku.

Pismem z dnia 2 sierpnia 2017 r. Prezes UKE, zgodnie z treścią art. 61 § 4 kpa zawiadomił OPL o wszczęciu w dniu 1 sierpnia 2017 r. postępowania w przedmiocie zatwierdzenia zmiany Oferty SOR. Jednocześnie, Prezes UKE poinformował o wszczęciu postępowania Krajową Izbę Gospodarczą Elektroniki i Telekomunikacji z siedzibą w Warszawie (dalej „KIGEiT”), Polską Izbę Informatyki i Telekomunikacji z siedzibą w Warszawie (dalej „PIIT”) oraz Polską Izbę Komunikacji Elektronicznej z siedzibą w Warszawie (dalej „PIKE”).

Pismem dnia 9 sierpnia 2017 r. (data wpływu do UKE dnia 16 sierpnia 2017 r.) KIGEiT złożyła wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu z Wniosku.

W dniu 23 sierpnia 2017 r. Prezes UKE, działając na podstawie art. 31 § 2 kpa, wydał postanowienie, na podstawie którego dopuścił KIGEiT do udziału na prawach strony w postępowaniu z Wniosku.

Pismem dnia 18 sierpnia 2017 r. (data wpływu do UKE dnia 22 sierpnia 2017 r.) PIIT złożyła wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu z Wniosku.

W dniu 28 sierpnia 2017 r. Prezes UKE, działając na podstawie art. 31 § 2 kpa, wydał postanowienie, na podstawie którego dopuścił PIIT do udziału na prawach strony w postępowaniu z Wniosku.

Pismem z dnia 12 października 2017 r. (data wpływu do UKE dnia 12 października 2017 r.) PIIT przedstawiła stanowisko w sprawie (dalej „Stanowisko PIIT”).

W Stanowisku PIIT wskazano na następujące kwestie:

1. PIIT wniosła o utrzymanie opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS na niezmienionym poziomie;
2. nie zachodzą podstawy do zmiany opłaty abonamentowej w Usłudze WLR;
3. potrzeba zmiany opłaty regulowanej powinna opierać się o wnikliwą i dogłębną analizę rynku właściwego. Analiza taka nie została przeprowadzona;
4. brak jest uzasadnienia dla obniżki opłaty abonamentowej za Usługę WLR, gdyż takie działanie nie będzie kreować dodatkowej wartości rynku, a wręcz może mieć przeciwne efekty polegające na obniżaniu skłonności inwestycyjnych na rynku;
5. narzucenie operatorowi (tu:OPL) opłat poniżej kosztów świadczenia danej usługi pogarsza jego sytuację na rynku, a także nie służy całemu rynkowi;
6. w ocenie PIIT działanie Prezesa UKE powinno być nakierowane na budowę wartości całego rynku telekomunikacyjnego i stymulowanie bodźców inwestycyjnych, a nie ich ograniczanie;

7. w przypadku nieuwzględnienie postulatów PIIT o utrzymaniu wysokości opłaty za Usługę WLR POTS na dotychczasowym poziomie, właściwym będzie ustalenie ww. stawki na podstawie art. 40 Pt czyli zgodnie z nałożonymi na OPL obowiązkami regulacyjnymi. Powyższe oznacza zaakceptowanie propozycji OPL zawartej we Wniosku;
8. biorąc pod uwagę wielkość inwestycji OPL na rynku telekomunikacyjnym, ustalenie opłat poniżej kosztów ponoszonych byłoby niezgodne z celami nałożonymi na OPL obowiązków, a także celami polityki regulacyjnej ustalonej w Pt, którymi są również stworzenie warunków dla efektywnego inwestowania w dziedzinie infrastruktury oraz promocja technologii innowacyjnych.

Pismem z dnia 19 października 2017 r. (data wpływu do UKE dnia 19 października 2017 r.) OPL, przedstawiła stanowisko w sprawie (dalej „Stanowisko OPL”), wnosząc jednocześnie o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego na podstawie art. 96a kpa. Zdaniem OPL, interes Prezesa UKE oraz interes OPL są sprzeczne. OPL, podkreśliła, że stan faktyczny, w którym Prezes UKE rozstrzyga przedmiotową sprawę jest szczególnie skomplikowany. Jednocześnie, OPL zaznaczyła, że za załatwieniem sprawy w sposób polubowny przemawia interes społeczny i mając na go względzie również Prezes UKE będzie zainteresowany polubownym załatwieniem sprawy. W treści Stanowiska OPL wskazano również, że OPL podtrzymuje w całości swoje dotychczasowe stanowisko zawarte we Wniosku.

Pismem z dnia 27 października 2017 r. (data wpływu do UKE dnia 2 listopada 2017 r.) KIGEiT przedstawiła stanowisko w sprawie (dalej „Stanowisko KIGEiT”). W treści swojego stanowiska KIGEiT wskazała następujące kwestie:

1. inaczej odczuwalny jest spadek zainteresowania telefonią stacjonarną w przypadku klientów detalicznych OPL i klientów OA korzystających z Usługi WLR POTS. Z danych przedstawionych przez KIGEiT wynika, że dynamika spadku liczby łączy usług stacjonarnych jest ponad dwukrotnie większa w przypadku Usługi WLR POTS niż w przypadku spadku liczby abonentów detalicznych OPL;
2. spadek liczby abonentów detalicznych OPL w zakresie usług stacjonarnych jest spowalniany przez OPL w drodze dostosowywania poziomu cen i łączeniu usług w pakiety. Podczas gdy, klienci hurtowi korzystający z Usługi WLR POTS nie mogą korzystać z tych instrumentów, przede wszystkim z uwagi na zaporową cenę hurtową Usługi WLR POTS. Zdaniem KIGEiT, OPL powinna zastosować te same mechanizmy „spowalniania” spadku ilości aktywnych usług stacjonarnych świadczonych w oparciu o Usługę WLR POTS, co w przypadku usług detalicznych OPL, tj. poprzez obniżenie ceny;
3. proponowana przez OPL opłata za Usługę WLR POTS w wysokości 26,79 zł oznacza, że oferowany przez OPL klientom detalicznym plan „Na każdą kieszeń” jest świadczony poniżej ponoszonych przez OPL kosztów. Opłata miesięczna za ten plan przy umowie zawartej na 24 miesiące wynosi bowiem 26,31 zł. Dodatkowo abonent OPL może w cenie 2,15 zł otrzymać pakiet 60 minut na połączenia krajowe na numery stacjonarne oraz numery sieci komórkowych;
4. porównując ofertę detaliczną OPL z aktualnymi oraz proponowanymi cenami Usługi WLR POTS za te same usługi, KIGEiT wskazała, że obecny poziom opłat

hurtowych nie pozwala na stworzenie oferty detalicznej, która mogłaby stanowić ofertę konkurencyjną dla ofert detalicznych OPL. W rezultacie niemożliwe jest również stworzenie takich warunków detalicznych, które pozwoliłyby przeciwdziałać trendom rynkowym polegającym na malejącym zainteresowaniu telefonią stacjonarną;

5. zasadne jest zastosowanie do weryfikacji proponowanej przez OPL opłaty za Usługę WLR POTS tej samej metody (tj. metody cena detaliczna minus), która posłużyła do jej wyliczenia w 2006 r., z uwzględnieniem zmiany ceny referencyjnej jaka nastąpiła na przestrzeni lat;
6. KIGEiT podkreśliła, że promocje dotyczące Usługi WLR POTS nie były wykorzystane przez klientów hurtowych ponieważ nie zapewniały stabilności, uniemożliwiając ich przełożenie na opłaty abonenckie, zwłaszcza w kontekście przepisów Pt w zakresie możliwości rozwiązania umowy bez obowiązku zwrotu udzielonej ulgi w przypadku zmiany cennika;
7. Tempo spakdu liczby klientów stacjonarnych jest w przypadku OPL znacznie mniejsze niż w przypadku OA świadczących swoje usługi na podstawie Usługi WLR POTS;
8. za nieuzasadnione należy uznać twierdzenia OPL odnoszące się do zwrotu kosztów jednostkowych, spowodowanego zmniejszającą się skalą sprzedaży usług telefonii stacjonarnej. Według KIGEiT, najlepszym kontrargumentem w tym zakresie pozostają malejące wysokości opłat abonamentowych w ofercie detalicznej OPL;
9. KIGEiT wskazała, że Prezes UKE jest uprawniony do dokonania stosownej zmiany opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS i ustalenie jej na poziomie 10,05 zł, tj. w wysokości odpowiadającej promocji dla Usługi WLR POTS na łączach nieaktywnych.

Pismem z dnia 1 grudnia 2017 r. (data wpływu do UKE dnia 1 grudnia 2017 r.) OPL uzupełniła wniosek o przeprowadzenie mediacji w sprawie, z dnia 19 października 2017 r.

