



LWA.430.001.2017
Nr ewid. 44/2017/P/16/095/LWA

Informacja o wynikach kontroli

**GOSPODAROWANIE CZĘSTOTLIWOŚCIAMI
PRZEZNACZONYMI DLA TELEKOMUNIKACJI,
RADIOFONII I TELEWIZJI**

DELEGATURA W WARSZAWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

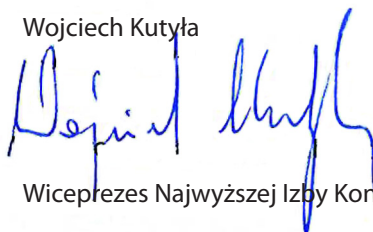
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie:
Andrzej Panasiuk



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 27.06.2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	10
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	12
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	12
2.2. Uwagi i wnioski.....	13
3. KLUCZOWE UWARUNKOWANIA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	15
4. USTALENIA KONTROLI W URZĘDZIE KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ	20
4.1. Planowanie strategiczne w UKE	20
4.2. Realizacja działań określonych w dokumentach strategicznych i przepisach <i>Prawa Telekomunikacyjnego</i>	23
4.3. Realizacja przez UKE zadań związanych z rozbudową infrastruktury sieciowej dla szerokopasmowego Internetu, wynikających z Narodowego Planu Szerokopasmowego	27
4.4. Realizacja zadań związanych ze zwiększeniem dostępu do usług poprzez efektywne zarządzanie widmem, przewidzianych do wykonania w Strategii regulacyjnej Prezesa UKE do 2015 r.	29
4.5. Rozdysponowanie częstotliwości przez Prezesa UKE.....	31
4.6. Spór dotyczący częstotliwości z zakresu dywidendy cyfrowej przyznanych Sferii S.A.	40
4.7. Działania dla harmonizacji wykorzystania widma i drugiej dywidendy cyfrowej.....	43
4.8. Efekty podejmowanych przez UKE działań w zakresie gospodarki częstotliwościami	44
4.9. Nadzór Prezesa UKE nad gospodarką częstotliwościami	46
5. USTALENIA KONTROLI W MINISTERSTWIE CYFRYZACJI	48
5.1. Organizacja nadzoru Ministra Cyfryzacji nad działalnością UKE	48
5.2. Zakres sprawowanego nadzoru nad UKE	48
5.3. Załatwianie skarg dotyczących działalności UKE z zakresu gospodarki częstotliwościami	51
6. INFORMACJE DODATKOWE	53
6.1. Przygotowanie i organizacja kontroli	53
6.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	53
7. ZAŁĄCZNIKI.....	54

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej;
CEPT	(ang. <i>European Conference of Postal and Telecommunications Administrations</i>) – Europejskie Konferencje Administracji Pocztowych i Telekomunikacyjnych;
CP PC	Centrum Projektów Polska Cyfrowa;
DESI	(ang. <i>Digital Economy and Society Index</i>) – indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego, to złożony wskaźnik opracowany przez Komisję Europejską w celu oceny postępów państw UE w kierunku gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego. Konsoliduje on zestaw odpowiednich wskaźników zgrupowanych wokół pięciu aspektów: jakości sieci połączeń, kapitału ludzkiego, korzystania z internetu, integracji technologii cyfrowej i cyfrowych usług publicznych;
Digital Agenda Scoreboard	Tabela Wyników (Ranking) Agendy Cyfrowej ¹ ;
dostarczanie sieci telekomunikacyjnej	przygotowanie sieci telekomunikacyjnej w sposób umożliwiający świadczenie w niej usług, jej eksploatację, nadzór nad nią lub umożliwianie dostępu telekomunikacyjnego;
dostęp telekomunikacyjny	korzystanie z urządzeń telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub usług świadczonych przez innego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, na określonych warunkach, w celu świadczenia usług telekomunikacyjnych;
dywidenda cyfrowa	zasoby częstotliwości zwolnione wraz z zakończeniem nadawania sygnału telewizji analogowej;
EAC	(ang. <i>Digital Agenda for Europe</i>) – Europejska Agenda Cyfrowa;
ERTMS	(ang. <i>European Railway Traffic Management System</i>) – Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym;
Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych	(ang. <i>European Telecommunications Standards Institute</i> – ETSI) – niezależny instytut standaryzacyjny. Podstawowym zadaniem ETSI jest opracowywanie norm niezbędnych do stworzenia europejskiego rynku telekomunikacyjnego;
GSM	(ang. <i>Global System for Mobile Communications</i> , pierwotnie <i>Groupe Spécial Mobile</i>) – niegdyś najpopularniejszy standard telefonii komórkowej, oferujący usługi związane z transmisją głosu, danych (na przykład dostęp do Internetu) i wiadomości w formie tekstowej lub multimedialnej;
GSM-R	(ang. <i>GSM for Railways</i>) – Kolejowa Sieć GSM, część składowa Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym;
hotspot	(ang. <i>hot spot</i> – „gorący punkt”) – otwarty punkt dostępu, umożliwiający połączenie z Internetem, najczęściej za pomocą sieci bezprzewodowej opartej na standardzie Wi-Fi;
ICT	(akronim od ang. <i>information and communication technologies</i>) – teleinformatyka;

¹ Tabela obrazuje trendy rozwojowe Agendy Cyfrowej. Większość danych zbieranych jest w formie ankiet w drugim kwartale każdego roku (tzw. wspólnotowe badania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych). Po agregacji i weryfikacji przez krajowe urzędy statystyczne są one przekazywane do Eurostatu, który – po weryfikacji i ujednoliceniu – upublicznia je pod koniec roku (grudzień-styczeń). Następnym krokiem jest ich analiza przez odpowiednie komórki Komisji Europejskiej, które przygotowują na ich podstawie Tabelę wyników.

infrastruktura telekomunikacyjna	urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji;
instalacja telekomunikacyjna budynku	elementy infrastruktury telekomunikacyjnej, w szczególności kable i przewody wraz z osprzętem instalacyjnym i urządzeniami telekomunikacyjnymi, począwszy od punktu połączenia z publiczną siecią telekomunikacyjną (przełącznica kablowa) lub od urządzenia systemu radiowego do gniazda abonenckiego;
interoperacyjność usług	zdolność sieci telekomunikacyjnych do efektywnej współpracy w celu zapewnienia wzajemnego dostępu użytkowników do usług świadczonych w tych sieciach;
kalkulacja kosztów	wyliczanie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego kosztów związanych ze świadczeniem usług, odrębnie dla każdej z usług, dla której przedsiębiorca jest obowiązany prowadzić kalkulację kosztów, zgodnie z zatwierdzonym na dany rok obrotowy przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, zwanego dalej „Prezesem UKE”, opisem kalkulacji kosztów;
kanał telewizyjny	wydzielone pasmo częstotliwości, w którym za pomocą fal nośnych wizji i fonii przesyłany jest obraz i dźwięk programu telewizyjnego, przy czym w pasmie fal VHF (ang. Very high frequency, tj. 30–300 MHz) wydzielone są kanały telewizyjne numerowane od 1 do 12, a w pasmie UHF (ang. <i>Ultra high frequency</i> , tj. 300–3000 MHz) – od 21 do 68; łącznie daje to 60 kanałów telewizyjnych. Istnieją dwa standardy podziału pasma częstotliwości na kanały telewizyjne;
Karta SIM	(ang. <i>Subscriber Identity Module</i>) – moduł identyfikacji abonenta;
KE	Komisja Europejska;
kolokacja	udostępnianie fizycznej przestrzeni lub urządzeń technicznych w celu umieszczenia i podłączenia niezbędnego sprzętu operatora podłączającego swoją sieć do sieci innego operatora lub korzystającego z dostępu do lokalnej pętli abonenckiej;
konsument	osoba fizyczna wnioskująca o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych lub korzystająca z takich usług dla celów niezwiązanych bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub wykonywaniem zawodu;
KRRIT	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji;
KTPCz	Krajowa Tablica Przeznaczeń Częstotliwości.
LTE	(ang. <i>Long Term Evolution</i>) – standard bezprzewodowego przesyłu danych będący następcą systemów trzeciej generacji, w Europie w LTE obsługiwane są częstotliwości: 800, 900, 1800, 2600, 3400, 3600 MHz, z przepływnością do 300 Mb/s podczas odbierania informacji i 50 Mb/s podczas wysyłania danych;
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji;
megaustawa	ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1537, ze zm.);
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej;

- multipleks** zespolony strumień danych cyfrowych, składający się z dwóch lub więcej strumieni utworzonych z danych wchodzących w skład treści programów radiofonicznych lub telewizyjnych oraz danych dodatkowych, obejmujących w szczególności dane związane z systemem dostępu warunkowego lub usługami dodatkowymi;
- MUXL** Multipleksy lokalne, nadawane na ograniczonym obszarze Polski, są określane skrótem MUXL;
- NGA** (ang. *Next-generation access*) – sieć dostępu nowej generacji, opisuje znaczące aktualizacje szerokopasmowego dostępu do sieci poprzez stopniowe zmiany szybkości i jakości usług. Uznaje się ją zwykle za asymetryczną, z szybkością pobierania powyżej 24 Mb/s oraz dużą prędkością przesyłania danych;
- NPS** Narodowy Plan Szerokopasmowy;
- NPV** net present value, tj. wartość bieżąca netto, to metoda oceny efektywności ekonomicznej inwestycji rzeczowej oraz wskaźnik wyznaczony w oparciu o tę metodę;
- odbiornik cyfrowy** urządzenie konsumenckie służące do odbioru cyfrowych transmisji telewizyjnych;
- operator multipleksu** podmiot, który: uzyskał rezerwację częstotliwości w służbie radiodifuzyjnej na rozpowszechnianie lub rozprowadzanie programów telewizyjnych lub radiofonicznych w sposób cyfrowy drogą rozszewczą naziemną w multipleksie oraz prowadzi działalność telekomunikacyjną i posiada własną infrastrukturę telekomunikacyjną lub zawarł umowę o świadczenie usługi transmisji sygnału multipleksu z operatorem sieci nadawczej;
- operator sieci nadawczej** przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługi transmisji sygnałów radiodifuzyjnych drogą rozszewczą naziemną;
- PO IG** Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka;
- połączenie** fizyczne lub logiczne połączenie telekomunikacyjnych urządzeń końcowych pozwalające na przesłanie przekazów telekomunikacyjnych;
- przedsiębiorca telekomunikacyjny** przedsiębiorca lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, który wykonuje działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, świadczeniu usług towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych;
- przekaz telekomunikacyjny** treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- przepływność** (ang. *bit rate, bitrate*) w telekomunikacji i informatyce to prędkość, z jaką sygnał cyfrowy przepływa przez kanał komunikacyjny. Przepływność mierzona jest w bitach na sekundę (b/s lub bps od ang. *bits per second*) albo sporadycznie w bajtach na sekundę (B/s lub Bps) i ich wielokrotnościach: kb/s, Mb/s, Gb/s, kB/s, Mb/s, kbps, Mbps itd. Ze względu na tę samą jednostkę, przepływność jest potocznie mylnie utożsamiana z przepustowością, jednak jest ona miarą chwilowego natężenia strumienia danych, podczas gdy przepustowość jest stałym parametrem charakteryzującym tor lub kanał komunikacyjny;

