



# Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

---

Warszawa, dnia 30 czerwca 2011 r.  
KIGEiT/832/06/2011

Prezes  
Urzędu Komunikacji Elektronicznej  
ul. Kasprzaka 18/20  
01-211 Warszawa

**STANOWISKO KIGEiT**  
**w postępowaniach konsultacyjnych dotyczących projektów czterech decyzji Prezesa UKE**  
**określających warunki rozliczeń dotyczących realizacji usługi przeniesienia przydzielonego**  
**numeru przy zmianie dostawcy usług do sieci innego operatora**  
**między**  
**POLSKĄ TELEFONIA CYFROWĄ SP. Z O.O. z siedzibą w Warszawie**  
**a**  
**CYFROWYM POLSATEM S.A. z siedzibą w Warszawie,**  
**P4 SP. Z O.O. z siedzibą w Warszawie,**  
**POLKOMTEL S.A. z siedzibą w Warszawie i**  
**POLSKĄ TELEFONIA KOMÓRKOWĄ SP. Z O.O. z siedzibą w Warszawie**

W związku z opublikowanymi na stronach Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej jako „UKE”) obwieszczeniami Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 1 czerwca 2011 r. o rozpoczęciu postępowania konsultacyjnych dotyczących projektów czterech decyzji określających warunki współpracy w zakresie hurtowych rozliczeń dotyczących realizacji usługi przeniesienia numeru przy zmianie dostawcy usług do sieci innego operatora (dalej jako „Projekty”) pomiędzy Polską Telefonią Cyfrową Sp. z o.o. (dalej jako „PTC”) a Cyfrowym Polsatem S.A., (dalej jako „CP”), P4 Sp. z o.o. (dalej jako „P4”), Polkomtel S.A. (dalej jako „Polkomtel”) oraz Polską Telefonią Komórkową Centertel Sp. z o.o. (dalej jako „PTK Centertel”) przedstawiam niniejszym stanowisko Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji (dalej jako „KIGEiT” lub „Izba”) w powyższych sprawach.

## A) UWAGI MERYTORYCZNE WOBEC PROJEKTÓW

Mając na względzie potrzeby całego rynku telekomunikacyjnego, a także dążąc do zapewnienia maksymalnych korzyści użytkownikom końcowym, **Izba rekomenduje wydanie decyzji odmawiających ustalenia opłaty hurtowej MNP (ang. *Mobile Number Portability*) z tytułu przeniesienia numeru w ruchomej sieci telefonicznej.**

Natomiast w sytuacji, gdyby Prezes UKE zdecydował się wydać decyzje wprowadzające takie opłaty, Izba apeluje o uwzględnienie przy ich wydawaniu potrzeby równoprawnego i niedyskryminacyjnego traktowania przez organ wszystkich uczestników rynku telekomunikacyjnego, a także zapewnienia,

aby opłaty te odzwierciedlały faktyczne koszty operatorów, a nie były nadmiernie wygórowane poprzez ich oparcie o inną, bardziej złożoną usługę. W tym celu niezbędne będzie **uwzględnienie przy ustaleniu wysokości opłaty hurtowej z tytułu MNP kosztów ponoszonych przez obie strony zaangażowane w proces przeniesienia przydzielonego numeru, tj. przez operatora – biorcę i operatora - dawcę numeru.**

### 1. Brak podstaw prawnych dla obowiązku ustalenia opłaty hurtowej NP

Wynikający z art. 71 PT obowiązek zapewnienia abonentom możliwości przyłączenia do sieci innego operatora telekomunikacyjnego lub przejścia do dostawcy usług działającego na sieci innego operatora z zachowaniem przydzielonego numeru ciąży na wszystkich przedsiębiorcach telekomunikacyjnych, niezależnie od zajmowanej pozycji rynkowej. Jednocześnie nowelizacja art. 71 ust. 3 PT dokonana w 2009 r. przesądziła, że za tego typu usługę nie mogą być pobierane od abonentów opłaty. Od chwili wejścia w życie tej zmiany, tj. od 6 lipca 2009 r., usługa NP nadal funkcjonowała w sposób niezakłócony, a przedsiębiorcy telekomunikacyjni, niezależnie od prowadzonych rozmów na temat możliwości wprowadzenia rozliczeń hurtowych z tytułu MNP, zdołali przystosować się do nowego jej modelu. Zresztą już wcześniej część z nich zadeklarowała, że mimo istnienia takiego uprawnienia nie będzie pobierać od użytkowników opuszczających ich sieci żadnych opłat z tytułu przeniesienia numeru<sup>1</sup>.