Postanowieniem z dnia 7 grudnia 2017 r., na podstawie art. 207 ust. 1 Pt w związku z art. 206 ust. 1 Pt, Prezes UKE ograniczył KIGEiT i PIIT prawo wglądu do materiału dowodowego w zakresie Wniosku, w części w jakiej informacje te nie zostały ujawnione w wersji jawnej pisma OPL z dnia 1 sierpnia 2017 r.

Pismem z dnia 19 stycznia 2018 r. (data wpływu do UKE dnia 24 stycznia 2018 r.) KIGEiT przedstawiła stanowisko w sprawie, odnosząc się do wniosku OPL w sprawie przeprowadzenia postępowania mediacyjnego. W ocenie KIGEiT, charakter sprawy nie przemawia za przeprowadzeniem postępowania mediacyjnego w sprawie.

Pismem z dnia 2 marca 2018 r. (data wpływu do UKE dnia 5 marca 2018 r.) OPL zmodyfikowała Wniosek. OPL oznaczyła pismo z dnia 2 marca 2018 r. klauzulą „tajemnicą przedsiębiorstwa OPL”. Jednocześnie, OPL złożyła wersję jawną pisma modyfikującego Wniosek.

Pismem z dnia 14 marca 2018 r. Prezes UKE, na podstawie art. 50 § 1 kpa, wezwał OPL do przedstawienia uzasadnienia kosztowego wysokości opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS, przestawioną w piśmie z dnia 2 marca 2018 r., tj. 18,82 zł.

Pismem z dnia 26 marca 2018 r. (data wpływu do UKE dnia 28 marca 2018 r.) OPL złożyła wniosek o przedłużenie terminu na odpowiedź na wezwanie Prezesa UKE z dnia 14 marca 2018 r. – do dnia 29 marca 2018 r.

Pismem z dnia 28 marca 2018 r., Prezes UKE przedłużył OPL termin na przedstawienie odpowiedzi na wezwanie z dnia 14 marca 2018 r.

Pismem z dnia 29 marca 2018 r. (data wpływu do UKE dnia 29 marca 2018 r.) OPL przedstawiła uzasadnienie kosztowe dla nowej propozycji opłaty abonamentowej za Usługę WLR – 18,82 zł (dalej „Uzasadnienie kosztowe WLR POTS”). OPL oznaczyła Uzasadnienie kosztowe WLR POTS klauzulą „tajemnica Orange Polska S.A. – confidential” oraz wniosła na podstawie art. 207 Pt, o potraktowanie niektórych informacji zawartych w przedmiotowym piśmie jako tajemnicy przedsiębiorstwa OPL”. Jednocześnie, OPL złożyła wersję jawną ww. pisma.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prezes UKE zważył co następuje:

Na podstawie art. 206 ust. 1 Pt postępowanie przed Prezesem UKE prowadzone jest według przepisów 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 2017 r., poz. 2062, ze zm.).

Zgodnie z art. 43 ust. 1 Pt, Prezes UKE zatwierdza projekt oferty ramowej, jeżeli odpowiada on przepisom prawa i potrzebom rynku wskazanym w decyzji nakładającej obowiązek przedłożenia oferty ramowej albo zmienia przedłożony projekt oferty ramowej i go zatwierdza, a w przypadku nieprzedstawienia oferty ramowej w terminie – samodzielnie ustala ofertę ramową.

Powyższy przepis prawa reguluje procedurę zatwierdzania projektu oferty ramowej, do przedstawienia którego na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej został nałożony obowiązek regulacyjny na podstawie art. 42 ust. 1 Pt.

Na podstawie art. 43 ust. 1 Pt, Prezes UKE jest uprawniony do:

1. zatwierdzenia projektu oferty ramowej, jeżeli odpowiada on przepisom prawa i potrzebom rynku wskazanym w decyzji nakładającej obowiązek przedłożenia oferty ramowej, albo
2. w przypadku gdy projekt oferty ramowej nie odpowiada przepisom prawa lub potrzebom rynku wskazanym w decyzji nakładającej obowiązek przedłożenia oferty ramowej, zmiany w odpowiednim zakresie projektu oferty ramowej i zatwierdzenia go w zmienionym brzmieniu.

Prezes UKE, po przeanalizowaniu Projektu OPL przedstawionego przez OPL, zgodnie z przesłankami omówionymi szczegółowo poniżej, może zatem go zatwierdzić lub zmienić przedłożony projekt i go zatwierdzić, tak aby uczynić zadość wymaganiom wskazanym w art. 43 ust. 1 Pt.

Prezes UKE, rozpatrując sprawę, kierował się dwiema przesłankami, określonymi w art. 43 ust. 1 Pt w ten sposób, że dokonał oceny zgodności przedłożonego przez OPL Projektu OPL z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z przepisami prawa zawartymi w Pt oraz z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie zakresu oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym (Dz. U. Nr 138, poz. 866, dalej „Rozporządzenie OR”)

W tym zakresie Prezes UKE przede wszystkim dokonał wnikliwej i wszechstronnej analizy normy art. 1 ust. 2 Pt (cele Pt), art., 42 Pt oraz art. 189 Pt (cele polityki regulacyjnej Prezesa UKE). Ponadto, Prezes UKE dokonał analizy w zakresie zgodności Projektu OPL z potrzebami rynku wskazanymi w decyzji nakładającej obowiązek przedstawienia oferty ramowej (tj. wskazanymi w Decyzji Zobowiązującej oraz Decyzji SMP 8).

Odnosząc się do rozważań w przedmiocie pierwszej z przesłanek, zawartych w normie art. 43 ust. 1 Pt, tj. do przesłanki zgodności z przepisami prawa, Prezes UKE wskazuje, że winien w swym działaniu uwzględnić cele Pt (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2007 r. sygn. VI SA/Wa 2190/06, LEX nr 318301). Analizując cele Pt, zawarte w art. 1 ust. 2 Pt, Prezes UKE wziął pod uwagę w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1 Pt, który stanowi iż celem ustawy jest stworzenie warunków dla wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych. Dlatego też, rozstrzygając sprawę, Prezes UKE zwrócił uwagę na postanowienia Projektu OPL promujące rozwój konkurencji, w szczególności na propozycję zmiany wysokości opłaty za Usługę WLR. W konsekwencji Prezes UKE ustalił, że w omawianym zakresie Projekt OPL odpowiadał celom Pt.

Natomiast w ramach drugiej z przesłanek określonych w art. 43 ust. 1 Pt, Prezes UKE dokonał pełnej i całościowej analizy oraz oceny zgodności Projektu OPL z potrzebami rynku wskazanymi w Decyzji SMP 8 oraz wytycznymi opisanymi w Decyzji Zobowiązującej.

Należy bowiem zauważyć, iż przepisy prawa określają jedynie ogólne ramy i zakres oferty ramowej, nie precyzując szczegółowych rozwiązań. Taki mechanizm podyktowany jest szybko zmieniającymi się potrzebami rynku. Postęp technologiczny w dziedzinie telekomunikacji przebiega bardzo dynamicznie i regulacja pewnych zagadnień w formie przepisów prawa powodowałaby ograniczanie rozwoju rynku telekomunikacyjnego. Dlatego też zasadnicze znaczenie ma badanie zgodności Projektu OPL z potrzebami rynku. W tym zakresie konieczne jest odniesienie się do zjawisk występujących na rynku telekomunikacyjnym oraz sygnałów z rynku wskazujących na ograniczanie konkurencji przez OPL. Prezes UKE, analizując Projekt OPL, szczegółowo badał, czy poszczególne rozwiązania zaproponowane przez OPL odpowiadają potrzebom rynku telekomunikacyjnego.

Prezes UKE w szczególności zwraca uwagę, na wskazane w Decyzji Zobowiązującej przesłanki zmiany zapotrzebowania na usługi, wskutek wystąpienia których OPL została zobowiązana do zmiany postanowień Oferty SOR w zakresie wysokości opłaty za Usługę WLR.

Zgodność z przepisami prawa

Odnosząc się do rozważań w przedmiocie pierwszej z przesłanek, zawartej w normie art. 43 ust. 1 Pt, tj. do przesłanki zgodności Projektu OPL z przepisami prawa, Prezes UKE wskazuje, że w pierwszej kolejności powinien uwzględnić przepisy ustanawiające cele Pt, zgodnie z art. 1 ust. 2 Pt. W odniesieniu zatem do celów Pt, wskazanych przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 Pt, należy w pierwszym rzędzie wskazać na stanowisko doktryny, zgodnie z którym: „Postanowienia te określają stany lub wartości będące uzasadnieniem dla norm zawartych w ustawie oraz ukierunkowują działania wykonawcze podejmowane na podstawie ustawy. Omawiane postanowienia nie stanowią samoistnej podstawy do działania administracji telekomunikacyjnej, natomiast powinny być uwzględniane przy wszelkiej działalności wykonawczej. Cel ustawy jest bowiem

realizowany zarówno w sposób bezpośredni, poprzez przestrzeganie praw i obowiązków ustanowionych w ustawie, jak i poprzez stosowanie ustawy w działaniach administracji telekomunikacyjnej. Przepisy o celach ustawy powinny być interpretowane z uwzględnieniem celów polityki regulacyjnej prowadzonej przez organy administracji telekomunikacyjnej określonych w art. 189 ust. 2. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 12.3.2007 r. (VI SA/Wa 2190/06, www.uke.gov.pl) „organ regulacyjny, jakim jest Prezes UKE, winien jest w swoim działaniu uwzględnić cele Prawa telekomunikacyjnego” (S. Piątek, Komentarz do ustawy Prawo telekomunikacyjne, C.H. Beck, Warszawa 2013 r., s. 12). Analizując cele Pt, zawarte w art. 1 ust. 2 Pt, Prezes UKE wziął pod uwagę w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1 Pt, który stanowi, iż celem Pt jest stworzenie warunków dla wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych. W świetle powyższego, rozstrzygając sprawę, Prezes UKE zwrócił uwagę, aby postanowienia Projektu OPL w brzmieniu zatwierdzonym niniejszą decyzją (dalej „Decyzja”), umożliwiały przedsiębiorcom telekomunikacyjnym (dalej „PT”) tworzenie konkurencyjnej oferty detalicznej w stosunku do oferty detalicznej OPL.