przepustowość, przepływność kanału, pojemność kanału	(ang. <i>channel capacity</i>) – w telekomunikacji i informatyce oznacza rzeczywistą szerokość pasma, zmierzoną o określonej porze dnia przy użyciu określonych tras sieciowych i podczas transmisji siecią określonych zbiorów danych;
przyłącze telekomunikacyjne	odcinek linii kablowej podziemnej, linii kablowej nadziemnej lub kanalizacji kablowej, zawarty między złączem rozgałęźnym a zakończeniem tych linii lub kanalizacji w obiekcie budowlanym, system bezprzewodowy łączący instalację wewnętrzną obiektu budowlanego z węzłem publicznej sieci telekomunikacyjnej – umożliwiający korzystanie w obiekcie budowlanym z publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych;
publiczna sieć telekomunikacyjna	sieć telekomunikacyjna wykorzystywana głównie do świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych;
radiodyfuzja	rodzaj telekomunikacji, polegający na rozpowszechnianiu drogą radiową sygnałów fonicznych bądź wizyjnych do dużej liczby odbiorców;
refarming	zmiana aranżacji kanałów, czyli poukładanie częstotliwości tak, by bloki należące do poszczególnych operatorów przylegały do siebie;
roaming	mechanizm w bezprzewodowych sieciach telekomunikacyjnych (np. komórkowych lub Wi-Fi), umożliwiający korzystanie z usług obcych sieci bądź punktów dostępowych w momencie, gdy abonent znajduje się poza zasięgiem sieci operatora lub dostawcy Internetu, z którym podpisał umowę o świadczenie usług telekomunikacyjnych;
ruchoma publiczna sieć telekomunikacyjna	publiczna sieć telekomunikacyjna, w której zakończenia sieci nie mają stałej lokalizacji;
rynek detaliczny	rynek wyrobów i usług w zakresie usług telekomunikacyjnych dla użytkowników końcowych;
sieć dostępu	część sieci telekomunikacyjnej pomiędzy zakończeniem sieci a punktem, w którym możliwe jest uzyskanie dostępu telekomunikacyjnego, obejmująca w szczególności łącza abonenckie, urządzenia do koncentracji łączy abonenckich lub urządzenia do zarządzania siecią dostępu;
sieć komórkowa	infrastruktura telekomunikacyjna (oraz procesy związane z jej budową i eksploatacją), umożliwiająca abonentom bezprzewodowe połączenia na obszarze złożonym z tzw. komórek (ang. <i>cells</i>), obszarów kontrolowanych przez poszczególne anteny stacji bazowych;
sieć telekomunikacyjna	systemy transmisyjne oraz urządzenia komutacyjne lub przekierowujące, a także inne zasoby, w tym nieaktywne elementy sieci, które umożliwiają nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów za pomocą przewodów, fal radiowych, optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną, niezależnie od ich rodzaju;
SIIS	System Informacji o Infrastrukturze Szerokopasmowej;
służba radiokomunikacyjna	nadawanie, przesyłanie lub odbiór fal radiowych dla wypełnienia zadań określonych dla danej służby w międzynarodowych przepisach radiokomunikacyjnych;
smart grid	inteligentne sieci elektroenergetyczne;

stacjonarna publiczna sieć telekomunikacyjna publiczna sieć telekomunikacyjna, w której zakończenia sieci mają stałą lokalizację;

sygnał multipleksu sygnał radiowy transmitowany z użyciem kanału lub bloku częstotliwościowego w służbie radiodyfuzyjnej, przenoszący treści zawarte w multipleksie;

szerokopasmowy dostęp do Internetu usługa polegająca na łączeniu z Internetem za pomocą szybkiego łącza lub medium o dużej przepustowości, w którym wykorzystuje się szerokie pasmo częstotliwości wytwarzane przez modem;

szkodliwe zakłócenia zakłócenia, które: zagrażają funkcjonowaniu służby radionawigacyjnej lub innej służby radiokomunikacyjnej związanej z bezpieczeństwem lub w sposób poważny pogarszają, utrudniają lub wielokrotnie przerywają wykonywanie służby radiokomunikacyjnej;

świadczenie usług telekomunikacyjnych wykonywanie usług za pomocą własnej sieci, z wykorzystaniem sieci innego operatora lub sprzedaż we własnym imieniu i na własny rachunek usługi telekomunikacyjnej wykonywanej przez innego dostawcę usług;

telekomunikacja nadawanie, odbiór lub transmisja informacji, niezależnie od ich rodzaju, za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną;

UKE Urząd Komunikacji Elektronicznej;

UMTS (ang. *Universal Mobile Telecommunications System*) – najpopularniejszy obecnie standard telefonii komórkowej trzeciej generacji, oferujący użytkownikom możliwość wykonywania połączeń głosowych, wideorozmów, wysyłania wiadomości tekstowych oraz przesyłania danych z przepływnością 21,6 Mb/s podczas odbierania informacji i 5,76 Mb/s podczas wysyłania danych;

usługi towarzyszące usługi związane z siecią lub usługami telekomunikacyjnymi, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług, lub które mogą służyć do tego celu, i obejmują między innymi systemy translacji numerów lub systemy o równoważnych funkcjach, systemy dostępu warunkowego i elektroniczne przewodniki po programach, jak również inne usługi, takie jak usługi identyfikacji, lokalizacji oraz sygnalizowania obecności;

UOKiK Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;

URTiP Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty;

urządzenie radiowe urządzenie telekomunikacyjne umożliwiające komunikowanie się przy pomocy emisji lub odbioru fal radiowych;

urządzenie telekomunikacyjne urządzenie elektryczne lub elektroniczne przeznaczone do zapewniania telekomunikacji;

użytkownik podmiot korzystający z publicznie dostępnej usługi telekomunikacyjnej lub żądający świadczenia takiej usługi;

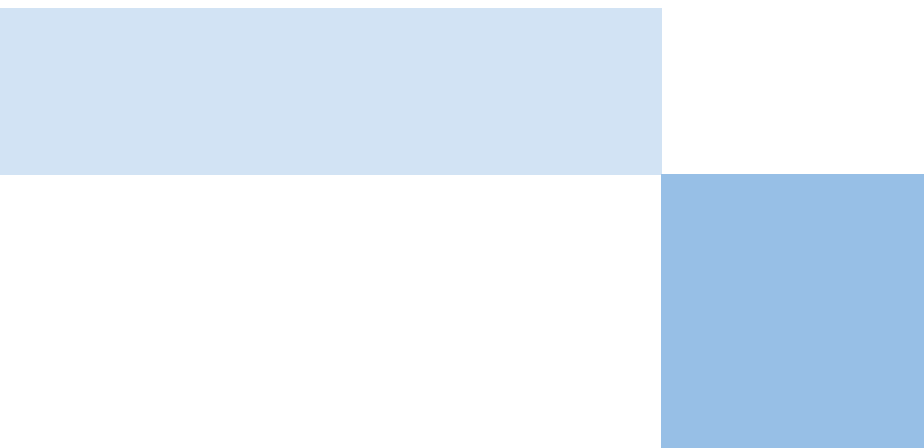
użytkownik końcowy podmiot korzystający z publicznie dostępnej usługi telekomunikacyjnej lub żądający świadczenia takiej usługi, dla zaspokojenia własnych potrzeb;

widmo radiowe (fale radiowe) – fale elektromagnetyczne o częstotliwościach niższych niż 3 000 GHz, rozchodzące się w przestrzeni bez pomocy sztucznego przewodnika; uznaje się, że falami radiowymi są fale o częstotliwości 3 kHz–3 THz ($3 \cdot 10^3$ – $3 \cdot 10^{12}$ Hz). Według literatury zachodniej zakres częstotliwości obejmuje fale od 3 Hz. Zależnie od długości dzielą się na pasma radiowe;

wi-fi potoczne określenie zestawu standardów stworzonych do budowy bezprzewodowych sieci komputerowych – szczególnym zastosowaniem Wi-Fi jest budowanie sieci lokalnych (LAN) opartych na komunikacji radiowej, czyli WLAN;

WLAN (ang. *Wireless Local Area Network*) – bezprzewodowa sieć lokalna, w której połączenia między urządzeniami sieciowymi zrealizowano bez użycia przewodów (np. tzw. skrętek, czy światłowodów) – w Polsce nazwa Wi-Fi (choć pierwotnie była nazwą tylko jednego produktu używającego określonego standardu WLAN) używana jest jako synonim określenia WLAN;

zasoby orbitalne pozycje na orbicie geostacjonarnej lub orbity satelitarne, które są lub mogą być wykorzystywane do umieszczania sztucznych satelitów Ziemi przeznaczonych do zapewniania telekomunikacji.