Możliwość (ale nie obowiązek) ustalania opłat hurtowych, tj. obowiązujących w rozliczeniach międzyoperatorskich, za realizację procesów NP przewiduje z kolei art. 41 ust. 1 PT, który stanowi, że „opłaty za wzajemne korzystanie z połączonych sieci związane z realizacją przenoszenia numerów między sieciami powinny uwzględniać ponoszone koszty”. Przepis ten implementuje do krajowego porządku prawnego art. 30 ust. 2 Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dalej jako „Dyrektywa o Usłudze Powszechnej”) zobowiązujący krajowe organy regulacyjne do zapewnienia, aby „ceny ustalone przez operatorów lub dostawców usług związane z przenoszeniem numerów były zorientowane na koszty oraz aby bezpośrednio obciążenia abonentów, jeśli takie są, nie zniechęcały abonentów do zmiany dostawcy usług”.

Analiza treści przytoczonych powyżej przepisów pozwala stwierdzić, że żaden z nich: (i) nie przewiduje obowiązku ustanowienia opłat hurtowych z tytułu MNP; (ii) nie przewiduje kierunku, w jakim takie opłaty miałyby obowiązywać, tj. na rzecz Biorcy czy Dawcy – przepis przewiduje wręcz obowiązek dokonywania wzajemnych, a więc dwukierunkowych rozliczeń; ani (iii) nie przewiduje metody ustalenia tych opłat w sposób inny niż z uwzględnieniem kosztów ponoszonych przez zaangażowanych w proces NP przedsiębiorców.

Również powołany przez Prezesa UKE w Projektach wyrok ETS z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie C-438/04 nie przesądza, że jedynym prawidłowym modelem hurtowych rozliczeń z tytułu MNP jest stosowanie opłat wyłącznie na rzecz Dawcy.

Jest to rozstrzygnięcie wydane w konkretnym stanie faktycznym i w tym zakresie wiąże jego uczestników, natomiast nie oferuje żadnych generalnych reguł interpretacyjnych co do należytego sposobu ustalania hurtowych stawek MNP.

W ocenie Izby okoliczność, komu (Biorcy czy Dawcy) będą należne w ostatecznym rozrachunku opłaty z tytułu przenośności numerów w sieciach mobilnych, powinna być wypadkową tylko i wyłącznie analizy kosztów ponoszonych przez obie strony. Należy także pamiętać, że w przypadku procesu NP zarówno Biorca, jak i Dawca realizują ustawowy obowiązek (art. 74 PT), skorelowany z uprawnieniem abonenta do zachowania numeru, a tym samym nie można wskazać, że Dawca realizuje świadczenie na rzecz Biorcy, za które to świadczenie należna jest Dawcy opłata. W takim przypadku Dawca realizuje świadczenie (wykonuje obowiązek), które

---

<sup>1</sup> <http://media2.pl/telekomunikacja/50603-play-rezygnuje-z-oplat-za-przeniesienie-numeru.html>

korelatem jest uprawnienie abonenta. Co więcej, odmiennie aniżeli w stanie faktycznym rozpatrywanym przez ETS, opłaty te nie mogą zostać bezpośrednio przerzucone na abonenta.

## 2. Niezgodność Projektów z kryteriami z art. 28 ust. 1 PT

Izba wyraża swoje zaniepokojenie treścią Projektów i skutkami, jakie mogą one przynieść dla interesu użytkowników końcowych, uzasadnionych potrzeb wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w tym zwłaszcza operatorów nowo wchodzących, a także dla ogólnie pojmowanego stanu konkurencji na rynku. Izba czuje się w obowiązku poinformować Prezesa UKE o swoich obawach w zakresie każdej z wymienionych powyżej kwestii, zwłaszcza że zgodnie z art. 28 ust. 1 PT organ regulacyjny zobowiązany jest do brania ich pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięć w ramach sporów międzyoperatorskich.

