



Č e s k ý t e l e k o m u n i k a č n í ú ř a d

se sídlem Sokolovská 219, Praha 9
poštovní přihrádka 02, 225 02 Praha 025

Praha 27. dubna 2022
Čj. ČTÚ-19 603/2022-610

Český telekomunikační úřad (dále jen „Úřad“) jako příslušný správní orgán podle § 108 odst. 1 písm. d) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon“), na základě § 39 odst. 1 Zákona oznamuje svůj

záměr neuložit podle § 38 odst. 2 písm. a) Zákona v rámci univerzální služby povinnost poskytovat službu přiměřeného přístupu k internetu v pevném místě, včetně připojení potřebného pro využívání služby.

Odůvodnění

Dne 15. prosince 2021 zahájil Český telekomunikační úřad (dále jen „Úřad“) na základě čl. II bodu 10 přechodných ustanovení zákona č. 374/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, přezkum, zda je třeba uložit povinnost poskytovat dílčí službu přiměřeného přístupu k internetu v pevném místě, včetně připojení potřebného pro využívání služby v souladu s § 38 odst. 2 písm. a) Zákona.

Zákon č. 374/2021 Sb. v čl. II bodu 10 přechodných ustanovení obsahuje povinnost Úřadu do 6 měsíců ode dne nabytí jeho účinnosti (tedy do 1. července 2022) provést přezkum, zda je třeba uložit povinnost poskytovat dílčí službu přiměřeného přístupu k internetu v pevném místě, včetně připojení potřebného pro využívání služby v souladu s § 38 odst. 2 písm. a) Zákona. Tato dílčí služba je zařazena do univerzální služby nově, přezkum případné potřeby uložení povinnosti je prováděn poprvé. Vzhledem k tomu, že potřebné připojení ke službě přístupu k internetu může být společné i pro přístup k hlasové komunikační službě, vzal Úřad tuto skutečnost v úvahu při přezkumu u obou dílčích služeb.

Úřad ještě před zahájením vlastního přezkumu konzultoval s odbornou veřejností svůj návrh, jak předmětnou službu charakterizovat konkrétně s využitím parametrů běžně dostupné rychlosti a jaké další kvalitativní požadavky by měly být s touto dílčí službou spojeny. Předmětem těchto diskusí byl i návrh postupu pro provádění přezkumu. Na základě všech dostupných informací dospěl Úřad k názoru, že dílčí služba přístupu k internetu musí odpovídat službě poskytující minimálně běžně dostupnou rychlost 10 Mbit/s pro download, 1 Mbit/s pro upload a parametr zpoždění v hodnotě 150 ms.

V rámci přezkumu se Úřad zaměřil především na zjištění, zda je uvedená dílčí služba pro koncové uživatele dostupná ve stanovené kvalitě a za dostupnou cenu tak, aby byly uspokojeny jejich přiměřené potřeby v souladu s § 38 odst. 2 písm. a) Zákona. Úřad se tedy zabýval zejména geografickou dostupností služby, zda jsou na trhu dostupné služby o navržených parametrech (běžně dostupná rychlost 10 Mbit/s pro download, 1 Mbit/s pro upload a zpoždění 150 ms) a cenovou dostupností služby.

Co se týče vymezení služby, § 40 odst. 2 Zákona stanoví, že službou přiměřeného přístupu k internetu v pevném místě se rozumí pro účely univerzální služby služba, která umožňuje využívat nejméně následující služby:

- a) elektronická pošta,
- b) vyhledávače umožňující vyhledávat a nacházet všechny druhy informací,
- c) základní on-line nástroje pro odbornou přípravu a vzdělávání,
- d) on-line noviny nebo zprávy,
- e) on-line nakupování nebo objednávání zboží nebo služeb,
- f) hledání zaměstnání a nástroje pro hledání zaměstnání,
- g) navazování profesních kontaktů,
- h) internetové bankovníctví,
- i) využívání služeb elektronické veřejné správy (eGovernment),
- j) sociální média a zasílání rychlých zpráv (instant messaging),
- k) volání a videohovory (ve standardní kvalitě).