Temat i numer kontroli

Gospodarowanie częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji (P/16/095).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola planowa, niekoordynowana, podjęta z inicjatywy własnej NIK. Obszar objęty kontrolą dotyczył gospodarki – jednego z kluczowych obszarów państwa. Wyłoniony został, zgodnie z metodyką tworzenia Planu pracy NIK na 2016 r., po przeprowadzeniu pogłębionej analizy ryzyka, która wskazała na potencjalne zagrożenia w funkcjonowaniu państwa w tym obszarze: niską konkurencyjność i innowacyjność gospodarki (ryzyko horyzontalne) oraz niską skuteczność działań proinnowacyjnych (ryzyko branżowe).

Szeroki dostęp obywateli do usług elektronicznych, w tym dostęp do szybkiego Internetu, oraz rozwój cyfrowych rozwiązań i usług doprowadzić ma do wzrostu gospodarczego i stać się fundamentem rozwoju konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy i innowacjach. Zadanie to wymaga wsparcia regulatora rynku, którym jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej Prezes UKE). Właściwa działalność Prezesa UKE w tym zakresie, tj. taki sposób gospodarowania częstotliwościami/widmem radiowym, który będzie prowadził do jego optymalnego wykorzystania zarówno z punktu widzenia aspektów ekonomicznych, jak i socjalnych oraz technicznych, ma wpływ na realizację istotnych dla kraju celów rozwojowych, w tym zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.

Racjonalne gospodarowanie częstotliwościami ma również ważne znaczenie dla dochodów budżetu państwa (głównie z powodu opłat za dokonanie rezerwacji częstotliwości, za prawo do wykorzystywania częstotliwości, opłaty telekomunikacyjnej, za wydanie świadectw operatora urządzeń radiowych, opłat za koncesje telekomunikacyjne oraz grzywien i kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych).

Szybki i nieograniczony dostęp do informacji oraz usług świadczonych drogą elektroniczną, poprzez rozpowszechnianie technologii telekomunikacyjnych w każdej sferze życia, wiąże się z ideą tworzenia i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Idea ta znajduje swoje odzwierciedlenie w strategicznych dokumentach rządowych oraz w strategii Unii Europejskiej pn. „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena zgodności prowadzonej przez Prezesa UKE gospodarki częstotliwościami z celami ujętymi w rządowych dokumentach strategicznych oraz jej zgodności z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w szczególności ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. *Prawo telekomunikacyjne*². Okres objęty kontrolą to lata 2014–2016³.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1489, ze zm. Dalej: Prawo telekomunikacyjne.

³ Z możliwością uwzględnienia danych i działań Prezesa UKE ze stycznia 2017 r. oraz z lat wcześniejszych, gdy było to niezbędne dla realizacji celów kontroli.

Cele częściowe kontroli

Przeprowadzenie badań kontrolnych w ww. jednostkach miało umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytania:

1. Czy Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) opracował strategię regulacyjną lub inne dokumenty o charakterze strategicznym w zakresie gospodarki częstotliwościami?
2. Czy gospodarka częstotliwościami odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w strategiach oraz przepisach *Prawa telekomunikacyjnego*?
3. Czy gospodarka częstotliwościami służy realizacji celów strategii?
4. Czy nadzór Prezesa UKE jest prawidłowy i skuteczny?
5. Czy Minister Cyfryzacji sprawuje prawidłowy nadzór nad działalnością Prezesa UKE?

Zakres podmiotowy kontroli oraz jej organizacja

Czynności kontrolne prowadzone były w terminie od 9 listopada 2016 r. do 6 marca 2017 r. przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie i objęły:

- Urząd Komunikacji Elektronicznej,
- Ministerstwo Cyfryzacji.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

W wymienionych wyżej jednostkach kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁴, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.

⁴ Dalej: ustawa o NIK – Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia gospodarowanie częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

W ramach gospodarki częstotliwościami Prezes UKE, w objętym kontrolą okresie, ustalił siedem oraz zmienił dwa plany zagospodarowania częstotliwości. Stwierdzone w procedurze ustalania/zmiany planów nieprawidłowości polegały na niezrealizowaniu obowiązku określonego w art. 16 ust. 1 *Prawa telekomunikacyjnego*, tj.:

- braku w ogłoszeniach o przystąpieniu do opracowania projektów planów zagospodarowania częstotliwości i rozpoczęciu postępowania konsultacyjnego, uzasadnienia do planowanych zmian (we wszystkich dziewięciu przypadkach);
- niepowiadomienia Prezesa UOKiK o wszczęciu postępowania konsultacyjnego (w sześciu przypadkach).

Prezes UKE podejmował działania dla realizacji celów określonych, w przyjętej w listopadzie 2012 r., Strategii regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2012–2015⁵. Istotna część zadań określonych w tej Strategii, związanych z gospodarką częstotliwościami została zrealizowana, jednakże część z nich zrealizowano:

- po terminie,
- w innej formie lub w niższym stopniu niż zaplanowano to w Strategii,

lub nie zrealizowano w ogóle, jak np. refarming widma radiowego, ze względu na brak rozwiązań prawnych umożliwiających jego przeprowadzenie).

NIK negatywnie ocenia efektywność realizacji niektórych z zadań realizowanych przez Prezesa UKE, w ramach ww. Strategii, ze względu na to, iż osiem na 10 zbadanych wskaźników przypisanych tym zadaniom, związanych z gospodarką częstotliwościami, nie zostało osiągniętych w zakładanym stopniu.

Prezes UKE nie opracował strategii działalności Urzędu na kolejne lata, mimo że prace nad nią rozpoczęto w lipcu 2015 r. Według stanu na 30 stycznia 2017 r. wstępny projekt Strategii znajdował się na etapie konsultacji wewnętrznych.

Pozytywnie natomiast NIK ocenia działania Prezesa UKE dla realizacji zadań wynikających z Narodowego Planu Szerokopasmowego, dla których został wskazany jako podmiot odpowiedzialny lub współodpowiedzialny za ich wykonanie.

W objętym kontrolą okresie UKE udostępnił przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, w drodze aukcji, łącznie 190 MHz widma radiowego z pasma 800 MHz i 2,6 GHz, które zostanie wykorzystane dla potrzeb usług łączności elektronicznej, w tym szerokopasmowego Internetu. Udostępnienie częstotliwości z tego zakresu nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do terminów wyznaczonych przez UE⁶ (grudzień 2013 r.). Rozdysponowanie ww. częstotliwości połączone zostało ze zobowiązaniami inwestycyjnymi, nałożonymi na przedsiębiorców, w decyzjach o rezerwacji częstotliwości, co winno doprowadzić do likwidacji tzw. białych plam, tj. obszarów Polski, na których nie ma dostępu do Internetu szerokopasmowego. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak nieprawidłowości w przebiegu zorganizowanej przez Prezesa UKE aukcji, do których należały:

- długotrwałość postępowania aukcyjnego,
- niewłaściwe przygotowanie dokumentacji aukcyjnej.

⁵ Zwanej dalej Strategią.

⁶ Ale także w stosunku do terminów wskazanych w Strategii regulacyjnej Prezesa UKE.

W wyniku długotrwałego postępowania aukcyjnego, zakończenie którego wymagało wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach prawa⁷, zostały wylicytowane wysokie ceny, w szczególności pasma 800 MHz. Wprawdzie przyniosło to Skarbowi Państwa łączny dochód w wysokości 9 mld 202 mln zł, ale stworzyło jednocześnie ryzyko wyższych cen za usługi oferowane przez wyłonionych w aukcji przedsiębiorców.

Sposób przeprowadzenia aukcji, w tym zmiana przepisów dotyczących jej procedury w trakcie trwania aukcji, była powodem wielu skarg podmiotów, które wzięły w niej udział, co doprowadziło do licznych postępowań sądowych oraz przed Komisją Europejską.

Istniejący w UKE system kontroli zarządczej nie funkcjonował w sposób prawidłowy, nie zapobiegł on stwierdzonym nieprawidłowościom. Nadzór Prezesa UKE nad gospodarką częstotliwościami nie był w pełni skuteczny, w wyniku czego nie były realizowane, istotne dla celów działalności UKE, zalecenia pokontrolne wydane przez funkcjonującą w UKE komórkę kontroli wewnętrznej oraz audyt wewnętrzny.

Minister Administracji i Cyfryzacji, a następnie Minister Cyfryzacji⁸ sprawował, w objętym kontrolą zakresie, formalny nadzór nad Prezesem UKE, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, przy zachowaniu niezależności organu regulacyjnego, jakim jest Prezes UKE.

Nadzór ten obejmował zgodność działań Prezesa UKE z polityką rządu i wspólnotową polityką telekomunikacyjną w zakresie gospodarki częstotliwościami i wypełniania zadań przewidzianych przepisami *Prawa telekomunikacyjnego*.

W dokumentach określających organizację MAiC i MC oraz procedurach kontroli zarządczej wskazano osoby i komórki organizacyjne odpowiadające za nadzór nad działalnością Prezesa UKE oraz określono zadania i obowiązki wynikające z tego nadzoru.

W latach 2014–2016 Minister, zgodnie z art. 190 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, opiniował sprawozdania z działalności Prezesa UKE za rok poprzedni, przyjmował informację UKE o realizacji zadań przypisanych Urzędowi w Narodowym Planie Szerokopasmowym⁹, a także rozpatrywał skargi dotyczące działalności UKE.

2.2 Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku przeprowadzonych badań, w tym dotyczących procedury aukcyjnej i stwierdzonych w jej przebiegu nieprawidłowości i uchybień, uważa za zasadne podjęcie inicjatywy legislacyjnej przez Ministra Cyfryzacji (we współpracy z Prezesem UKE) dla nowelizacji *Prawa telekomunikacyjnego* i wydanych do niego przepisów wykonawczych, w celu ich uzupełnienia o regulacje, które umożliwią w przyszłości sprawny, ograniczony w czasie, przebieg aukcji (w szczególności licytacji), jak też umożliwią przeprowadzenie refarmingu widma radiowego.