Analizując cele Pt, należy wskazać, iż art. 1 ust. 2 Pt określa cele ustawy, jakimi są stworzenie warunków dla:

- 1) wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych;
- 2) rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej;
- 3) zapewnienia ładu w gospodarce numeracją, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi;
- 4) zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych;
- 5) zapewnienia neutralności technologicznej.

Rozpatrując sprawę Prezes UKE wziął pod uwagę w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 Pt, który stanowi, iż celem ustawy jest wspieranie równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych, rozwój i wykorzystanie nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz zapewnienie neutralności technologicznej.

Prezes UKE wskazuje, że Projekt OPL, w zakresie zmiany wysokości opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS, zmierzający w kierunku obniżenia omawianej opłaty sprzyja zwiększeniu efektywności i konkurencyjności Usługi WLR. Tym samym, Projekt OPL, w ocenie Prezesa UKE realizuje cele Pt zmierzające do zapewnienia skutecznej i równoprawnej konkurencji.

Ponadto, Prezes UKE wskazuje, że zatwierdzenie zmiany Oferty SOR zgodnie z Projektem OPL, umożliwi operatorom alternatywnym (dalej „OA”) skonstruowanie na jej podstawie konkurencyjnej wobec oferty OPL oferty detalicznej, co pozostaje w zgodzie z przepisami art. 1 ust. 2 pkt. 1 i 4 Pt. Jak bowiem wskazane zostanie w dalszej części uzasadnienia, zaproponowane przez OPL rozwiązania w zakresie wysokości opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS ułatwia OA reagowanie na potrzeby klientów. W konsekwencji zatwierdzenie zmiany Oferty SOR zgodnie z propozycją OPL sprzyja zarówno rozwojowi konkurencji, jak i zapewnieniu użytkownikom końcowym korzyści płynących z możliwości korzystania z różnorodnych pod względem cenowym usług głosowych.

Kierując się przesłanką zgodności oferty ramowej z przepisami prawa, Prezes UKE wziął pod uwagę również cele polityki regulacyjnej określone w art. 189 ust. 2 Pt. Wskazać należy, że zgodnie z poglądem doktryny „są one elementem wspomagającym wykładnię wszystkich przepisów ustawowych”, a „cele sformułowane w art. 189 ust. 2 Pt powinny być materialno prawną podstawą wszelkich decyzji regulacyjnych, rozstrzygających spory między przedsiębiorcami (...) podejmowanych przez Prezesa URTiP” (S. Piątek, Prawo telekomunikacyjne, Komentarz, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2005 r., str. 1033). Prezes UKE, przy wydawaniu Decyzji, wziął pod uwagę przede wszystkim cel polityki regulacyjnej w postaci zapobiegania zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym (art. 189 ust. 2 pkt. 1 lit. b Pt), zapewnienie użytkownikom, także użytkownikom niepełnosprawnym, osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług (art. 189 ust. 2 pkt. 1 lit. a Pt) oraz równe traktowanie przedsiębiorców (art. 189 ust. 2 pkt. 2 lit. c Pt). Osiągnięcie tych celów, w opinii Prezesa UKE, stało się możliwe dzięki zatwierdzeniu Projektu OPL, zgodnie z którym opłata abonamentowa za Usługę WLR POTS wywrze pozytywny wpływ na poziom popytu stacjonarnych usług głosowych oraz konkurencyjność w tej dziedzinie rynku telekomunikacyjnego.

Rozstrzygając w sprawie, Prezes UKE wziął również pod uwagę art. 42 ust. 2 Pt wskazujący, że oferta ramowa o dostępie telekomunikacyjnym powinna określać m. in. opłaty za usługi w zakresie dostępu telekomunikacyjnego. Po przeprowadzeniu analizy formalnej Projektu OPL pod kątem zgodności z ww. przepisami, Prezes UKE uznał, iż przedstawiony przez OPL projekt zmiany Oferty SOR jest z nimi zgodny.

Analizując zgodność Projektu OPL w zakresie zmiany Oferty SOR w przedmiocie zmiany wysokości opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS z Rozporządzeniem OR, Prezes UKE miał na uwadze w szczególności Załącznik nr 1 do Rozporządzenia OR zatytułowany: „Zakres oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączeń sieci”. Badając dyspozycję przepisów Rozporządzenia OR, Prezes UKE stwierdził, iż Projekt OPL odpowiadał przepisom tego aktu prawnego. Zgodnie z istotą Rozporządzenia OR, Projekt OPL zawierał jednoznaczne wskazanie rodzaju usługi hurtowej podlegającej zmianie wraz z określeniem wysokości opłaty za jej świadczenie przez OPL.

Analogiczne wnioski należy wysnuć z analizy zgodności Projektu OPL z Decyzją Zobowiązującą. Nie ulega wątpliwości, że propozycja OPL zmierzając do obniżenia opłaty za Usługę WLR POTS odpowiada wytycznym Decyzji Zobowiązującej dotyczącym przedstawienia zmiany Oferty SOR poprzez przedstawienie zmiany wysokości opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS.

Mając powyższe na uwadze, Prezes UKE wskazuje, że Projekt OPL odpowiada wymaganiom opisanym we wskazanych powyżej postanowieniach Pt oraz Rozporządzenia OR. Projekt OPL – po modyfikacjach z dnia 2 marca 2018 r. odpowiada przesłankom opisanym w art. 42 ust. 1 Pt, zwłaszcza w zakresie zachowania zasady niedyskryminacji i zapewnienia konkurencyjności polskiego rynku telekomunikacyjnego w zakresie stacjonarnych usług głosowych.

Potrzeby rynku

W ramach drugiej z przesłanek określonych w art. 43 ust. 1 Pt – tj. zgodności oferty ramowej z potrzebami rynku, Prezes UKE dokonał pełnej i całościowej analizy oraz oceny zgodności Projektu OPL z potrzebami rynku, wskazanymi w Decyzji SMP 8⁸.

Wymieniona wyżej decyzja nałożyła na OPL obowiązek, o którym mowa w art. 42 ust. 1 Pt tj.: obowiązek przygotowania i przedstawienia projektu oferty ramowej, a co za tym idzie przedmiotowa analiza odpowiadała dyspozycji art. 43 ust. 1 Pt, zgodnie z którą Prezes UKE bada zgodność projektu oferty ramowej z potrzebami rynku wskazanymi w decyzji nakładającej obowiązek przedłożenia oferty ramowej. W tym miejscu należy również podkreślić, że powyższa analiza została dokonana w zgodzie z wytycznymi zawartymi w Decyzji Zobowiązującej, która była podstawą do przedstawienia przez OPL projektu zmiany Oferty SOR w omawianym zakresie.

W dziedzinie telekomunikacji regulacja pewnych zagadnień tylko w formie przepisów prawa jest niewystarczająca i wymaga ona również podejmowania działań ze strony regulatora opartych na aktualnych potrzebach rynku. Dlatego też, zasadnicze znaczenie ma badanie zgodności oferty ramowej z potrzebami rynku wskazanymi w decyzji nakładającej obowiązek przedłożenia oferty ramowej (tu: Decyzji SMP 8 i Decyzji Zobowiązującej).

W tym zakresie konieczne jest odniesienie się do zjawisk występujących na rynku telekomunikacyjnym oraz sygnałów z rynku wskazujących, że do potrzeb rynku wynikających z Decyzji SMP 8 należy zaliczyć przede wszystkim konieczność zapewnienia:

- ochrony konsumenta w jego relacjach z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym;
- odpowiedniej regulacji relacji pomiędzy operatorami w ramach wykonywania uprawnień przysługujących abonentom z przepisów prawa;
- skutecznej i równoprawnej konkurencji;
- maksymalizacji korzyści po stronie użytkowników końcowych;
- równego traktowania (niedyskryminacji w traktowaniu) PT;
- możliwości zapobiegania ograniczeniom konkurencji na rynku telekomunikacyjnym;
- skutecznego zarządzania przez PT obsługą użytkownika końcowego;
- równego dostępu do informacji będących w zasobach OPL;
- przejrzystości warunków dostępu do usług hurtowych OPL;
- elastyczności odpowiednich zapisów oferty ramowej, tak aby przedsiębiorcy telekomunikacyjni mogli reagować na dynamiczne zmiany zachodzące na rynku telekomunikacyjnym.