### Interes użytkowników usług telekomunikacyjnych (art. 28 ust. 1 pkt 1 PT)

We wszystkich czterech Projektach Prezes UKE wyraża przekonanie, że przyczynią się one do realizacji interesu użytkowników usług telekomunikacyjnych, w postaci „zabezpieczenia użytkowników sieci stron przed próbą przełożenia hurtowych kosztów obsługi procesu NP na oferty detaliczne kierowane do konsumentów i tym samym doprowadzenia de facto do ekonomicznego obciążenia abonentów kosztami procesu przenośności numerów” (cytat z Projektów). Jak się wydaje takie zabezpieczenie daje użytkownikom końcowym art. 71 ust. 3 Pt, a wprowadzenie hurtowych opłat powoduje, że powyższa norma stanie się fikcyjna (o czym poniżej).

Tymczasem Izba jest zdania, że **interes użytkownika końcowego realizowany jest w inny sposób, tj. przez zwolnienie go z opłat za przeniesienie numeru, a także przez ułatwienie i skrócenie procedury przeniesienia numeru** dokonane Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie warunków korzystania z uprawnień w publicznych sieciach telefonicznych (Dz.U. Nr 42, poz. 290). Wprowadzenie hurtowych opłat MNP nie będzie miało oczekiwanego przez Prezesa UKE wpływu na popularność migracji abonentów do bardziej konkurencyjnych przedsiębiorców. O braku związku między atrakcyjnością przenośności numerów dla użytkowników a istnieniem hurtowych opłat MNP świadczyć mogą dane statystyczne zaprezentowane w Piętnastym Raporcie Implementacyjnym Komisji Europejskiej. Okazuje się, że trzy spośród krajów o największej skali migracji numerów w 2009 r., tj., Hiszpania, Włochy i Francja, w ogóle nie wprowadziły rozliczeń hurtowych z tytułu MNP<sup>2</sup>. Również w Niemczech, na Litwie, w Estonii i Wielkiej Brytanii opłaty takie są zerowe.

Natomiast Projekty w kształcie, w jakim zostały poddane procedurze konsultacji, nie tylko tego interesu nie realizują, ale wręcz mu szkodzą. **Po pierwsze, przeniesienie opłaty za usługę MNP z użytkownika na Biorcę tylko pozornie zabezpiecza go przed dodatkowymi kosztami, te bowiem z dużym prawdopodobieństwem będą przez Biorcę odzyskiwane w cenach usług detalicznych uiszczanych przez tego właśnie użytkownika.** Trudno od jakiegokolwiek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego oczekiwać, że będzie świadczył usługi telekomunikacyjne poniżej kosztów ich wytworzenia, zaś uiszczana za każdego przejętego abonenta opłata hurtowa MNP, nawet jednorazowa, z pewnością takie koszty podnosi. **Po drugie, w ocenie Izby, obciążenie Biorcy choćby częścią kosztów ponoszonych przez Dawcę w związku z przeniesieniem numeru, wbrew odmiennej opinii Prezesa UKE, nie spowoduje u operatorów większej woli zabiegania o klienta, lecz oferując im swoistą rekompensatę w kwocie 25,39 zł za każdego utraconego użytkownika, w istocie sprzyjać będzie osłabieniu walki konkurencyjnej na rynku.** Tym samym, można wręcz postawić odmienną tezę, że wprowadzenie hurtowych opłat nie tylko nie chroni użytkowników końcowych, ale zniechęca ich do zmiany operatora (to ostatnie jest oczywiście nie wynikiem opłaty hurtowej per se, ale wynikiem osłabienia konkurencyjności rynku i oferty operatorów, związanych z koniecznością odzyskania kosztów hurtowych w opłatach detalicznych).