NIK wnosi również, pod adresem Prezesa UKE o opracowanie strategii regulacyjnej. Wprawdzie obowiązek jej opracowania nie wynika z przepisów prawa, to jednak prowadzona przez Prezesa UKE gospodarka częstotliwościami ma istotne znaczenie dla rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki. Wykorzystywanie częstotliwości, które są dobrem ograniczonym, o istotnej wartości

⁷ W toku trwającej aukcji rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 września 2015 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych (Dz. U. poz. 1472).

⁸ Do 15 listopada 2015 r. Minister Administracji i Cyfryzacji, od tej daty Minister Cyfryzacji. Dalej także: Minister.

⁹ Dalej także: NPS.

ekonomicznej i biznesowej, podlega regulacjom wynikającym z unijnych¹⁰ i krajowych dokumentów strategicznych¹¹. Opracowanie takiego dokumentu służyłoby zarówno UKE, do skutecznej realizacji wyznaczonych w nich celów (m.in. poprzez monitorowanie stopnia ich realizacji), jak i działającym na rynku przedsiębiorcom, wykorzystującym częstotliwości w działalności biznesowej (przez czytelne określenie działań jakie podejmie UKE, co ułatwia planowanie gospodarcze).

W wystąpieniach do obu organów (Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Ministra Cyfryzacji) sformułowano także wnioski szczegółowe¹², dotyczące wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości.

¹⁰ Europejska Agenda Cyfrowa, a także decyzje i dyrektywy Komisji Europejskiej.

¹¹ Długo i Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Sprawne Państwo, Narodowy Plan Szerokopasmowy i inne.

¹² Wymienione w rozdziale 6.2. niniejszej informacji.

Na gospodarkę częstotliwościami składa się: określanie przeznaczeń zakresów częstotliwości, planowanie wykorzystania częstotliwości, dokonywanie rezerwacji częstotliwości oraz ustalanie warunków wykorzystania częstotliwości w pozwoleniach radiowych lub innych decyzjach administracyjnych. Gospodarce częstotliwościami towarzyszą różnorodne czynności uzgadniające wykorzystanie częstotliwości, ewidencjonujące ich wykorzystanie, czynności kontrolne mające na celu zapewnienie prawidłowego wykorzystania częstotliwości jak i eliminację zakłóceń¹³.

Racjonalne gospodarowanie częstotliwościami, które ma prowadzić do wzrostu gospodarczego i stać się fundamentem rozwoju konkurencyjnej gospodarki, opartej na wiedzy i innowacjach wymaga, między innymi, istnienia nowoczesnej infrastruktury. Zatem tworzenie zachęt do inwestowania w tę infrastrukturę, tworzenie warunków umożliwiających obniżenie kosztów inwestycji, wskazywanie obszarów, na których inwestycje w nowoczesną infrastrukturę są niezbędne i wykluczenie przy tym możliwości dublowania się nakładów inwestycyjnych, wpisuje się w szeroko rozumiane racjonalne gospodarowanie częstotliwościami. Celowi temu służy również stwarzanie popytu na korzystanie z usług Internetu zarówno stacjonarnego jak i mobilnego, co jednocześnie sprzyja eliminowaniu zjawiska wykluczenia cyfrowego, polegającego zarówno na braku potrzeby, ale też i możliwości korzystania z nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Rozumiana w powyższy sposób gospodarka częstotliwościami, nieograniczająca się jedynie do ich rozdysponowania, została przyjęta dla celów kontroli, której wyniki opisuje niniejsza informacja. Stąd w informacji znalazły się także zagadnienia dotyczące działań podejmowanych przez Prezesa UKE w dziedzinie stymulowania przedsiębiorców do inwestowania w infrastrukturę, prowadzenie i utrzymanie inwentaryzacji infrastruktury szerokopasmowej, wspieranie budowy popytu i zapewnienie wiadomości z tego zakresu. Zadania te Prezes UKE podejmował, realizując zarówno Strategię regulacyjną Prezesa UKE na lata 2012–2015, jak i Narodowy Plan Szerokopasmowy w przypisanym UKE zakresie. Zasoby częstotliwości radiowych są ze swej natury niewyczerpywalne, aczkolwiek ograniczone¹⁴. Stały się one w ciągu ostatnich kilku lat płaszczyzną wymiany handlowej, intelektualnej i kształtowania się więzi społecznych. Zapewnienie ładu w gospodarce częstotliwościami radiowymi, oznaczającego pewien stan uporządkowania i przejrzystości, umożliwiający równoległe i niezakłócone korzystanie z fal radiowych przez różnego rodzaju użytkowników, staje się zagadnieniem coraz bardziej istotnym.

Widmo radiowe stanowi podstawę łączności bezprzewodowej (wi-fi, telefonia komórkowa) oraz jest podstawowym zasobem dla innych sektorów, w tym radiodyfuzji, produkcji i transportu oraz niekomercyjnych usług podstawowych, takich jak obrona, służby ratownicze i ochrona środowiska. Efektywne wykorzystanie widma, w tym jego współdzielenie przez różne aplikacje i różnych uczestników, wymaga koordynacji nie tylko na szczeblu krajowym, ale i europejskim/międzynarodowym.

Wykorzystanie spectrum radiowego podlega regulacji w ramach Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego, wyspecjalizowanego organu ONZ. Na Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej państwa, dwukrotnie w roku, ustalają środki dla zapewnienia harmonizacji widma w zakresie wykorzystania międzynarodowego, służące m.in. temu by wyeliminować wzajemne zakłócanie transmisji realizowanych przez użytkowników. Bardziej szczegółowa koordynacja ma miejsce na szczeblu regionalnym i krajowym. Państwa europejskie, w tym członkowskie Unii Europejskiej, koordynują wykorzystanie spectrum radiowego w ramach działalności Europejskiej Konferencji Administracji Poczty i Telekomunikacyjnych, która ustanawia również środki harmonizacyjne stosowane przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności. Przydział spectrum radiowego na rzecz indywidualnych użytkowników odbywa się

¹³ *Prawo telekomunikacyjne*. Komentarz. Autor prof. dr hab. Stanisław Piątek.

¹⁴ Mariusz Czyżak „Wybrane aspekty gospodarowania częstotliwościami i ich prawnej ochrony”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 2014 r., nr 808. Przyjmuje się, że zakres fal radiowych obejmuje częstotliwości od 3 kHz do 3 THz.

na szczeblu krajowym, z zastrzeżeniem określonych warunków ustalonych na szczeblu Światowej Organizacji Handlu i na szczeblu unijnym. Kilkuletnia debata na temat kształtu rynku telekomunikacyjnego w Unii Europejskiej zakończyła się opracowaniem pakietu 22 dyrektyw otwierających całkowicie europejski rynek sieci i usług telekomunikacyjnych od 1 stycznia 1998 r. Następnym krokiem była liberalizacja rynku wprowadzona tzw. pakietem dyrektyw nowych ram regulacyjnych. W celu ustanowienia w Unii Europejskiej wspólnej polityki wykorzystania widma radiowego oraz harmonizacji przepisów krajowych dotyczących wykorzystania częstotliwości we Wspólnocie przyjęto decyzję o spectrum radiowym¹⁵. Ponadto zgodnie z art. 1 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 243/2012/UE z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego¹⁶, ustanowiono ten program do celów planowania strategicznego i harmonizacji wykorzystania widma, aby zapewnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego w tych obszarach polityki Unii, które wiążą się z wykorzystaniem widma radiowego, takich jak łączność elektroniczna, badania, rozwój techniczny i przestrzeń kosmiczna, transport, energetyka i media audiowizualne. Na podstawie art. 4 ust. 3 tej decyzji wydano wiele decyzji harmonizujących techniczne warunki udostępniania i wykorzystania poszczególnych pasm częstotliwości w Unii Europejskiej. Decyzje te określają ponadto terminy udostępnienia poszczególnych pasm. Art. 6 decyzji 243/2012/UE zobowiązywał państwa członkowskie do rozdysponowania poszczególnych pasm widma radiowego¹⁷ na potrzeby bezprzewodowej łączności szerokopasmowej do końca 2012 r., a do 31 grudnia 2015 r. (w szczególnych przypadkach) 800 MHz dla potrzeb usług łączności elektronicznej.

Jak wynika z raportu *Digital Agenda for Europe* Komisji Europejskiej (z listopada 2014 r.) Polska była jednym z najmniej z informatyzowanych krajów UE. Pod względem tzw. penetracji łączy szerokopasmowych (liczba na 100 mieszkańców) zajmowała przedostatnie miejsce w Europie i wyprzedzała tylko Rumunię. Sytuacja najgorzej wyglądała na wsi, gdzie dysproporcja między większością państw europejskich, a Polską była jeszcze większa. O ile w krajach UE tzw. wskaźnik pokrycia wynosił ok. 83%, to na polskiej prowincji tylko 58%. Z raportu wynika też, że pozamiejskie tereny większości państw UE miały wyższy wskaźnik niż Polska ogółem, wliczając miasta, aglomeracje oraz stolicę¹⁸.

W ramach DESI 2017¹⁹ Polska uzyskała ogólną ocenę **0,43** i zajmuje **23** miejsce wśród 28 państw członkowskich UE. Polska zanotowała umiarkowany postęp w czterech spośród pięciu wymiarów DESI.

	Polska		Grupa ²⁰	EU
	miejsce	wynik	wynik	wynik
DESI 2017	23	0.43	0.41	0.52
DESI 2016 ²¹	24	0.40	0.38	0.49

¹⁵ Decyzja nr 676/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie ram regulacyjnych dotyczących polityki spektrum radiowego we Wspólnocie Europejskiej (Dz. U. UE. L 108 z 24.04.2002, str. 1).

¹⁶ Dz. U. UE L 81 z 21.03.2012, str. 7.

¹⁷ 3,4–3,8 GHz, 2,5–2,69 GHz oraz 900/1 800 MHz.