Ponadto, uwzględniając w toku postępowania ustalenia dokonane w Decyzji Zobowiązującej należy wskazać, że w zakresie Usługi WLR nastąpiła zmiana zapotrzebowania na usługi – tu: usługi telefonii stacjonarnej, polegająca na malejącym zainteresowaniu tymi usługami. Odpowiedzią Prezesa UKE na taką zmianę jest podejmowanie działań mających na celu uatrakcyjnienie usług stacjonarnych, tak by zapewnić wzrost konkurencji i atrakcyjności oferty stacjonarnych usług głosowych.

⁸ http://uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=168&news_id=7044&layout=3&page=text

W konsekwencji Prezes UKE realizując politykę regulacyjną polegającą na wspieraniu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym uznał za uzasadnione dążenie do zmiany wysokości opłaty za Usługę WLR POTS, uwzględniając aktualne koszty ponoszone. Potencjalna deregulacja Rynku 8, nie zmienia faktu, że do czasu wygaśnięcia wszystkich umów związanych z korzystaniem z Usługi WLR OPL powinna stosować w relacjach międzyoperatorskich obniżoną opłatę.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wystąpienie okoliczności polegających na:

- stopniowej migracji stacjonarnych usług głosowych do sieci mobilnych;
- braku możliwości duplikacji infrastruktury telekomunikacyjnej ze względów technicznych i ekonomicznych;
- cyklicznej obniżce cen detalicznych na rynku usług głosowych, również w sieci OPL;
- zmniejszeniu zainteresowania Usługą WLR POTS z uwagi na niemożność stworzenia w jej oparciu konkurencyjnej oferty detalicznej względem oferty detalicznej OPL;
- wprowadzaniu ofert promocyjnych dla Usługi WLR POTS,

miało istotne znaczenie dla sposobu rozliczeń Usługi WLR POTS przez OPL. Prezes UKE zaznacza, że w ciągu ostatnich lat na polskim rynku telekomunikacyjnym nastąpiła zmiana w zakresie korzystania ze stacjonarnych usług głosowych. Zmiana ta polega przede wszystkim na obniżeniu poziomu korzystania ze stacjonarnych usług głosowych względem technologii świadczenia substytucyjnych usług głosowych przez operatorów sieci mobilnych lub VoIP⁹. Działania Prezesa UKE powinny zmierzać do przeciwdziałania tym zmianom i ograniczania tego zjawiska. Jednym z takich działań jest stworzenie OA warunków dla efektywnego wykorzystania istniejących regulowanych usług hurtowych, które umożliwią OA konkurowanie na rynku detalicznym. W aktualnej sytuacji rynkowej na dzień wydawania Decyzji Zobowiązującej, w zakresie świadczenia stacjonarnych usług głosowych, prawidłowym kierunkiem interwencji regulacyjnej było zobowiązanie OPL do zmiany, obecnie niekonkurencyjnej zdaniem Prezesa UKE, hurtowej opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS. Powyższe znalazło swoje odzwierciedlenie w sentencji Decyzji Zobowiązującej.

W tym miejscu należy za pełni uzasadnione uznać twierdzenia KIGEiT przedstawione w treści Stanowiska KIGEiT wskazujące, że spadek liczby abonentów detalicznych OPL w zakresie usług stacjonarnych jest spowalniany przez OPL w drodze dostosowywania poziomu cen i łączeniu usług w pakiety. Słusznie dostrzeżono, że klienci hurtowi korzystający z Usługi WLR POTS nie mogą w pełni korzystać z tych instrumentów zwiększenia popytu na stacjonarne usługi głosowe, przede wszystkim z uwagi na zaporową cenę hurtową Usługi WLR POTS. Za prawidłowe należy uznać postulaty KIGEiT, by OPL zastosowała te same mechanizmy „spowalania” spadku ilości aktywnych usług stacjonarnych świadczonych w oparciu o Usługę WLR POTS, co w przypadku usług detalicznych OPL, tj. poprzez obniżenie ceny, skoro istotą Usługi WLR POTS jest odzwierciedlenie katalogu stacjonarnych usług głosowych świadczonych przez OPL swoim abonentom, na zasadzie niedyskryminacji.

⁹ ang. Voice over Internet Protocol – transmisja sygnału głosowego za pomocą protokołu IP;

Prezes UKE, analizując Projekt OPL, szczegółowo badał, czy rozwiązania zaproponowane przez OPL odpowiadają ww. potrzebom rynku telekomunikacyjnego, zwłaszcza w zakresie zapewnienia skutecznej i równoprawnej konkurencji oraz maksymalizowania korzyści po stronie użytkowników końcowych. Ocena Projektu OPL przez Prezesa UKE nastąpiła również w oparciu o ustalenia wskazane w Decyzji Zobowiązującej.

W celu zapewnienia istnienia skutecznej i równoprawnej konkurencji, Prezes UKE dokonał analizy, czy Projekt OPL odpowiada ww. potrzebom rynku m.in. poprzez weryfikację, czy proponowana przez OPL opłata abonamentowa za Usługę WLR POTS zapewnia możliwość skutecznego podjęcia przez OA działalności konkurencyjnej względem działalności OPL na rynku stacjonarnych usług głosowych.

Analizując Projekt OPL pod względem jego zgodności z potrzebami rynku wynikającymi z Decyzji SMP 8, należy uznać, że Projekt OPL odpowiada tym potrzebom (jak również postulatowi KIGEiT), w szczególności potrzebie zapewnienia skutecznej i równoprawnej konkurencji oraz potrzebie zapobiegania ograniczeniom konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, co zostanie szczegółowo wykazane w dalszej części uzasadnienia.

Mając na uwadze sytuację rynkową oraz uwzględniając wystąpienie zmiany zapotrzebowania na usługi, o których mowa w Decyzji Zobowiązującej, Prezes UKE stwierdził, że zaproponowana przez OPL opłata w wysokości 18,82 zł jest prawidłowa.

Dodatkowo, podkreślić należy, że zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym należy do celów działania Prezesa UKE (art. 189, ust. 2 pkt 2 lit b Pt). Dlatego też, dokonując wszechstronnej analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego, Prezes UKE uznał, że zaproponowana przez OPL w zmodyfikowanym Wniosku opłata za Usługę WLR POTS zapewnia realną konkurencyjność ofert detalicznych OA względem oferty detalicznej OPL.

Prezes UKE zwraca również uwagę, że zaproponowana przez OPL zmiana opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS pozostaje w zgodzie z nałożonymi na OPL Decyzją SMP 8 obowiązkami regulacyjnymi oraz wskazanymi tam potrzebami rynku. OPL powinna uwzględniać w swoich działaniach obowiązek, o którym mowa w art. 34 Pt, polegający na zapewnieniu możliwości zarządzania obsługą użytkownika końcowego i obowiązek niedyskryminacji, o którym mowa w art. 36 Pt. Powyższe przekłada się na konieczność dbania o interes użytkowników końcowych i zapewnienia skutecznej konkurencji. W ocenie Prezesa UKE obniżenie opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS – zgodnie z Wnioskiem - jest działaniem niezbędnym dla zwiększenia poziomu konkurencyjności na rynku stacjonarnych usług głosowych i zwiększenia możliwości osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie ceny dla użytkowników tych usług. Zapewnienie użytkownikom różnorodności co do jakości i ceny podstawowej usługi telekomunikacyjnej, pozostaje w zgodzie m.in. z działaniami na rzecz ograniczenia wykluczenia cyfrowego.

Działania Prezesa UKE, polegające na zatwierdzeniu Projektu OPL zmierzają do zwiększenia popytu na stacjonarne usługi głosowe świadczone w oparciu o Usługę WLR oraz sprzyjają zapewnieniu równoprawnej i skutecznej konkurencji, co stanowi jedną z potrzeb rynku telekomunikacyjnego.