V souladu s pravidly nastavenými všeobecným oprávněním č. VO-S/1/07.2005-9, kterým se stanoví podmínky k poskytování služeb elektronických komunikací, ve znění pozdějších změn (dále jen „všeobecné oprávnění“), je běžně dostupná rychlost odpovídající stahování (download) a vkládání (upload) dat, jejíž hodnotu může koncový uživatel předpokládat a reálně dosahovat v době, kdy danou službu používá. Hodnota běžně dostupné rychlosti odpovídá alespoň 60 % hodnoty rychlosti inzerované a je dostupná v 95 % času během jednoho kalendářního dne.

Za účelem získání informací a podkladů pro provedení vyhodnocení, zda je třeba uložit povinnost poskytovat v rámci univerzální služby dílčí službu přiměřeného přístupu k internetu v pevném místě, včetně připojení potřebného pro využívání služby, oslovil Úřad s konkrétními dotazy vybrané (největší) poskytovatele předmětné služby, Hospodářskou komoru ČR a vybrané profesní asociace, spotřebitelské organizace, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy, Unii školských asociací ČR-CZESHA, Svaz měst a obcí České republiky, Sdružení místních samospráv ČR, z.s., Asociaci krajů ČR, spotřebitelské organizace a Veřejného ochránce práv.

Úřad rovněž posoudil údaje o cenách a cenové dostupnosti předmětné dílčí služby a dále vyhodnotil stížnosti a podněty, které obdržel v souvislosti s jejím poskytováním.

Svou odpověď s požadovanými informacemi dodaly následující subjekty: O2 Czech Republic a.s., Vodafone Czech Republic a.s., STARNET s.r.o., PODA a.s., T-Mobile Czech Republic a.s., Nordic Telecom s.r.o., Tlapnet s.r.o., SMART Comp.a.s, CETIN a.s., ISP Alliance a.s., Výbor nezávislého ICT průmyslu, z.s., Hospodářská komora České republiky, Ministerstvo průmyslu a obchodu, dTest, o.p.s., Svaz měst a obcí České republiky, Sdružení místních samospráv ČR, z.s., Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy a Unie školských asociací ČR-CZESHA a Veřejný ochránce práv.

Obecně je nutné uvést, že univerzální služba představuje určitou „záchrannou síť“, která má zajišťovat, aby přinejmenším určité minimální služby byly dostupné všem koncovým uživatelům za dostupnou cenu, pokud absence takové dostupnosti znamená riziko sociálního vyloučení a neumožňuje občanům plné sociální a ekonomické zapojení do společnosti. Při přezkumu předmětné dílčí služby a tvorbě závěrů je nutné respektovat zásadu přiměřenosti regulace.

S využitím přiměřenosti počítá i poslední známá verze vyhlášky připravované k provedení § 40 odst. 7 Zákona, kterou se stanoví charakteristiky přiměřených požadavků na přístup k internetu a na přístup k hlasové komunikační službě a parametry kvality v rámci univerzální služby, když stanoví, co není přiměřeným požadavkem na připojení potřebné pro přístup k internetu. Připojením se přitom rozumí zřízení a provozování koncového bodu sítě. Nepřiměřeným požadavkem je pak (zjednodušeně řečeno) požadavek spotřebitele, v jehož místě bydliště je již připojení umožňující využívání služby přístupu k internetu v pevném

místě zřízeno, v daném místě je dostupný signál alespoň jedné veřejné mobilní komunikační sítě umožňující využívání služeb podle § 40 odst. 2 Zákona, nebo požadavek na připojení v místě, které je v katastru nemovitostí označené jako ostatní plochy, zemědělské pozemky, lesní pozemky nebo vodní plochy, nebo kde by připojení vyžadovalo náklady značně převyšující obvyklou výši. Náklady značně převyšující obvyklou výši se rozumí náklady poskytovatele univerzální služby na zřízení připojení převyšující o více než 50 % jeho průměrné jednotkové náklady na zřízení připojení.