¹⁸ W innych aspektach DESI: w porównaniu z innymi obywatelami UE Polacy mieli opory przed korzystaniem z sieci; zaledwie 70% regularnych użytkowników Internetu Polska zajmowała 23 miejsce w UE. Mogło to być spowodowane brakiem umiejętności cyfrowych. Wskaźnik zaledwie 44% osób posiadających podstawowe umiejętności cyfrowe plasował Polskę na 23 miejscu w UE. Aktywne wykorzystanie e-administracji utrzymywało się na stosunkowo niskim poziomie i zaledwie 25% użytkowników Internetu składało formularze elektroniczne (19 miejsce w UE). DESI, to indeks mierzący postęp w dziedzinie cyfryzacji opracowany na podstawie pięciu czynników składowych: jakości sieci połączeń, kapitału ludzkiego, korzystania z Internetu, integracji technologii cyfrowej i cyfrowych usług publicznych.

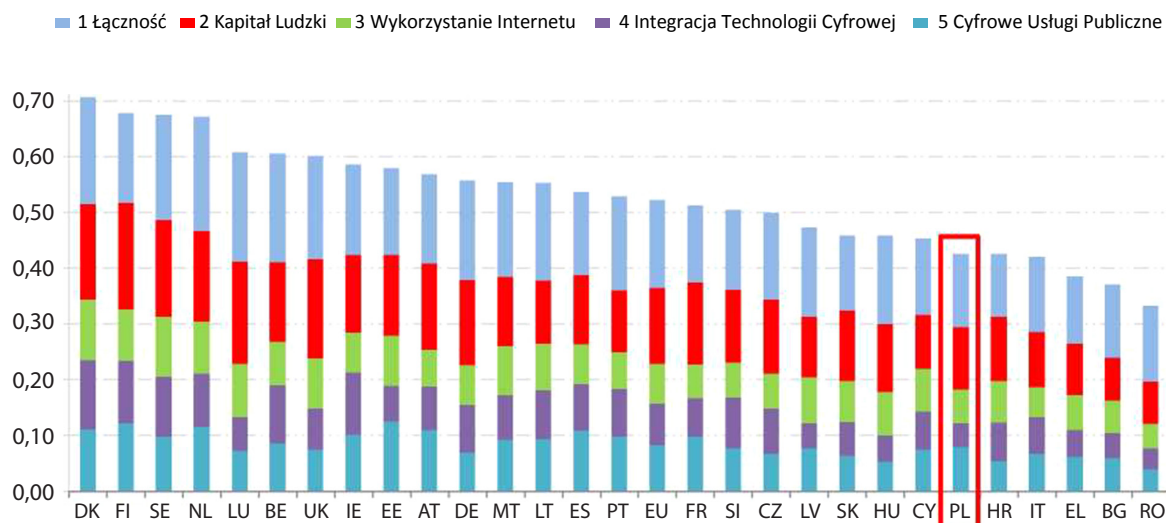
¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/poland> – dostęp 04.04.2017.

²⁰ Do grupy państwa pozostających w tyle należą: Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Grecja, Francja, Węgry, Polska i Słowacja.

²¹ DESI 2016 został przeliczony dla wszystkich krajów z uwzględnieniem nieznaczących zmian czynników składowych i korekty stosownych danych. W rezultacie miejsce i punktacja dla danego kraju może różnić się od pierwotnie publikowanych.

Wykres nr 1

Indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego (Digital Economy and Society Index, DESI) – ranking 2017

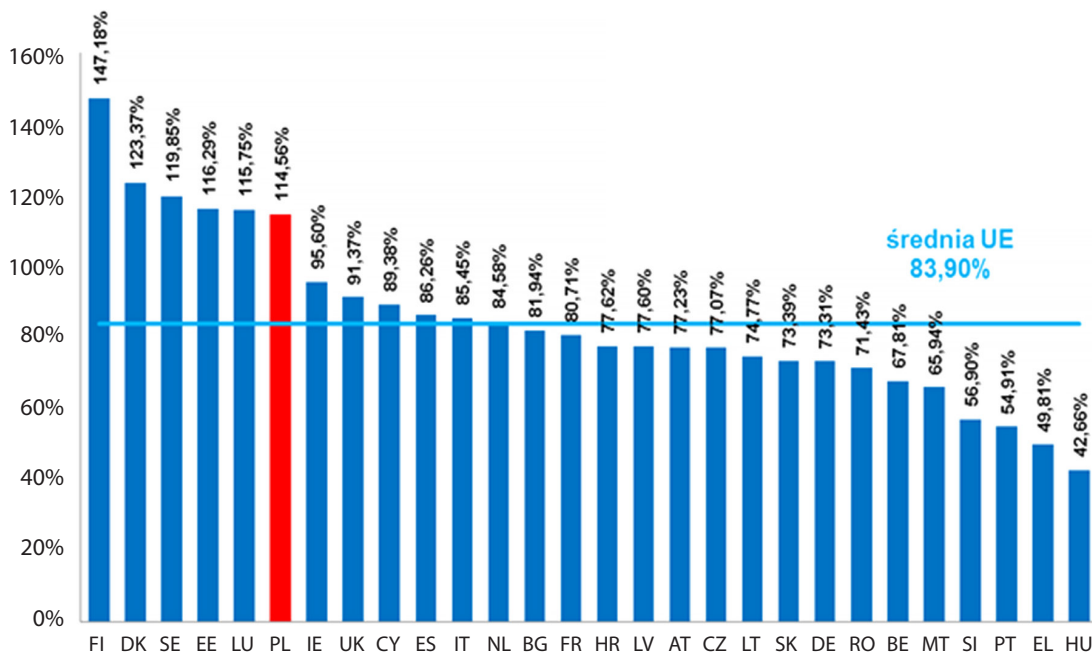


Źródło: UKE.

Wielu Polaków wybiera mobilną łączność szerokopasmową (115 na 100)²², co stawia Polskę na **6** miejscu w UE.

Wykres nr 2

Penetracja Internetem mobilnym w Unii Europejskiej (w przeliczeniu na liczbę mieszkańców)

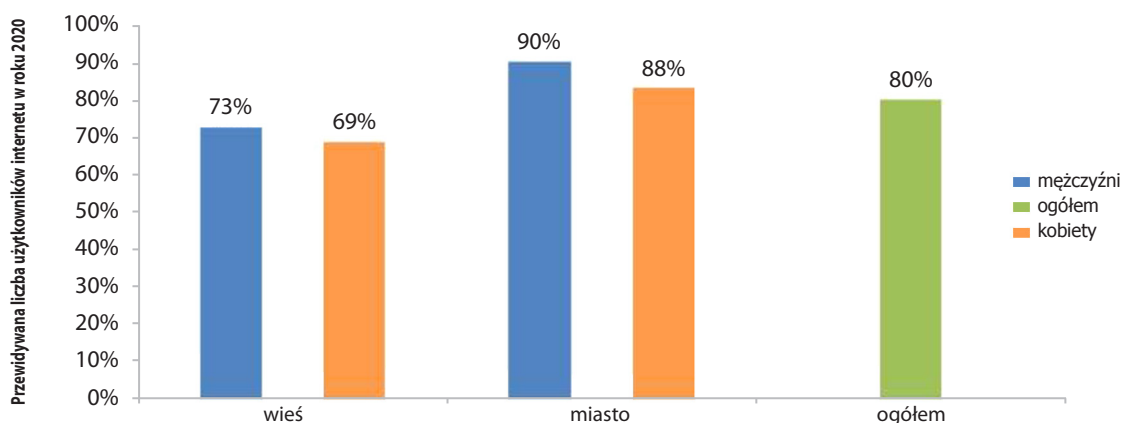


Źródło: UKE.

²² Co oznacza, iż jedna osoba dysponuje więcej niż jednym urządzeniem mobilnym (kartą SIM) zapewniającym dostęp do Internetu.

Cele i główne działania polityki europejskiej w zakresie gospodarki widmem radiowym nakreślone zostały m.in. w projekcie Komisji Europejskiej pn. *Europejska Agenda Cyfrowa*. W projekcie założono osiągnięcie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego płynących z szybkiego i bardzo szybkiego Internetu i aplikacji interoperacyjnych; w praktyce oznacza to szerokopasmowy dostęp do Internetu dla wszystkich do roku 2013, dostęp do łączy o dużo większej prędkości transmisji danych (30 Mb/s i więcej) dla wszystkich oraz dostęp do łączy o prędkości powyżej 100 Mb/s dla co najmniej 50% europejskich gospodarstw domowych do roku 2020.

Wykres nr 2
Prognoza liczby użytkowników Internetu w 2020 roku



Źródło: Ekspertyza EAC.

Zgodnie z założeniami EAC w krajach UE winny być podjęte działania w celu upowszechnienia Internetu szerokopasmowego oraz zwiększenia szybkości połączeń z wykorzystaniem technologii stacjonarnych i bezprzewodowych oraz działania w celu ułatwienia inwestycji w nowe, bardzo szybkie, otwarte i konkurencyjne sieci internetowe, które staną się nieodzownym elementem gospodarki przyszłości. Należy zapewnić właściwe zachęty stymulujące inwestycje prywatne, uzupełnione dokładnie ukierunkowanymi inwestycjami publicznymi, jak również lepsze przydzielanie widma. W myśl przywołanej wyżej decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 243/2012/UE ustanawiającej *program dotyczący polityki w zakresie widma radiowego* program ten winien wspierać cele i główne działania EAC. Zgodnie z programem bezprzewodowy Internet szerokopasmowy jest istotnym środkiem wzmacniania konkurencji, zwiększania wyboru oferowanego konsumentom i dostępu do Internetu w obszarach wiejskich oraz innych obszarach, w których wprowadzanie przewodowego Internetu szerokopasmowego jest trudne lub nieopłacalne pod względem ekonomicznym.