W swoich działaniach Prezes UKE w szczególności zwraca uwagę na konieczność zapobiegania zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym,

co przekłada się na możliwość wyboru przez abonentów spośród wielu konkurencyjnych ofert detalicznych. Rozwój konkurencji będzie zapewniony poprzez zaoferowanie PT na rynku hurtowym takiej Usługi WLR POTS, która będzie umożliwiała realne konkurowanie i tworzenie ofert detalicznych zachęcających użytkowników końcowych do korzystania ze stacjonarnych usług głosowych.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że kluczowym dla OA elementem w przypadku korzystania z Usługi WLR jest opłata abonamentowa za tę usługę. To w oparciu o tę opłatę OA buduje strategię marketingową i bada możliwość konkurowania z OPL na detalicznym rynku stacjonarnych usług głosowych. Opłaty hurtowe, jakie każdy OA uiszcza na rzecz OPL w związku z korzystaniem z Usługi WLR zostały ustalone w Ofercie SOR jako odwzorowanie oferty detalicznej OPL z zastosowaniem metody „cena detaliczna minus”. Powyższe działanie, było i nadal pozostaje uzasadnione faktem, że Usługa WLR, niezależnie od modelu jej świadczenia, polega na odwzorowaniu oferty detalicznej OPL przez OA z wykorzystaniem sieci OPL. Odwzorowanie przez OA oferty detalicznej OPL powinno również umożliwiać OA konkurowanie nie tylko z ofertą detaliczną przedsiębiorców telekomunikacyjnych działających bez wykorzystania usług hurtowych OPL, ale również z OPL. Podejmując rozstrzygnięcie w sprawie, Prezes UKE miał na względzie przede wszystkim konieczność wspierania konkurencji na rynku stacjonarnych usług głosowych.

Prezes UKE zaznacza, że zgodnie z art. 43 ust. 1 Pt, jeżeli przedstawiony projekt oferty ramowej odpowiada przesłankom określonym w tym przepisie, Prezes UKE zatwierdza projekt oferty ramowej bez zmian. Projekt OPL został zmodyfikowany przez OPL pismem z dnia 2 marca 2018 r. Jak wskazują poglądy doktryny „Dopuszczalne wydaje się modyfikowanie projektu oferty ramowej przez operatora w ramach toczącego się postępowania, jeżeli dowody przeprowadzane w ramach tego postępowania wskazują, że nie spełnia on warunków niezbędnych do zatwierdzenia [...]. Przyjęcie rygorystycznej interpretacji, zgodnie z którą przepis ust. 1, w przypadku jakiegokolwiek usterki projektu, zmusza Prezesa UKE do samodzielnej zmiany projektu, prowadziłoby do przedłużenia postępowania i groziłoby niespójnością oferty.” (S. Piątek, Prawo telekomunikacyjne, Komentarz, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013 r., str. 354). Odnosząc powyższe do sprawy z Wniosku, Prezes UKE podkreśla, że dzięki modyfikacjom dokonanych przez OPL projekt zmiany Oferty SOR można było uznać za zgodny z wymaganiami ustawowymi i zawartymi w Decyzji Zobowiązującej. Tym samym, Prezes UKE postanowił jak w sentencji Decyzji.

Po wszechstronnym i wnikliwym zbadaniu Projektu OPL oraz po dokładnym przeanalizowaniu akt sprawy, mając na uwadze, iż Oferta SOR powinna odpowiadać potrzebom rynku tj.: zapewniać skuteczną i równoprawną konkurencję oraz możliwość zapobiegania ograniczaniu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, Prezes UKE zatwierdził Projekt OPL. Prezes UKE uznał za uzasadnione zatwierdzenie wysokości opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS zaproponowanej przez OPL pismem z dnia 2 marca 2018 r. na poziomie wskazanym w sentencji Decyzji. Zatwierdzając Projekt OPL w brzmieniu po modyfikacji Wniosku z dnia 2 marca 2018 r., Prezes UKE dokonał opisanych poniżej ustaleń.

1. Obowiązek ustalania opłat w oparciu o ponoszone koszty

Przepis art. 13 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dalej „Dyrektywa o dostępie”, Dz. U. UE. L 108 z dnia 24 kwietnia 2002 r. z późn. zm.) wskazuje, iż zgodnie z postanowieniami art. 8 Dyrektywy o dostępie, krajowy organ regulacyjny może nałożyć obowiązki kontroli cen w tym obowiązki związane z określaniem cen w zależności od ponoszonych kosztów oraz obowiązki dotyczące systemów księgowania kosztów, jeżeli analiza rynkowa wykaże brak skutecznej konkurencji, nadmiernie wysoki poziom cen lub wymuszanie cen działające na niekorzyść użytkowników końcowych. Obowiązek taki powinien promować skuteczną i zrównoważoną konkurencję oraz maksymalizować korzyści konsumentów.

W celu realizacji powyższych przesłanek do ustawodawstwa polskiego zostały transponowane następujące obowiązki kosztowe:

- obowiązek, o którym mowa w art. 39 Pt, polegający na kalkulacji uzasadnionych kosztów świadczenia dostępu telekomunikacyjnego oraz na stosowaniu opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego, uwzględniających zwrot uzasadnionych kosztów operatora;
- obowiązek, o którym mowa w art. 40 ust. 1 Pt, polegający na ustalaniu opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego w oparciu o ponoszone koszty operatora.

Zgodnie z brzmieniem art. 40 Pt, obowiązującym od dnia 2 czerwca 2011 r. na skutek nowelizacji Pt, wprowadzonej ustawą o zmianie Pt:

„1. Prezes UKE może, zgodnie z przesłankami, o których mowa w art. 24 pkt 2 lit. a, w drodze decyzji, nałożyć na operatora o znaczącej pozycji rynkowej obowiązek ustalania opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego w oparciu o ponoszone koszty.

1a. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes UKE wskazuje sposoby weryfikacji i ustalania opłat, o których mowa w ust. 3 i 4.

2. Operator, na którego został nałożony obowiązek, o którym mowa w ust. 1, przedstawia Prezesowi UKE uzasadnienie wysokości opłat ustalonych w oparciu o ponoszone koszty.

3. W celu oceny prawidłowości wysokości opłat ustalonych przez operatora, o którym mowa w ust. 1, Prezes UKE może zastosować sposoby weryfikacji opłat wskazane zgodnie z ust. 1a.

4. W przypadku, gdy według przeprowadzonej oceny, o której mowa w ust. 3, wysokość opłat ustalonych przez operatora jest nieprawidłowa, Prezes UKE ustala wysokość opłat lub ich maksymalny albo minimalny poziom stosując sposoby ustalania opłat wskazane zgodnie z ust. 1a, biorąc pod uwagę promocję efektywności i zrównoważonej konkurencji oraz zapewnienie maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych. Ustalenie opłat następuje w odrębnej decyzji”.

Z uwagi na fakt, iż obowiązek, o którym mowa w art. 40 ust. 1 Pt, został nałożony na OPL w Decyzji SMP Rynek 8, która została wydana w dniu 5 sierpnia 2011 r.

tj. po wejściu w życie ww. ustawy o zmianie Pt tj. po dniu 2 czerwca 2011 r., w sprawie będzie miał zastosowanie przepis art. 40 ust. 1a Pt w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

Zatem w celu oceny prawidłowości wysokości opłat ustalonych przez operatora tj. OPL w odniesieniu do Rynku 8, na którym OPL ma obowiązek kosztowy z art. 40 ust. 1 Pt, oraz,

w razie stwierdzenia nieprawidłowej wysokości przedmiotowej opłaty, zatwierdzenia opłaty na Rynku 8 przez Prezesa UKE, Prezes UKE zobowiązany jest stosować metody weryfikacji opłaty, będącej przedmiotem niniejszego postępowania, wskazane w Decyzji SMP Rynek 8, pkt V, ppkt 4, tj:

- pułap cenowy,
- cena detaliczna minus,
- orientacja kosztowa,
- uwzględnienie wysokości opłat stosowanych na porównywalnych rynkach konkurencyjnych.

2. Uzasadnienie kosztowe WLR POTS

W Decyzji SMP Rynek 8 Prezes UKE nałożył na OPL obowiązek z art. 40 ust. 1 Pt. Operator, na którego został nałożony obowiązek z art. 40 ust. 1 Pt, zgodnie z art. 40 ust. 2 Pt, przedstawia Prezesowi UKE uzasadnienie wysokości opłat ustalonych w oparciu o koszty ponoszone.

W związku z Decyzją Zobowiązującą, OPL przedstawiła projekt zmiany Oferty SOR w celu zatwierdzenia. Następnie, pismem z dnia 2 marca 2018 r., OPL zmodyfikowała Wniosek proponując ustalenie opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS na poziomie 18,82 zł.

Jednocześnie do modyfikacji Wniosku, OPL dołączyła Uzasadnienie kosztowe WLR POTS.

3. Ocena prawidłowości wysokości opłat i metoda przyjęta przez Prezesa UKE do oceny prawidłowości

W myśl art. 40 ust. 3 Pt, w celu oceny prawidłowości wysokości opłat wyznaczonych w oparciu o koszty ponoszone, wskazane w uzasadnieniu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 Pt, i jednocześnie w związku z brzmieniem art. 2 ustawy o zmianie Pt, (znajdującym, zgodnie z rozważaniami zawartymi w pkt 1 powyżej, zastosowanie w sprawie), Prezes UKE może zastosować sposoby weryfikacji opłat wskazane w art. 2 ustawy o zmianie Pt.

W świetle Decyzji Zobowiązującej oraz przesłanek w niej wskazanych, ocenie Prezesa UKE pod względem prawidłowości, podlegała wyłącznie opłata WLR POTS w wysokości 18,82 zł/netto, wyznaczona przez OPL na podstawie kosztów ponoszonych za 2016 r. wynikających z Uzasadnienia kosztowego WLR POTS.