---

<sup>2</sup>Raport dostępny na stronie:

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/doc/implementation\\_enforcement/annualreports/15threport/15report\\_part2.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/annualreports/15threport/15report_part2.pdf), str. 19.

**Zapewnienie niedyskryminujących warunków dostępu telekomunikacyjnego (art. 28 ust. 1 pkt 5 lit. b) PT)**

Jednostronny model rozliczeń hurtowych z tytułu MNP zaproponowany w Projektach nie tylko nie zapewnia niedyskryminujących warunków dostępu, ale w istocie ową dyskryminację potęguje. Nie wiadomo bowiem z jakich racjonalnych względów tylko jeden z operatorów zaangażowanych w obsługę procesu NP miałby prawo do odzyskania poniesionych z tego tytułu kosztów, przy czym miałby to być akurat ten operator, który okazał się niewystarczająco konkurencyjny na rynku detalicznym i nie zdołał utrzymać abonenta w swojej bazie. Należy mieć również na względzie tę okoliczność, że operatorem dyskryminowanym w tym modelu rozliczeń okazuje się być najczęściej operator nowowchodzący lub względnie nowy na rynku, który odnotowuje dodatnie saldo migracji abonentów, i za ten bezsporny sukces rynkowy, stanowiący prognostyk dalszego rozwoju, jest na tym początkowym etapie swej działalności karany obowiązkiem uiszczania dodatkowej opłaty za każdego pozyskanego klienta.

Wydaje się to przeczyć zasadom równoprawnego traktowania wszystkich podmiotów na rynku i zapewniania im niedyskryminujących warunków dostępu tym bardziej, że w toku postępowania wszczętego wnioskiem PTC o wydanie Projektów Prezes UKE wielokrotnie otrzymywał sygnały od uczestników postępowania toczących się z wniosku PTC z 1 grudnia 2009 r. o ponoszeniu również przez Biorców istotnych kosztów obsługi procesów NP.

**Zapewnienie rozwoju konkurencyjnego rynku usług telekomunikacyjnych (art. 28 ust. 1 pkt 5 lit c) PT)**

Projekty nie stymulują rozwoju konkurencyjnego rynku usług, bowiem:

- (i) kreują sytuację, w której operatorowi, który okazał się niedostatecznie konkurencyjny na rynku detalicznym, za każdego utraconego użytkownika przyznaje się niezасłużoną rentę regulacyjną, a do jej sfinansowania zmuszany będzie ten przedsiębiorca, który dzięki swojej atrakcyjnej ofercie zdołał tego właśnie użytkownika pozyskać;
- (ii) zniechęcają operatorów do podejmowania inwestycji nakierowanych na obniżkę kosztów obsługi procesów NP. Trudno bowiem racjonalnie oczekiwać, że którykolwiek operator poczuje się zachęcony do podjęcia wysiłków w kierunku obniżenia swoich kosztów związanych z obsługą NP, skoro koszty te będzie mógł przerzucić na swojego konkurenta.

**3. Niewłaściwy sposób ustalenia wysokości opłaty hurtowej w Projektach**

W ocenie Izby wszelkie przyjęte przez Prezesa UKE sposoby kalkulacji stawek nie mogą sprzeciwiać się wymogom, jakie w tym względzie statuują polskie i wspólnotowe przepisy prawa. Zgodnie z art. 41 ust. 1 PT oraz art. 30 ust. 2 Dyrektywy o Usłudze Powszechnej hurtowa opłata MNP powinna uwzględniać koszty ponoszone przez operatora obsługującego procesy związane z przenośnością numerów. Tymczasem Prezes UKE uwzględnił tu nie koszty ponoszone przez PTC, CP, P4, Polkomtel czy PTK Centertel, ale koszty ponoszone przez operatora stacjonarnego za faktycznie odmienną technicznie usługę, przy czym za ich wiarygodnością miałby dodatkowo przemawiać fakt, że okazują się one być zbliżone do kosztów zadeklarowanych przez PTK Centertel.