Cele sformułowane przez KE w ww. projekcie znajdują swoje odzwierciedlenie w krajowych dokumentach strategicznych, począwszy od *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, poprzez *Strategię Rozwoju Kraju 2020*²³ oraz tzw. strategie branżowe, w szczególności *Strategię Sprawne Państwo*²⁴ oraz w programie rozwoju dla *Strategii Sprawne Państwo*

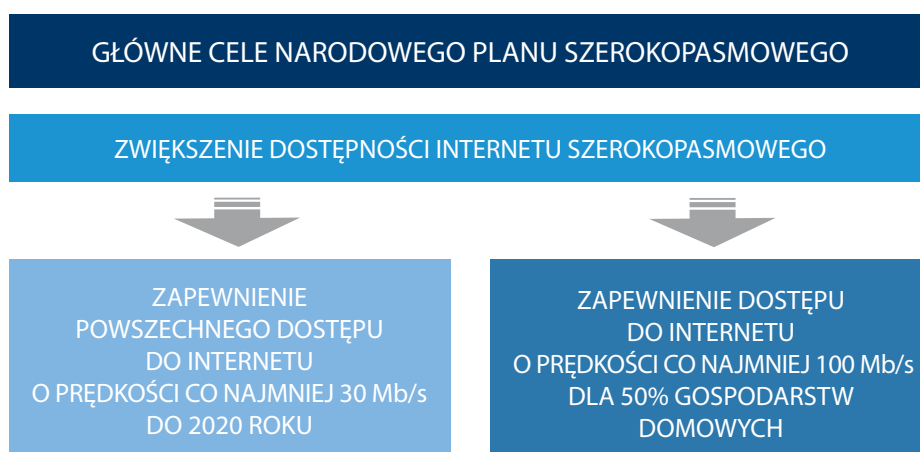
²³ SRK została w lutym 2017 r. zaktualizowana Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju.

²⁴ A także strategie: Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybnictwa, Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”.

pn. *Narodowy Plan Szerokopasmowy (NPS)*²⁵. W strategiach branżowych cele te wynikają z regulowanej przez te strategie specyfiki: w przypadku *Strategii Sprawne Państwo* dotyczy to m.in. cyfryzacji świadczenia usług publicznych.

Głównym celem *Narodowego Planu Szerokopasmowego* jest zapewnienie, dostępnej na całym terytorium Rzeczypospolitej, infrastruktury szerokopasmowej umożliwiającej bez barier technologicznych m.in. szybki dostęp do globalnej sieci Internet; bezpieczny i szybki dostęp do elektronicznych usług publicznych oraz sprawną komunikację między instytucjami publicznymi, obywatelami i biznesem²⁶. Osiągnięcie wyznaczonych celów strategicznych NPS wymaga działań zarówno w sferze stymulacji inwestycji jak i stymulacji popytu na usługi szerokopasmowe. Są one realizowane zarówno przez UKE, w ramach jego działań ustawowych jak i poprzez *Program Operacyjny Polska Cyfrowa* na lata 2014–2020²⁷. Program ten jest jednym z sześciu krajowych programów operacyjnych na lata 2014–2020 służących realizacji *Umowy Partnerstwa*²⁸.

Schemat nr 1



Źródło:

Zdaniem NIK, jeżeli zostanie utrzymane dotychczasowe tempo realizacji inwestycji i usług związanych z dostępem do szerokopasmowego Internetu, to cele założone na rok 2020 w NPS nie zostaną osiągnięte.

²⁵ https://mc.gov.pl/files/narodowy_plan_szerokopasmowy_-_08.01.2014_przyjety_przez_rm.pdf – dostęp 09.03.2016.

²⁶ A także rozwój społeczeństwa cyfrowego; rozwój nowoczesnej edukacji; rozwój badań i innowacji; tworzenie jednolitego rynku cyfrowego.

²⁷ https://mac.gov.pl/files/program_operacyjny_polska_cyfrowa_05122014.pdf – dostęp 09.03.2016.

²⁸ Umowa Partnerstwa jest dokumentem określającym kierunki interwencji w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa – <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/> – dostęp 05.04.2017.

4.1 Planowanie strategiczne w UKE

Prezes UKE nie opracował strategii działalności Urzędu na kolejne lata po 2015 r. W grudniu 2015 r. przestała obowiązywać uchwalona w listopadzie 2012 r. *Strategia regulacyjna Prezesa UKE do roku 2015*. Stopień wykonania zadań, w tym osiągnięte mierniki, po zakończeniu realizacji Strategii zostały przedstawione w opracowanym w lutym 2016 r. *Podsumowaniu wykonania Strategii regulacyjnej Prezesa UKE do 2015 r.*

Do dnia zakończenia kontroli Prezes UKE nie opracował strategii działalności Urzędu na kolejne lata, mimo że prace nad nią rozpoczęto w lipcu 2015 r.²⁹ Zamieszczony na stronie internetowej UKE komunikat informował zainteresowanych m.in. o możliwości wyrażenia opinii i sugestii do przygotowywanego dokumentu. Propozycje i uwagi zgłosiło 11 podmiotów. Ich zaangażowanie w wyrażanie opinii i zgłaszanie sugestii do przygotowywanej strategii nie zostało należycie wykorzystane. W ocenie NIK może mieć to wpływ na wiarygodność UKE i dalszą współpracę z tymi podmiotami. Ostatnia wersja *Strategii regulacyjnej do 2018 r.* z marca 2016 r. została przekazana ówczesnemu Prezesowi UKE, który nie podjął żadnych decyzji w sprawie dalszego procedowania dokumentu, w związku z zamiarem złożenia rezygnacji i uznał, iż nie należy narzucać następcy kierunków działania. Stwierdził przy tym, iż żadne przepisy prawa nie obligują Prezesa UKE do opracowania takiej strategii.

Zdaniem NIK zmiana na stanowisku prezesa UKE nie powoduje zmiany kierunków działania UKE, te bowiem wynikają z założeń i postanowień krajowych i międzynarodowych dokumentów strategicznych.

Kolejne prace nad strategią na lata 2017–2021 rozpoczęto we wrześniu 2016 r. Według stanu na 30 stycznia 2017 r. wstępny projekt strategii znajdował się na etapie konsultacji wewnętrznych.

Prezes UKE, ogłaszając rozpoczęcie postępowania konsultacyjnego w sprawie planu zagospodarowania częstotliwości, w informacjach o przystąpieniu do opracowania tego planu nie podawał uzasadnienia do jego ustalenia lub zmiany, a w przypadku sześciu (na dziewięć) planów opracowanych w objętym kontrolą okresie, nie powiadomił Prezesa UOKiK o wszczęciu postępowania konsultacyjnego, co było niezgodne z art. 16 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego. Ogólne przeznaczenie częstotliwości (rządowe, cywilne, cywilno-rządowe) określane jest w Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości³⁰. Tablica nie określa konkretnych przeznaczeń częstotliwości, te bowiem określane są w planach zagospodarowania częstotliwości.

W latach 2014–2016 Prezes UKE ustalił siedem oraz zmienił dwa³¹ plany zagospodarowania częstotliwości. Kontrola prawidłowości ich ustalania i zmiany wykazała, że Prezes UKE, przed podjęciem rozstrzygnięcia, ogłaszał rozpoczęcie postępowania konsultacyjnego, wyznaczał zainteresowanym podmiotom, zgodnie z art. 16 ust. 2 *Prawa telekomunikacyjnego*, trzydziestodniowy termin na wyrażenie stanowiska do projektów, udostępniając przy tym projekt rozstrzygnięcia na stronie internetowej UKE. Wyniki konsultacji ogłaszano poprzez publikowanie niezastrzeżonych stanowisk uczestników postępowania.

²⁹ Komunikat o rozpoczęciu prac nad ww. Strategią.

³⁰ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości (Dz. U. z 2014 r. poz. 161).

³¹ Zarządzenie nr 10 Prezesa UKE z 7 kwietnia 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 470–790 MHz, zarządzenie nr 17 Prezesa UKE z 6 września 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresów 412–420 MHz oraz 422–430 MHz.

W przypadku częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania programów radiofonicznych lub telewizyjnych³² Prezes uzgadniał plan z Przewodniczącym Krajowej Rady i Radiofonii i Telewizji oraz informował Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej Prezes UOKiK) o wszczęciu postępowania konsultacyjnego. W pozostałych przypadkach nie powiadomiono Prezesa UOKiK.

Prezes UKE w ogłoszeniach o przystąpieniu do opracowania planu zagospodarowania częstotliwości i rozpoczęciu postępowania konsultacyjnego nie wskazywał uzasadnienia do planowanych ustaleń/zmiany planów (we wszystkich dziewięciu przypadkach), a w przypadku sześciu z nich nie powiadomił Prezesa UOKiK o wszczęciu postępowania konsultacyjnego.

Brak uzasadnienia do ustalenia lub zmiany planu zagospodarowania częstotliwości w informacjach o przystąpieniu do ich opracowania spowodowany był nawałem prac, a niepowiadomienie Prezesa UOKiK o wszczęciu postępowania konsultacyjnego, opublikowaniem informacji o powyższym w BIP UKE, gdzie były dostępne także dla Prezesa UOKiK. Ponadto przedmiotowe plany i ich zmiany nie wpływały na ochronę konkurencji i konsumentów³³.

W ocenie NIK brak uzasadnienia do opracowania lub zmiany planu zagospodarowania częstotliwości jest niezgodny z art. 16 ust. 1 *Prawa telekomunikacyjnego* i utrudnia ocenę czy planowane zmiany są adekwatne dla zakładanych celów. Ponadto Prezes UKE, jak wynika to wprost z przywołanego przepisu, ma obowiązek każdorazowo poinformować Prezesa UOKiK o wszczęciu postępowania konsultacyjnego. Ocena czy ogłoszone postępowanie ma i jaki wpływ na ochronę konkurencji i konsumentów należy do Prezesa UOKiK.

Prezes UKE niezasadnie ustanowił pasmo ochronne dla częstotliwości z zakresu 410–412 MHz oraz 420–422 MHz.