Prezes UKE przeprowadził weryfikację wysokości opłaty WLR POTS 18,82 zł/netto (uwzględniającej koszty ponoszone OPL) na podstawie jednej z metod oceny wymienionej w art. 2 ustawy o zmianie Pt jaką jest metoda orientacji kosztowej.

4. Wybór metody przyjętej przez Prezesa UKE do oceny opłaty WLR POTS

Przepis art. 2 ustawy o zmianie Pt przesądził o katalogu metod stosowanych do weryfikacji i wyznaczenia opłat, na podstawie których weryfikowane i ewentualnie ustalane są opłaty za usługi na Rynku 8, są to:

- metoda pułapu cenowego (price cap),
- metoda „cena detaliczna minus” (retail minus),
- metoda orientacji kosztowej,

– uwzględnienie wysokości opłat stosowanych na porównywalnych rynkach konkurencyjnych (tzw. benchmark).

Mając zatem na uwadze brzmienie art. 2 ustawy o zmianie Pt należy wskazać, iż wybór metody weryfikacji prawidłowości wysokości opłat stosowanych przez OPL pozostaje w kompetencji Prezesa UKE. Prezes UKE, podejmując decyzję o wyborze konkretnej metody weryfikacji, kieruje się celami ustawy, w tym m.in. ustawowym obowiązkiem stworzenia warunków dla wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych (art. 1 ust. 2 pkt 1 Pt). W omawianej sprawie Prezes UKE, dokonując oceny prawidłowości wysokości opłat wyznaczonych na podstawie kosztów ponoszonych OPL, przyjął metodę orientacji kosztowej.

W ocenie Prezesa UKE w przypadku opłaty za Usługę WLR POTS metoda orientacji kosztowej jest najbardziej adekwatną do zaistniałych warunków rynkowych zidentyfikowanych w Decyzji Zobowiązującej. Należy wskazać, iż jak sama nazwa wskazuje, metoda orientacji kosztowej jest metodą uwzględniającą koszty świadczenia usługi hurtowej. Jest jedną z metod dedykowanych do oceny i ewentualnego ustalania opłat z tytułu usług hurtowych pochodzących z katalogu metod możliwych do zastosowania przez Prezesa UKE w ramach czynności przeprowadzanych w trybie art. 40 ust. 3 Pt. Odnosząc się do metody „cena detaliczna minus”, jako jednej z możliwych do przyjęcia metod oceny prawidłowości należy wskazać, iż metoda „cena detaliczna minus”, nie jest właściwą metodą do weryfikacji i ewentualnego zatwierdzenia nowej wysokości opłaty za Usługę WLR POTS.

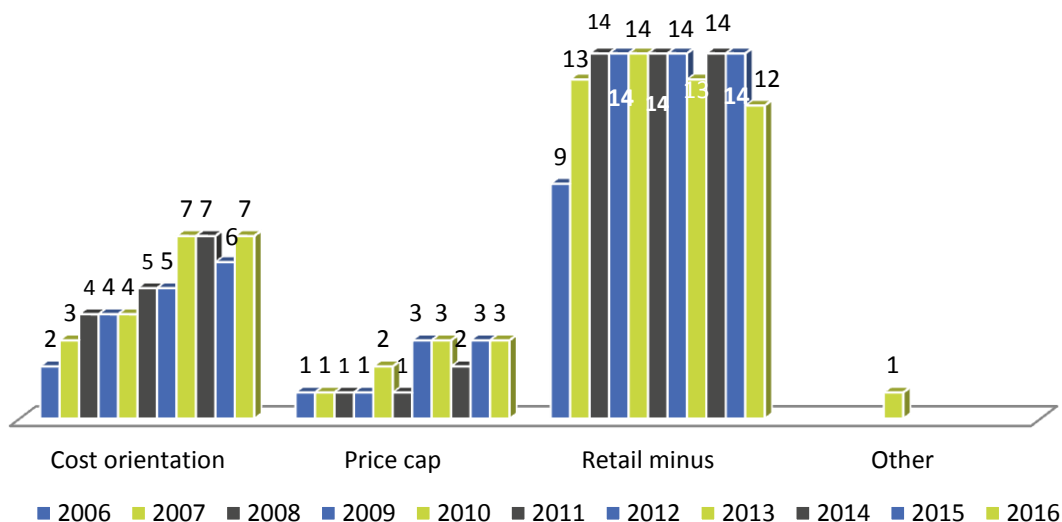
Zdaniem Prezesa UKE, wiarygodna i reprezentatywna ocena opłat stosowanych za usługi wchodzące w zakres jednego rynku (w omawianym przypadku Rynku 8), powinna w jak najszerszym zakresie opierać się nie tylko na jednolitej metodzie oceny pochodzącej z katalogu metod wskazanych w odpowiednich przepisach prawa (tu: w art. 2 ustawy o zmianie Pt), ale także tożsamym okresem pochodzenia danych, względem danego rodzaju usług hurtowych (tu: Usługi WLR). W omawianej sprawie sytuacja taka nie miałaby miejsca. Zastosowanie tej samej metody oceny wysokości opłat w odniesieniu do całego katalogu usług oferowanych w ramach jednego rynku ma sens w przypadku zastosowania danych spójnych także pod względem okresu sprawozdawczego, ich pochodzenia. Zatem, Prezes UKE przyjął orientację kosztową jako jedną z metod oceny, którą może przyjąć w świetle obowiązujących przepisów, a także opartą na dostępnych i najbardziej aktualnych danych na temat kosztów ponoszonych Usługi WLR POTS. Powyższe stało u podstaw użycia przez Prezesa UKE jako metody weryfikacji i ewentualnego ustalania opłat metody orientacji kosztowej.

Ponadto, przegląd dostępnych Prezesowi UKE danych w zakresie metod kontroli opłat dostarczył Prezesowi UKE informacji prowadzących do wniosku, iż analiza porównawcza (benchmark) nie znajdzie zastosowania w zakresie kontroli i ustalania opłat za usługi objęte zakresem Rynku 8, poddanych ocenie Prezesa UKE. Prezes UKE, dokonując analizy możliwości zastosowania metody porównawczej (benchmark) do oceny opłat za usługi świadczone na Rynku 8, wziął pod uwagę opracowania branżowe tj. raporty i analizy dostępne na stronie BEREC¹⁰ (sporządzone przez BEREC w oparciu o dane

¹⁰ Z ang. Body of European Regulators for Electronic Communication - Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej,

uzyskane od regulatorów). Prezes UKE posłużył się w szczególności raportem BEREC Report Regulatory Accounting in Practice 2016. Prezes UKE przedstawia poniżej wyciąg z ww. raportu BEREC Report Regulatory Accounting in Practice 2016 (Rysunek 1), odnośnie metod kontroli opłat na Rynku 8 na podstawie informacji uzyskanej z 22 krajów UE, z którego wynika, że metoda, jaką jest analiza porównawcza, nie znajduje zastosowania w zakresie kontroli ustalania opłat za usługi świadczone na Rynku 8.

Rysunek 1 Metody kontroli opłat dla Usługi WLR



Źródło: UKE

Najczęściej stosowaną w krajach UE metodą kontroli opłat w zakresie Usługi WLR jest metoda „cena detaliczna minus”, oraz metoda orientacji kosztowej. Żaden z krajów nie stosuje metody benchmarkowej, zaś jedynie nieliczni regulatorzy zastosowali metodę pułapu cenowego.

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, iż w sprawie nie znajduje uzasadnienia zastosowanie metod weryfikacji opłat za usługi świadczone na Rynku 8, takich jak: price cap, „cena detaliczna minus”, benchmark, w celu weryfikacji i zatwierdzenia prawidłowej wysokości opłat stosowanych przez OPL, Prezes UKE zastosował metodę orientacji kosztowej bazującą na dostępnych i najbardziej aktualnych kosztach ponoszonych Usługi WLR POTS.

Należy wskazać, iż metoda orientacji kosztowej pozwala ustalić opłaty za świadczone usługi, w oparciu o reguły, które pozwolą uwzględnić koszty ponoszone OPL w związku ze świadczeniem Usługi WLR POTS. To z kolei pozwala na stworzenie stabilnego otoczenia regulacyjnego, a także pozwala - nie tylko OPL, ale także OA – na opracowywanie planów w zakresie korzystania z oferty hurtowego dostępu do sieci OPL, nie tylko w okresie regulacji Rynku 8, ale również w okresie przejściowym, tj. po potencjalnej deregulacji Usługi WLR. Stworzenie stabilnej polityki w zakresie zweryfikowanych i ewentualnie, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, ustalonych opłat hurtowych za usługi świadczone na rynku telekomunikacyjnym, tu: na Rynku 8, jest, w ocenie Prezesa UKE, korzystne dla OA, korzystających z usług hurtowych OPL. Operatorzy ci mogą bowiem budować swoje plany rozwoju w dziedzinie telekomunikacji w oparciu o zweryfikowany

poziom opłat hurtowych, odzwierciedlających koszty OPL i umożliwiających stworzenie przez OA konkurencyjnych względem OPL ofert detalicznych.