Zdaniem Izby, oparcie stawki MNP na opłatach hurtowych stosowanych przez TP nie znajduje uzasadnienia również z tego względu, że w obecnym stanie prawnym termin na przeniesienie numeru w sieci mobilnej wynosi 1 dzień, a w sieci stacjonarnej – aż 7 dni, co nie może mieć innego uzasadnienia niż większa złożoność i liczba procesów tu występujących, co z kolei przekłada się na wysokość ponoszonych z tego tytułu kosztów. W tej sytuacji Izba podejrzewa, że opłata MNP zrównana z opłatą FNP jest zawyżona. Ponadto zwracamy uwagę, że migracja przewidziana w

SOR, a tej migracji dotyczy opłata 25,39 zł, jest procesem opisanym w pkt 4.4. oferty ramowej. Proces ten jest odmienny od procesu stosowanego w sieciach ruchomych, co a priori czyni powyższą opłatę beżyteczną. Na marginesie można tylko dodać, że w ramach postępowania SOR, Izba kwestionowała zasadność wprowadzenia tej opłaty, a także jej wysokość.

Należy wskazać, że również w skali Europy regułą jest obowiązywanie wyższych stawek hurtowych FNP niż MNP. Prawidłowość tę można dostrzec na podstawie analizy danych zgromadzonych na potrzeby sporządzenia powołanego już Piętnastego Raportu Implementacyjnego Komisji Europejskiej. Porównanie stosowanych w krajach UE stawek za usługi FNP i MNP prowadzi do wniosku, że :

- (i) przewaga stawek hurtowych za przenośność numerów w sieciach stacjonarnych nad analogiczną usługą w sieciach ruchomych jest regułą w UE, i jedynie w Grecji i Holandii sytuacja jest odwrotna;
- (ii) aż w 8 krajach UE stawki FNP przewyższają o co najmniej 50% stawkę MNP (Austria, Cypr, Czechy, Irlandia, Luksemburg, Malta, Szwecja, Słowacja);
- (iii) w 5 krajach UE występują stawki hurtowe FNP przy zerowej stawce MNP (Francja, Hiszpania, Wielka Brytania, Włochy, Węgry).

**Podkreślamy, że powyższa okoliczność jest o tyle oczywista, że liczba przeniesień w sieciach ruchomych jest wielokrotnie wyższa, aniżeli w sieciach stacjonarnych, a tym samym inne także są różnice w kosztach, wynikające nie tylko z odmienności procesów (jak w Polsce), ale także z efektu skali (który przy identycznym procesie, da niższe koszty dla operatorów sieci ruchomych realizujących większą liczbę wniosków o NP).**

Izba zwraca także uwagę, że powołany wyrok ETS pozwala oprzeć koszty założenia o model hipotetycznego operatora, ale odnosi się wyraźnie do operatora sieci ruchomej, a nie tak jak to uczynił Prezes UKE, do operatora sieci stacjonarnej. Co więcej, przy przyjęciu takiego modelu, ETS wyraźnie wskazał: „Metodę polegającą na określeniu maksymalnej kwoty cen, jaką obrały w niniejszym przypadku władze belgijskie, można bowiem uznać za zgodną z art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej, pod warunkiem jednak, że operatorzy nowi na rynku będą mieli możliwość skutecznego zakwestionowania stosowania cen maksymalnych przez obecnych już na rynku operatorów poprzez wykazanie, że ich ceny są zbyt wysokie w stosunku do struktury kosztów tych operatorów.”

W niniejszym stanowisku zostało wykazane, że PTC ani żaden inny operator nie może ponosić tak wysokich kosztów za proces NP, jak ustalone w projekcie, co wymaga jego zmiany poprzez obniżenie tej opłaty do faktycznie ponoszonych kosztów;

**W świetle powyższego, o ile Prezes UKE w ogóle podejmie decyzję o wyznaczeniu hurtowej opłaty MNP, zdaniem Izby, powinna ona być skalkulowana z poszanowaniem art. 41 ust. 1 PT oraz art. 30 ust. 2 Dyrektywy o Usłudze Powszechnej, tj. z uwzględnieniem kosztów ponoszonych przez obie zaangażowane strony, tj. Dawcę i Biorcę.**

Prezes Zarządu



Stefan Kamiński