UKE wyodrębnił pasmo ochronne w zakresach częstotliwości 412,0–412,5 MHz oraz 422,0–422,5 MHz, w celu ochrony przed zakłóceniami systemów militarnych działających w zakresie 410–412 MHz oraz 420–422 MHz³⁴. Informacja o przystąpieniu do opracowania planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 412–420 MHz oraz 422–430 MHz została podana do publicznej wiadomości 23 grudnia 2015 r. W postępowaniu konsultacyjnym do projektu tego planu pięć z sześciu podmiotów³⁵, które przekazały stanowiska, uznało, że działanie UKE jest nieuzasadnione rzeczywistym stanem rynku i rozwojem technologii. Ww. zakres częstotliwości pasma ochronnego uszczuplał częstotliwości przeznaczone dla użytkowników cywilnych o 1 MHz i był sprzeczny z postanowieniami *Strategii regulacyjnej Prezesa do 2015 r.* jak i z zamieszczoną na stronie internetowej UKE *Informacją o przydziałach częstotliwości dla operatorów sieci telefonii ruchomej*. Kwestionowano sposób wprowadzenia pasma ochronnego, tj. separację częstotliwości zamiast, np. separacji geograficznej, gdyby było to konieczne.

Ustanawiając ww. pasmo ochronne UKE oparł się na założeniu, że nastąpi zmiana użytkowania z rządowego na cywilne pasm użytkowanych przez MON, dla których ustanowiono to pasmo. Możliwe byłoby wtedy dołączenie do pasma 1 MHz (widma stanowiącego obecnie pasmo ochronne) pasm zwolnionych przez MON 2x5 MHz (w sumie 10 MHz), co pozwoliłoby udostępnić w przyszłości użytkownikom cywilnym zasoby częstotliwości wystarczające do świadczenia usług szerokopasmowego Internetu.

³² Dotyczy zakresów: 174–230 MHz oraz 470–790 MHz.

³³ Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Zasobami Częstotliwości.

³⁴ Częstotliwości z ww. zakresu były przeznaczone – zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości (Dz. U. z 2014 r. poz. 161) – do użytkowania rządowego i były wykorzystywane przez komórki oraz jednostki organizacyjne podległe Ministerstwu Obrony Narodowej (MON).

³⁵ Nordisk Polska sp. z o.o., Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Polska Izba Radiodifuzji Cyfrowej, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, WB Electronics S.A.

NIK ustaliła³⁶, iż przystępując do opracowania planu zagospodarowania częstotliwości 412–420 MHz oraz 422–430 MHz (grudzień 2015 r.), Departament Zarządzania Zasobami Częstotliwości UKE nie posiadał dokumentacji potwierdzającej występowanie zakłóceń w pasmach użytkowanych przez MON. MON nie zwracał się też z wnioskiem o zapewnienie ochrony przed zakłóceniami dla pasm 410–412 i 420–422 MHz. Ponadto w latach 2014–2016 UKE nie występował do MON (w sposób udokumentowany) o przekazanie do użytkowania cywilnego częstotliwości użytkowanych przez MON. Informacja o braku takiej możliwości została przekazana przez MON w ramach prac nad zmianą rozporządzenia w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości. W świetle powyższych ustaleń, zakładany przez UKE pozytywny scenariusz zmiany użytkowania z rządowego na cywilne, w tym pasm 410–412 i 420–422 i dołączenie do nich pasma 1 MHz (widma stanowiącego obecnie pasmo ochronne) w celu ich wykorzystania dla potrzeb Internetu szerokopasmowego, nie jest możliwy do realizacji. Pasma stanowiące odstęp ochronny były przedmiotem zainteresowania ze strony rynku³⁷, a odmowa ich rezerwacji nie może być uznana za działanie racjonalne, zmierzające do efektywnego wykorzystania widma.

Uwagi NIK dotyczyły opracowania projektu planu zagospodarowania częstotliwości z zakresu 470–790 MHz niezgodnie z prowadzoną wówczas polityką rządu.

Prezes UKE 2 kwietnia 2015 r. przekazał do konsultacji projekt planu zagospodarowania częstotliwości z zakresu 470–790 MHz, zmieniający aranżację kanałów częstotliwości stanowiących Multipleks 4³⁸. W wyniku proponowanych zmian MUX4 utraciłby kanały częstotliwości przewidziane dla świadczenia usług z zakresu telewizji mobilnej³⁹. Stanowiska w tej sprawie zgłosiło 10 podmiotów⁴⁰, przy czym co najmniej połowa z nich oceniła plan krytycznie, zarzucając, że plan ten wyprzedza światowe i europejskie zmiany regulacyjne oraz jest sprzeczny z oficjalnym stanowiskiem rządu polskiego.

Planowana zmiana aranżacji kanałów dla MUX 4 w paśmie 470–790 MHz miała na celu uwolnienie w przyszłości pasma 700 MHz (zakres 694–790 MHz), bez konieczności kolejnych zmian kanałowych w tym Multiplesie, w przypadku decyzji Komisji Europejskiej o zmianie sposobu użytkowania pasma 700 MHz. Jednakże w dacie ogłoszenia projektu planu do konsultacji brak było podstaw do przyjęcia, że ewentualna zmiana nastąpi przed 2025 r. Data ta została wskazana w oficjalnym stanowisku rządu polskiego (Ministra Administracji i Cyfryzacji), z 14 kwietnia 2015 r., pn. *Stanowisko Polski w sprawie przyszłego wykorzystania tzw. telewizyjnego pasma UHF (zakres 470–790 MHz)*. W stanowisku tym⁴¹ podkreślano, że Polska jednoznacznie opowiada się za wydłużeniem terminu zmiany przeznaczenia tzw. pasma 700 (wykorzystywanego do celów naziemnej telewizji cyfrowej), co najmniej do 2025 r., ze względu na to, iż w 2024 r. wygasną wszystkie rezerwacje dla nadawców telewizyjnych wykorzystujących częstotliwości w tym paśmie.

³⁶ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Zasobami Częstotliwości z 20 stycznia 2017 r.

³⁷ W chwili wszczęcia postępowania konsultacyjnego w UKE toczyły się dwa postępowania w sprawie częstotliwości objętych pasmem ochronnym, tj. dotyczące rozszerzenia posiadanej rezerwacji o zakres częstotliwości 410,00–411,25 MHz oraz 420,00–421,25 MHz i 411,25–412,50 MHz oraz 421,25–422,50 MHz a także zmiany decyzji Prezesa UKE o rezerwacji częstotliwości z zakresów 412,50–413,75 MHz i 422,50–423,75 MHz oraz 413,75–415 MHz i 423,74–425 MHz.

³⁸ Multiplexem telewizyjnym (MUX) nazywa się zbiór kilku programów cyfrowych nadawanych w telewizji cyfrowej w paśmie jednego kanału analogowego. MUX4 (czwarty multipleks naziemnej telewizji cyfrowej) to multipleks płatny. Do jego odbioru potrzebny jest stosowny dekodery od Cyfrowego Polsatu.

³⁹ Decyzja z 10 grudnia 2010 r., nr DZC-WAP-5176-7/09(131).

⁴⁰ Criskam, Cyfrowy Polsat S.A., Kamilx, Miskowicz Krzysztof, Polska Izba Komunikacji Elektronicznej, Polska Izba Radiodiffuzji Cyfrowej, Przewodniczący KRRiTV, Sferia S.A., Telewizja Polsat, Wiron Tomek.

⁴¹ Sporządzonym w ramach konsultacji ogłoszonych przez Komisję Europejską, nt. przyszłego wykorzystania pasma UHF.

Ogłoszony przez Prezesa UKE plan zagospodarowania częstotliwości⁴² z zakresu 470–790 MHz uwzględniał zgłoszone uwagi co do częstotliwości przeznaczonych dla MUX4.

Dopiero 2 lutego 2016 r. decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady⁴³ postanowiono o skoordynowanym i terminowym uwolnieniu pasma 700 MHz (694–790) w całej Unii Europejskiej, do 30 czerwca 2020 r., na potrzeby bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej.

W opinii NIK częste zmiany regulacji prawnych dotyczących pasm wykorzystywanych przez przedsiębiorców (ostatnia zmiana regulacji prawnej dotyczącej przedmiotowego pasma miała miejsce w grudniu 2013 r., a następna w kwietniu 2016 r.), działających na podstawie udzielonych wieloletnich koncesji i rezerwacji częstotliwości, nie służą stabilności i bezpieczeństwu tej działalności.

Opracowanie i ogłoszenie projektu planu zagospodarowania częstotliwości z zakresu 470–790 MHz (2 kwietnia 2015 r.) wyprzedzało oficjalne stanowisko rządu polskiego (14 kwietnia 2015 r.), w którym nie przewidywano zmian w zagospodarowaniu pasma 700 MHz (co najmniej do roku 2025). Proponowane zmiany, w dacie ich ogłoszenia, nie były więc zbieżne z planami rządowymi.

4.2 Realizacja działań określonych w dokumentach strategicznych i przepisach

Prawa telekomunikacyjnego

Zarówno w *Strategii regulacyjnej Prezesa UKE do 2015 r.*, jak i w NPS wskazuje się na konieczność podejmowania różnorodnych działań zmierzających do poprawy wykorzystania częstotliwości przyznanych różnym podmiotom dla świadczenia usług, w tym Internetu. Do działań takich zaliczyć należy inwentaryzację infrastruktury szerokopasmowej (sieci zdolnych do świadczenia usług szybkiego i bardzo szybkiego Internetu). Powstały na bazie tej inwentaryzacji System Informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej (SIIS) przede wszystkim dostarcza administracji publicznej, przedsiębiorcom telekomunikacyjnym i obywatelom informacji o stanie infrastruktury i usług telekomunikacyjnych w regionach. Umożliwia to między innymi szybką identyfikację obszarów niedoinwestowanych, przeinwestowanych lub wymagających poprawienia stanu infrastruktury, w celu racjonalnego podejmowania decyzji inwestycyjnych dla efektywnego/bardziej efektywnego wykorzystania częstotliwości na potrzeby świadczenia usług Internetu.

Takie wykorzystanie SIIS możliwe jest wtedy, gdy do tego Systemu wprowadzane są kompletne i wiarygodne dane.