S ohledem na výše uvedené je nutné konstatovat, že univerzální služba nemá a nemůže sloužit k uspokojení individuálních požadavků všech spotřebitelů. Je nutné uvést, že stejně jako pro všechny ukládané povinnosti, tak i pro povinnosti v rámci univerzální služby platí, že Úřad musí postupovat v souladu se zásadou přiměřenosti, kdy regulace musí být přiměřená, aby bylo dosaženo cílů obecného zájmu.

Přiměřeností uložení povinností v rámci univerzální služby se zabýval i Veřejný ochránce práv, který se ve svém vyjádření vyslovil v tom smyslu, že pokrytí 100 % at' již území nebo spotřebitelů by bylo ideálním stavem, kterého ale nelze reálně dosáhnout.

Je také nutné uvést, že předmětná dílčí služba je úzce spjata s dílčí službou přístupu k hlasové komunikační službě podle § 38 odst. 2 písm. b) Zákona, neboť jak při poskytování hlasové komunikační služby, tak služby přístupu k internetu je ve většině případů využívána shodná infrastruktura.

Z provedeného přezkumu vyplynuly následující skutečnosti.

Co se týče parametrů (běžně dostupná rychlost 10 Mbit/s pro download, 1 Mbit/s pro upload a zpoždění 150 ms), které jsou předpokladem pro bezproblémové fungování služeb uvedených v § 40 odst. 2 Zákona, žádný z oslovených subjektů proti stanoveným hodnotám nevzněl výhrady a všechny subjekty považují stanovené hodnoty za dostatečné.

Službu o uvedených parametrech nabízí všechny oslovené subjekty, nicméně drtivá většina zákazníků využívá služby s vyššími parametry. U každého z oslovených subjektů existují zákazníci, kteří využívají službu s těmito parametry, nicméně jejich počet se obvykle pohybuje v nízkých jednotkách procent. Dále z vyjádření vyplynulo, že podíl zákazníků, kteří ani na uvedené minimální parametry nemohou dosáhnout, v posledních letech klesá.

Úřad se dále dotazoval na počty zamítnutých objednávek na zřízení služby připojení potřebného pro využívání služby přístupu k internetu a na důvody takového odmítnutí. U většiny společností dochází k odmítnutí např. pokud je v dané lokalitě vyčerpána kapacita sektoru základnové stanice či rDSLAM, případně vůbec nedojde k zahájení procesu realizace v případě, že společnost nemá v dané lokalitě síť a již dopředu ví, že není schopna službu poskytnout. Poměrně často také dochází k zrušení objednávky zákazníkem v průběhu procesu, nicméně společnosti neevidují důvody, proč nakonec nebylo připojení realizováno. Obecně lze nicméně konstatovat, že počty zamítnutých objednávek na zřízení služby připojení potřebného pro využívání služby přístupu k internetu jsou poměrně nízké, když navíc důvodem pro odmítnutí je ve většině případů geografická nedostupnost služby v požadovaném místě.

Pokud dojde k realizaci objednávky a nedojde k jejímu zrušení (ať už na straně společnosti nebo zákazníka), je tato objednávka obvykle realizována do 10 dnů od jejího obdržení, tzn. zákazníkovi je zřízena služba přístupu k internetu.

Při přezkumu vzal Úřad také v úvahu službu fixLTE. Z pohledu Úřadu je možné považovat službu fixLTE za službu v pevném místě, neboť u této služby lze garantovat a doložit splnění kvalitativních parametrů v souladu s všeobecným oprávněním č. VO-S/1/08.2020-9. Většina společností uvedla, že nabídka této služby má jistá omezení, např. kapacitou základnových stanic, případně pro službu fixLTE (pro službu přístupu k internetu v pevném místě) není dedikovaná síť, ale je využívána volná kapacita stávající mobilní sítě. Obecně lze říct, že počet zákazníků využívajících službu fixLTE každoročně roste.