Należy także wyjaśnić, iż spośród katalogu metod wskazanych w Decyzji SMP Rynek 8, jedynie metoda orientacji kosztowej, była z jednej strony, w świetle wcześniejszych rozważań, metodą słuszną do przyjęcia, a z drugiej strony adekwatną dla weryfikacji i ewentualnego ustalenia wysokości opłat odpowiadających zaistniałym potrzebom tj. zapobieganiu zniekształcania lub ograniczania konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym), a także promocji efektywności i zrównoważonej konkurencji oraz zapewnieniu maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych. Przesłankę efektywności i zrównoważonej konkurencji należy rozpatrywać, w kontekście ustalenia wysokości opłat (tu: opłaty za Usługę WLR POTS), która z jednej strony nie będzie nadmiernie wygórowaną, z drugiej zaś pozwoli budować oferty detaliczne OA korzystającym z Usługi WLR POTS na niedyskryminujących i konkurencyjnych zasadach.

5. Odnosząc się do wysokości opłaty za Usługę WLR POTS, należy stwierdzić, co następuje.

Opłata za Usługę WLR POTS w wysokości 18,82 zł/netto, wyznaczona na podstawie obecnie dostępnych i najbardziej aktualnych kosztów poniesionych przez OPL w ostatnim zakończonym roku obrotowym tj. w roku 2016 r., wskazanych w Uzasadnieniu kosztowym WLR POTS, została poddana ocenie Prezesa UKE zgodnie z art. 40 ust. 3 Pt, przy zastosowaniu metody orientacji kosztowej.

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 1

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.

W Uzasadnieniu kosztowym WLR POTS OPL wyjaśniła, iż jako metodę kalkulacji do ustalenia kosztów dostępu WLR POTS, OPL przyjęła metodologię bazującą na rachunku kosztów działań ABC (ang. Activity Based Costing) tak jak dla wszystkich usług, dla których OPL ma obowiązek kalkulacji w oparciu o art. 39 Pt i art. 40 Pt.

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 2 ✂

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.

Charakterystyczną cechą metody ABC jest występowanie pośredniego szczebla alokacji pod postacią zestawu procesów obejmujących wszelkie przejawy działalności przedsiębiorstwa. Metodologia ABC ma na celu obliczenie całkowitego kosztu świadczenia elementu sieci zaangażowanego w świadczenie usługi, poprzez ustalenie związku przyczynowego pomiędzy poszczególnymi rodzajami kosztów i w następstwie wyznaczenie kosztów usług. Sama metoda alokacji polega na przyporządkowaniu rzeczywistych kosztów z kont ewidencyjnych centrów kosztowych do poszczególnych działań (procesów) przy użyciu odpowiednich kluczy (statystyk nośników kosztów). Następnie koszty działań są przyporządkowane do poszczególnych elementów sieci za pomocą odpowiednich kluczy (statystyk nośników kosztów działań). W Uzasadnieniu kosztowym WLR POTS OPL wyjaśniła, iż z punktu widzenia przyczynowości powstawania kosztów i rzetelności sporządzonej kalkulacji OPL dąży do sytuacji, w której zdecydowana większość kosztów jest przypisana do konkretnej usługi w sposób bezpośredni.

Ustalenie kosztu modelowych elementów sieci, ich fizycznych odpowiedników pozwalających realizować usługę w sieci daje możliwość na pełną identyfikację kosztu związanego ze świadczeniem danej usługi.

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 3 ✂

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.

We Wniosku OPL, OPL uzasadniając wysokość opłaty WLR POTS uwzględniającej koszt ponoszony w wysokości 18,82 zł/netto,

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 4✂

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.

OPL wykazała następujące kategorie kosztów wchodzące w zakres świadczenia usługi WLR POTS:

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 5 ✂

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.

Ocena wysokości kosztów ponoszonych, przy użyciu metody orientacji kosztowej polegała na zbadaniu, czy podstawą wyznaczenia całkowitego jednostkowego kosztu 18,82 zł/netto, był koszt poszczególnych kategorii kosztowych wykazany przez OPL w Uzasadnieniu kosztowym WLR POTS.

Prezes UKE dokonał także weryfikacji czy zdefiniowane przez OPL, szczegółowe kategorie kosztowe przypisane do modelowych elementów sieci zostały przypisane zgodnie z zasadą przyczynowości.

Weryfikacja przeprowadzona przez Prezesa UKE na podstawie dostępnych informacji wskazanych w Uzasadnieniu kosztowym WLR POTS, potwierdziła prawidłowość wyliczeń przedstawionych przez OPL.

Prezes UKE rozważył także, jak będzie przedstawiała się sytuacja OA, korzystających z usług WLR POTS. Czy w oparciu o wysokość kosztów hurtowych Usługi WLR POTS tj. kosztu z Uzasadnienia kosztowego WLR POTS, OA będą w stanie konkurować z najniższą telefoniczną ofertą detaliczną OPL w najbardziej popularnym kontrakcie terminowym (tj. 24 miesiące).

W tym celu konieczne było zebranie i zestawienie przez Prezesa UKE danych dotyczących najniższej ceny detalicznej odpowiednika hurtowego WLR POTS – 26,31 zł/netto, kosztu ponoszonego odpowiednika hurtowego WLR POTS – 18,82 zł/netto.

Różnica pomiędzy ceną detaliczną, a kosztem hurtowym stanowi przestrzeń ekonomiczną, która powinna umożliwić OA pokrycie kosztów detalicznych i konkurowanie z ofertą detaliczną OPL. Koszty detaliczne, to koszty jakie musi ponieść OA w związku z obsługą swojego klienta: koszty pozyskania klienta, koszty marketingu i reklamy, koszty kontaktu z klientem, koszty przyjmowania zgłoszeń, koszty reklamacji, a także koszty obsługi należności.

Najniższa opłata abonamentowa oferty telefonicznej OPL „Plan na każdą kieszeń” (regulamin i cennik zamieszczony na stronie internetowej: <https://www.orange.pl/view/telefon-domowy>) jest dostępny w trzech kontraktach terminowych zróżnicowanych cenowo.

Tabela 2 Oferta detaliczna OPL

Plan na każdą kieszeń	Cena detaliczna netto	Cena detaliczna brutto
umowa na czas nieokreślony	50,70 zł	62,36 zł
umowa na czas określony 12 miesięcy	34,44 zł	42,36 zł
umowa na czas określony 24 miesiące	26,31 zł	32,36 zł

Źródło: OPL

Z analizy Prezesa UKE, a także z informacji przekazanej przez Novum S.A. z siedzibą w Warszawie w toku postępowania zakończonego wydaniem Decyzji Zobowiązującej, wynika, iż najtańszą ofertą OPL jest oferta „Plan na każdą Kieszeń¹¹”, w cenie 32,36 zł/brutto – podatek VAT 23% (6,05 zł), co daje cenę detaliczną 26,31 zł/netto.

Koszt ponoszony Usługi WLR POTS wskazany przez OPL w Uzasadnieniu kosztowym WLR POTS wynosi 18,82 zł/netto.

Dysponując powyższymi informacjami, Prezes UKE ustalił, iż OA korzystający z Usługi WLR POTS, na podstawie opłaty w wysokości 18,82 zł/netto wyznaczonej przez OPL w oparciu o koszty ponoszone OPL za 2016 r., uzyskują marżę w wysokości 28,47%.

Powyższe oznacza, iż proponowany przez OPL koszt WLR POTS w wysokości 18,82 zł/netto, pozwoli OA na odwzorowanie oferty detalicznej OPL w „Planie na każdą kieszeń” w kontrakcie na 24 miesiące, zapewniając OA dodatkową przestrzeń (28,47%) na pokrycie kosztów detalicznych.

Dokonana przez Prezesa UKE weryfikacja wysokości kosztu Usługi WLR POTS jako podstawy wyznaczenia przez OPL opłaty WLR POTS przedstawionej w Projekcie OPL z zastosowaniem przez Prezesa UKE metody orientacji kosztowej dostarczyła zatem informacji, iż opłata WLR POTS uwzględniająca obniżone koszty ponoszone OPL, została, wyznaczona przez OPL prawidłowo. Ponadto, dodatkowa analiza relacji ceny detalicznej do kosztu WLR POTS wykazała, iż OA korzystając z Usługi WLR POTS i uiszczając opłatę w wysokości 18,82 zł/netto, wskazaną przez OPL w Uzasadnieniu kosztowym WLR POTS, będą w stanie wykreować ofertę detaliczną konkurencyjną cenowo w stosunku do oferty detalicznej OPL „Plan na każdą Kieszeń” w kontrakcie na 24 miesiące.