Rozdílná situace nastává u služby přístupu k internetu prostřednictvím SIM karty, kdy nelze garantovat požadavky stanovené na kvalitu služby ve výše uvedeném všeobecném oprávnění, resp. nelze ověřit její dodržování. Na druhou stranu je nutné dodat, že oslovené společnosti se domnívají, že služby, které by musely být povinně poskytovány za parametrů stanovených pro předmětnou službu v rámci univerzální služby, jsou již v současné době nabízeny podle parametrů stanovených tímto všeobecným oprávněním.

Pro uvažované minimální parametry služby přístupu k internetu lze tedy tuto službu prostřednictvím SIM karty považovat za substitut.

Co se týče ceny za zřízení připojení, oslovení poskytovatelé se shodli, že cenu za zřízení připojení v místě s obtížnou dostupností nelze určit bez znalosti konkrétních poměrů a situace, nicméně se jedná řádově o desetitisíce korun, v případě velmi odlehlých lokalit se může jednat i o částky vyšší, v řádu statisíců.

Úřad se také zabýval cenovou dostupností služby přístupu k internetu. Při hodnocení vzal Úřad v potaz nejlevnější službu poskytovatele s největším počtem zákazníků v ČR a konstatoval, že tuto cenu lze považovat za cenově dostupnou. Podíl ceny této uvedené služby na průměrné mzdě v ČR nepřesahoval dlouhodobě (v potaz byla brána data za posledních 10 let) hodnotu 0,017 (1,7 %), s mediánem na úrovni 0,016 (1,6 %). Tento podíl na průměrné mzdě pak dle hodnocení Úřadu vymezuje hranici, do níž lze předmětnou dílčí službu považovat jednoznačně za dostupnou. Aby hodnocení cenové dostupnosti zohledňovalo i příjmové rozdíly v jednotlivých lokalitách ČR, aplikoval Úřad podíl 0,017 na výši průměrné mzdy v příslušném kraji ČR.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že k únoru 2022 lze považovat službu přiměřeného přístupu k internetu za cenově dostupnou.

V této souvislosti je nutné upozornit na problematiku dopadů do státního rozpočtu, kdy by případné čisté náklady byly hrazeny právě z něj. V současné době nicméně nelze vyčíslit případné nároky určeného poskytovatele této dílčí služby.

Úřad v rámci přezkumu zkoumal také geografickou dostupnost předmětné služby. V rámci této části přezkumu položil poskytovatelům služby otázku, zda jsou schopni nabídnout v řídkce obydlených oblastech službu o vymezených parametrech. Z odpovědí vyplynulo, že překážkou pro poskytování služby tam, kde není zřízeno připojení, je cena za zřízení takového připojení, případně návratnost investice. Pokud připojení již zřízeno je, není problém službu poskytnout v jakékoliv lokalitě, a to za standardní ceny.

Úřad v této souvislosti zkoumal, kde se v rámci ČR nacházejí místa, která nejsou pokryta žádnou infrastrukturou potřebnou k poskytování služby přístupu k internetu o navrhovaných parametrech. Pro zjištění, která místa nejsou (a ani v blízké budoucnosti nebudou) pokryta, využil Úřad data, která má k dispozici z pravidelného sběru dat v rámci systému Elektronického sběru dat. Dále pak zohlednil charakter jednotlivých adresních míst, vliv programů podpory na výstavbu sítí, které jsou vypisovány Ministerstvem průmyslu a obchodu a také dopad závazků plynoucích z provedených aukcí radiových kmitočtů.