Prezes UKE uznał, iż aktualny koszt ponoszony WLR POTS, w związku z powyższym wynikiem weryfikacji, powinien stanowić podstawę wyznaczenia opłaty WLR POTS oraz zostać zatwierdzony na zaproponowanym przez OPL poziomie. Przy istniejących warunkach cenowych OPL na rynku detalicznym dla najtańszej oferty „Plan na każdą Kieszeń”, każdy OA korzystający z odpowiednika hurtowego Usługi WLR POTS będzie w stanie odwzorować ofertę detaliczną OPL i konkurować na niedyskryminujących i równych warunkach.

W konsekwencji, analizując propozycję OPL zawartą w zmodyfikowanym Wniosku z wykorzystaniem metody orientacji kosztowej, Prezes UKE zatwierdził opłatę za Usługę WLR POTS w wysokości zgodnej z Projektem OPL tj. 18,82 zł/netto.

Prezes UKE zatwierdzając, nową wysokość opłaty za Usługę WLR POTS uwzględnił konieczność zapewnienia zrównoważonej konkurencji. Prezes UKE zatwierdził nowy poziom opłaty za Usługę WLR POTS zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą, w oparciu

¹¹ <http://www.orange.pl/ocp-http/PL/Binary2/1989973/4075466449.pdf>;

o zgromadzony w toku postępowania materiał dowodowy, na poziomie dającym OA realną możliwość konkurowania z detaliczną ofertą OPL.

Należy podkreślić, iż nowy poziom opłaty oznacza także większe możliwości efektywnej i zrównoważonej konkurencji dla OA, zwiększy się bowiem elastyczność tworzenia przez nich konkurencyjnych względem OPL ofert dla klientów detalicznych. Zatwierdzony przez Prezesa UKE poziom stosowanej przez OPL opłaty hurtowej pozwoli obecnym operatorom nie posiadającym własnej sieci lub posiadającym ją w ograniczonym zakresie na odpowiednie planowanie swojej strategii cenowej i sprzedażowej. Zgodnie z zamierzeniami Prezesa UKE, przedmiotowa opłata powinna przede wszystkim mobilizować i zachęcać wszystkie działające na rynku podmioty do konkurowania głównie poprzez minimalizację kosztów oraz oferowanie coraz bardziej atrakcyjnych usług dla użytkowników końcowych.

Powyższe działanie Prezesa UKE wychodzi, także naprzeciw, realizacji zadań polityki regulacyjnej prowadzonej przez Prezesa UKE, określonych w art. 189 ust. 2 pkt 1 lit. b Pt, tj. zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym).

Nawiązując do wskazanego w sentencji decyzji stwierdzenia, że opłata w Tabeli nr 38, pkt 1 Oferty SOR nie podlega dalszemu rabatowaniu, należy wskazać, że wszelkie rabaty dotyczące Usługi WLR odnoszą się do opłaty WLR POTS przed zmianą warunków mocą decyzji. W stanie faktycznym i prawnym po wydaniu decyzji rabaty nie mogą odnosić się do nowej opłaty 18,82 zł i nie mogą być udzielane. Rabaty były udzielane w celu obniżenia dotychczasowej opłaty za Usługę WLR POTS w wysokości 20,05 zł. Wprowadzenie obecnie niższej opłaty 18,82 zł, w ocenie Prezesa UKE konsumuje wszelkie rabaty udzielane dotychczas w ramach Usługi WLR POTS.

Odnosząc się w tym miejscu do propozycji KIGEiT zawartej w Stanowisku KIGEiT, by opłata abonamentowa za Usługę WLR POTS wynosiła 10,05 zł, Prezes UKE wskazuje, że propozycja ta nie zasługuje na uwzględnienie. Prezes UKE podkreśla, że dokonując zatwierdzenia Projektu OPL dysponował określonymi mocą przepisów prawa metodami weryfikacji opłat hurtowych. Zgodnie z opisanymi powyżej wyjaśnieniami, zgodnymi również z postulatami zawartymi w Stanowisku KIGEiT, Prezes UKE zastosował do weryfikacji zaproponowanej przez OPL opłaty za Usługę WLR metodę orientacji kosztowej. Dokonując weryfikacji w oparciu o narzędzia wskazane we wcześniejszym fragmencie uzasadnienia decyzji, Prezes UKE zatwierdził wysokość opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS na poziomie 18,82 zł. Proponowana przez KIGEiT wysokość opłaty abonamentowej za Usługę WLR POTS nie wynikała z obliczeń odpowiadających nałożonym na OPL obowiązkom regulacyjnym, tj. art. 40 Pt. Fakt, zastosowania przez OPL takiej opłaty w okresie promocyjnym nie oznacza możliwości wprowadzenia takiej opłaty na stałe w hurtowych rozliczeniach międzyoperatorskich, które powinny być ustalone w oparciu o przesłanki określone przepisami prawa powszechnego, tj. art. 40 Pt.

Rygor natychmiastowej wykonalności

Katalog przesłanek uzasadniających nadanie decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności jest zamknięty, a zatem jedynie względem dobra i wartości określone w art. 108 § 1 kpa zobowiązuje organ administracji publicznej do nadania decyzji takiego rygoru. Ustawodawca wymienia w art. 108 § 1 kpa kilka

rodzajów dóbr, które podlegają ochronie przez nadanie decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 108 § 1 kpa decyzji administracyjnej 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 inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W art. 108 § 1 kpa ustawodawca wymienia kilka rodzajów dóbr, które podlegają ochronie w drodze nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, między innymi jest nim „inny interes społeczny”.

Odnosząc się do przesłanki interesu społecznego, należy stwierdzić, *„że nie ma trwałej, stałej definicji interesu społecznego, a treść tego pojęcia trzeba ustalać w każdym przypadku z osobna”* (M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. akt V SA 3718/00, zam. ONSA 2002 nr 3, poz. 124).

Należy wskazać, że Decyzja i skutki, jakie ze sobą niesie, mają istotne znaczenie dla interesu społecznego i wymagają zapewnienia ich natychmiastowej wykonalności.

W sprawie interes społeczny wyraża się w dążeniu do zapewnienia maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych w zakresie ceny stacjonarnych usług głosowych.

Zdaniem Prezesa UKE, zmiana Oferty SOR w zakresie określonym w sentencji Decyzji przyczyni się do zwiększenia popytu i konkurencyjności Usługi WLR POTS, co niewątpliwie przełoży się na korzyści dla użytkowników końcowych.

W ocenie Prezesa UKE, nadanie Decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest niezbędne, aby zmiany Oferty SOR mogły być jak najszybciej wprowadzone do umów międzyoperatorskich celem faktycznego wdrożenia tych zmian na rynku telekomunikacyjnym, tj. implementacji do ofert detalicznych OA. Opóźnienie we wprowadzeniu zmiany Oferty SOR w zakresie obniżenia opłaty za Usługę WLR POTS umożliwiłoby nieuzasadnione utrzymywanie przewagi konkurencyjnej OPL na rynku stacjonarnych usług głosowych. Ponadto, natychmiastowe wdrożenie Decyzji po stronie OPL wpłynie pozytywnie na wzrost konkurencyjności rynku telekomunikacyjnego poprzez obniżenie obciążeń finansowych po stronie OA.

Wobec powyższego, należy uznać, iż nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest niezbędne ze względu na interes społeczny, który jak już zostało wykazane wyraża się w dążeniu do wspierania skutecznej i efektywnej współpracy międzyoperatorskiej (poprzez zapewnienie sprawnej komunikacji międzyoperatorskiej) i tym samym do wspierania rozwoju skutecznej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, zapewnieniu równego traktowania przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a także w zapewnieniu użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości oferowanych im usług telekomunikacyjnych.

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione powyżej okoliczności, Prezes UKE postanowił jak w sentencji decyzji.

POUCZENIE

Strona niezadowolona z Decyzji może zwrócić się do Prezesa UKE z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy albo wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie (art. 127 § 3 w zw. z art. 129 § 2 kpa).

Stosownie do art. 127a § 1 w związku z art. 127 § 3 *in fine* kpa, w trakcie biegu terminu do zwrócenia się do Prezesa UKE z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może zrzec się prawa do wniesienia tego wniosku wobec Prezesa UKE. Z dniem doręczenia Prezesowi UKE oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna (art. 127a § 2 w związku z art. 127 § 3 *in fine* kpa).

Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa UKE w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, na podstawie art. 3 § 2 pkt 1, art. 13 § 1 i § 2, art. 50 § 1, art. 52 § 1 i § 3, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. 2017 r., poz. 1369 z późn. zm., zwanej dalej „ppsa”).

Zgodnie z art. 54a ppsa, skarga zostanie przekazana do rozpoznania sądowi, o ile inna strona tego postępowania nie zwróci się do Prezesa UKE z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy. W takim bowiem przypadku Prezes UKE zobowiązany jest rozpoznać skargę jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 54a § 1 i § 2 ppsa).

Wersja jawna

Załącznik nr 1 do decyzji nr decyzja nr DHRT.WORK.6082.8.2017....

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 1 ✂ ✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 2 ✂ ✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 3 ✂ ✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 4 ✂ ✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.

✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL; pkt 5 ✂ ✂Tajemnica przedsiębiorstwa OPL✂.