V souvislosti s geografickou dostupností služby Úřad uvádí, a to i s ohledem na princip technologické neutrality, že satelitní připojení je třeba považovat za jeden ze způsobů, jak zajistit celkové pokrytí území. Satelitní připojení se jeví jako vhodná alternativa zejména pro odlehlá místa. Na druhou stranu je v současnosti cena za zřízení a využívání služby násobně vyšší než u jiných poskytovatelů

Po zohlednění všech faktorů, které mají vliv na pokrytí území ČR infrastrukturou, která umožní využití služeb, které mají být dostupné v rámci univerzální služby, tedy po zohlednění vlivu aukce radiových kmitočtů a programů podpory budování sítí ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu, Úřad konstatoval, že na území ČR je pouze 2,76 %

adresních míst s objekty určenými k bydlení, která nejsou či v blízké budoucnosti nebudou pokryta žádnými disponibilními přípojkami.

Z pohledu geografické dostupnosti služeb lze shrnout, že neexistuje objektivní důvod pro uložení povinnosti přiměřeného přístupu k internetu. Většina adresních míst je již v současnosti pokryta disponibilními přípojkami, které umožňují poskytnutí služeb v dostatečné kvalitě vhodné pro poskytování služby přiměřeného přístupu k internetu.

Úřad v rámci přezkumu oslovil také Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za účelem zjištění zkušeností nabytých v době online výuky. Úřad se zaměřil zejména na evidenci údajů o počtu studentů, kteří nemohli absolvovat online výuku a také na to, čím byla případná nemožnost účastnit se online výuky způsobena.

Bylo zjištěno, že distanční výuky se účastnilo 99 % žáků. Nejčastěji se žáci podle vyjádření ředitelů škol neúčastnili výuky zejména kvůli neochotě rodičů a žáků se takové formy výuky účastnit, a to bez ohledu na vybavenost rodiny či možnosti školy. Druhou nejčastější příčinou byla absence připojení k internetu v domácnosti, a to u 41 % z celkového počtu neúčastnících se žáků. Zde je nutné uvést, že se jednalo o zhruba 4 700 žáků. Lze konstatovat, že počet domácností, které nemohly využít online výuky bude menší, neboť v mnoha případech se jednalo o sourozence.

Z vyjádření Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv vyplynulo, že nemají indicie o nedostupnosti služby a v souvislosti s danou problematikou řeší spíše otázku nutnosti řešení koordinace staveb, využívání kolektorů, otázku oceňování věcných břemen v případě výstavby internetových sítí.

Oslovení poskytovatelé služby přístupu k internetu shodně uvedli, že s ohledem na výše uvedené nepovažují za nutné uložit v rámci univerzální služby povinnost poskytovat dílčí službu přiměřeného přístupu k internetu v pevném místě, včetně připojení potřebného pro využívání služby. Jako důvod uvedli zejména stávající dostupnost služby přístupu k internetu v pevném místě a probíhající výstavbu, ať už v rámci čerpání dotačních titulů či komerční výstavbu sítě.

Většina oslovených společností také uvedla, že v případě, že by Úřad došel k závěru, že je nutné povinnost uložit, neplánují účast ve výběrovém řízení. U dvou společností by jejich rozhodnutí záleželo na podmínkách v něm nastavených.

Z výše uvedených důvodů dospěl Úřad k závěru, že povinnost poskytovat dílčí službu přiměřeného přístupu k internetu v pevném místě, včetně připojení potřebného pro využívání služby není nutné ukládat jako povinnost v rámci univerzální služby, neboť služba odpovídající požadavkům na poskytování předmětné dílčí služby je dostatečně zajištěna na komerčním základě, a to v odpovídající kvalitě a za dostupné ceny.

Závěr:

Úřad na základě zjištěných poznatků a uvedených skutečností dospěl k názoru, že není třeba v rámci univerzální služby uložit povinnost poskytovat službu přiměřeného přístupu k internetu v pevném místě, včetně připojení potřebného pro využívání služby podle § 38 odst. 2 písm. a) Zákona.

Za Radu Českého telekomunikačního úřadu:

Mgr. Ing. Hana Továrková v.r.
předsedkyně Rady
Českého telekomunikačního úřadu

Za správnost: Jana Vlasáková