Prezes UKE nie podejmował skutecznych działań do egzekwowania informacji od przedsiębiorców o posiadanej przez nich infrastrukturze (w tym terminowego ich przekazywania), pomimo UKE corocznie przeprowadzał inwentaryzację stanu infrastruktury i usług przy wykorzystaniu Systemu Informacyjnego o Infrastrukturze Szerokopasmowej⁴⁵, który to System od strony technicznej prowadzony był przez Instytut Łączności. Kontrola wykazała, że nie wszystkie podmioty zobowiązane do przekazywania informacji, o których mowa w art. 29 megaustawy, informacje te przekazywały. Za rok 2013 r. informacji nie przekazało

⁴² Zarządzenie nr 13 Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 22 maja 2015 r. w sprawie planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 470–790 MHz (Dz. Urz. UKE z 2015 r. poz. 46, ze zm.).

⁴³ W sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHz w Unii, Bruksela, 02.02.2016 r. COM (2016) 43 final, 2016/0027 (COD).

⁴⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1537, ze zm. Dalej: megaustawa.

⁴⁵ System SIIS realizowany był w ramach Projektu SIPS (System Informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa) na podstawie umowy partnerskiej z 22 grudnia 2009 r. zawartej w celu wspólnej realizacji Projektu SIPS, pomiędzy Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym, Prezesem UKE, Skarbem Państwa – Ministrem Infrastruktury.

znacznej liczby podmiotów, które nie przekazały danych inwentaryzacyjnych za lata 2013–2015 oraz tych, które przekazały dane za ww. lata po terminie określonym w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴⁴. W latach 2014–2016 System Informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej zamykany był na wniosek UKE, odpowiednio: 12 maja 2014 r., 13 kwietnia 2015 r. oraz 18 kwietnia 2016 r.

2 196 podmiotów, za 2014 r. – 3 654 podmioty, a za 2015 r. – 3 769 podmiotów, co stanowiło odpowiednio 24,3%, 37,2% oraz 38,4% wszystkich zobowiązanych.

Ponadto UKE dopuszczał możliwość przekazywania przez przedsiębiorców informacji o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej po upływie terminu określonego w art. 29 ust. 2 megaustawy, tj. po 31 marca. Informacje te były przyjmowane w terminach do: 12 maja 2014 r., 13 kwietnia 2015 r. oraz 18 kwietnia 2016 r. Łącznie 864⁴⁶ podmioty przekazały wymagane informacje z uchybieniem ww. terminu.

Nie przeprowadzano kontroli u przedsiębiorców co do poprawności, wiarygodności i kompletności przekazywanych danych inwentaryzacyjnych. Do weryfikacji danych wykorzystywano zaimplementowane w SIIS mechanizmy weryfikacji formalnej i merytorycznej⁴⁷.

Od 4 października do 25 listopada 2016 r., w związku z podejrzeniem udzielenia niepełnych lub nieprawdziwych informacji inwentaryzacyjnych za rok 2015, Prezes UKE wszczął postępowania administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej tylko wobec 15 podmiotów.

Brak kontroli oraz postępowań administracyjnych w celu nałożenia kary pieniężnej wobec wszystkich podmiotów niewypełniających obowiązku wskazanego w art. 29 ust. 2 megaustawy, wynikał z ograniczonych możliwości organizacyjno-kadrowych, w szczególności Departamentu Kontroli, a dopuszczenie do przekazywania danych zasilających SIIS po 31 marca danego roku spowodowane było faktem niedostarczenia do tego dnia danych pochodzących od największych przedsiębiorców telekomunikacyjnych⁴⁸. Nieuwzględnienie danych, przekazanych przez ww. podmioty, oznaczałoby pominięcie w SIIS informacji o znaczącej części infrastruktury i dostarczanych usługach telekomunikacyjnych, czego skutkiem byłby brak możliwości przeprowadzania analiz i innych prac związanych z danymi pochodzącymi z inwentaryzacji.

Wyniki inwentaryzacji za lata 2013–2015 były przedstawiane w *Raportach pokrycia terytorium RP istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną oraz budynkami umożliwiającymi kolokację*, publikowanych na stronie internetowej UKE po upływie od 3 do 6 miesięcy od daty zamknięcia SIIS⁴⁹.

Terminy publikacji raportów uwarunkowane były koniecznością przeprowadzenia standaryzacji formatu zróżnicowanych danych (pozyskanych w wyniku inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych), jak również ich złożonością.

Zbierane dane wykorzystywane są do opracowania i publikowania różnego rodzaju zestawień i map dotyczących istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej.

⁴⁶ W tym za 2013 r. – 382, za 2014 – 287, za 2015 r. – 195 podmiotów.

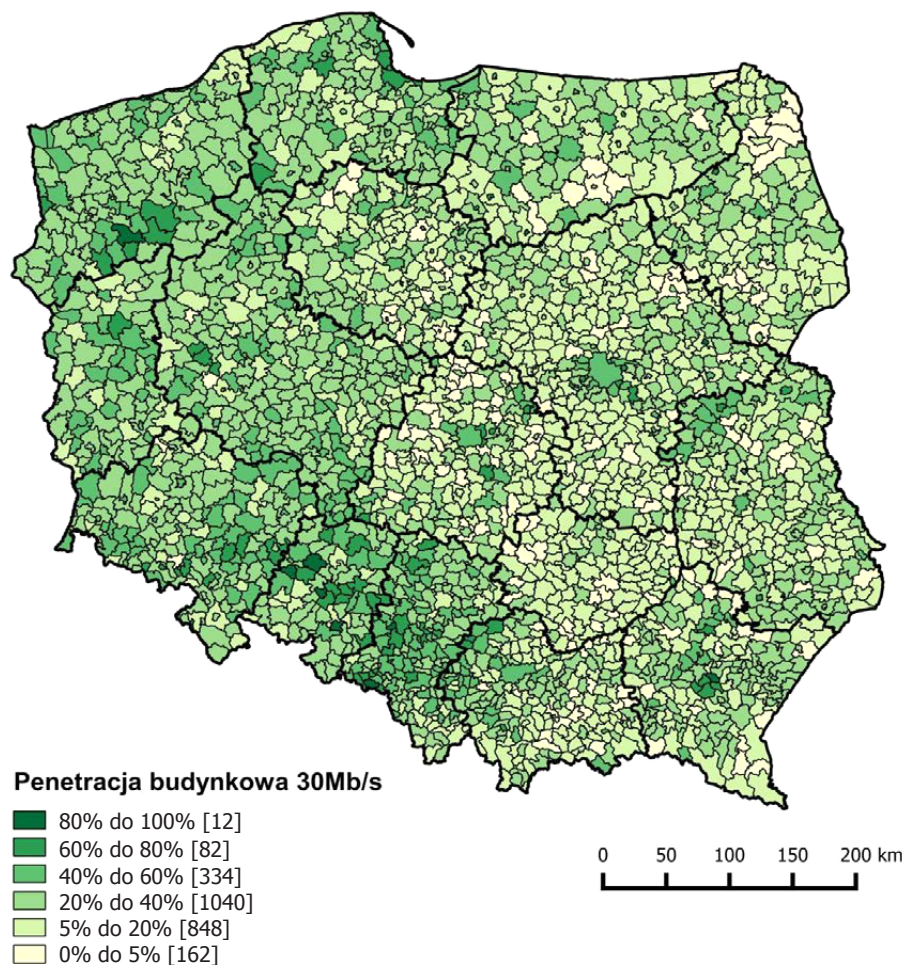
⁴⁷ Wykaz reguł poprawności zawarty jest w Instrukcji użytkownika Systemu Informacyjnego o Infrastrukturze Szerokopasmowej Inwentaryzacja Wersja oprogramowania 5.56, Wersja dokumentacji 1.0.

⁴⁸ Wg Dyrektora Generalnego UKE.

⁴⁹ Raport pokrycia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną oraz budynkami umożliwiającymi kolokację za 2013 r. – 18 sierpnia 2014 r., za 2014 r. – 27 października 2015 r., za 2015 r. – 19 lipca 2016 r.

Kartodiagram nr 1

Stosunek liczby budynków mieszkalnych, w których możliwe jest świadczenie usługi dostępu do Internetu, do liczby wszystkich budynków mieszkalnych na danym obszarze w 2015 r.



Źródło: UKE.

Zdaniem NIK brak przewidzianych prawem działań, tj. nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 *Prawa telekomunikacyjnego*, na podmioty, które nie przekazały wymaganych informacji powodował, iż liczba tych podmiotów w badanym okresie wzrastała⁵⁰.

UKE nie zrealizował wszystkich działań zaplanowanych w Strategii regulacyjnej Prezesa UKE do 2015 r. dla rozbudowy infrastruktury sieciowej dla szerokopasmowego Internetu, w tym:

– **nie utworzył** Centrum Inwestycji Telekomunikacyjnych (jako zespołu ekspertów wspierających lokalnych operatorów w prowadzeniu inwestycji), ponieważ w międzyczasie zostały podjęte prace związane z wdrożeniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r.⁵¹ (ma ona na celu ułatwienie i wspieranie realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej poprzez promowanie wspólnego korzystania z istniejącej infrastruktury technicznej i poprzez umożliwianie efektywniejszej realizacji nowej infrastruktury technicznej w celu

⁵⁰ Z 2 196 podmiotów, które nie przekazały danych za 2013 r. do 3 769 podmiotów, które nie przekazały danych za 2015 r.

⁵¹ Implementacja tej dyrektywy została wprowadzona ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 903).

- zmniejszenia kosztów związanych z realizacją takich sieci), uruchomiono też procedurę zbierania danych o inwestycjach drogowych⁵². Ponadto stwierdzono, że funkcję taką będzie pełnił moduł na portalu *Polska Szerokopasmowa* pn. *Ekspert radzi*, w ramach którego możliwe jest zadawanie pytań w określonych kategoriach tematycznych, związanych z telekomunikacją,
- **nie certyfikował** wzorowych inwestycji telekomunikacyjnych, ale wykonywał czynności techniczne dla wszystkich projektów wybudowanych z wykorzystaniem środków unijnych w ramach działania 8.4 PO IG na terenach pozbawionych dostępu do szybkiego Internetu⁵³;
 - **nie opracował**, wspólnie z bankiem Gospodarstwa Krajowego i Krajową Grupą Poręczeniową, produktów kredytowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw, ponieważ koordynację tego działania przejęła powołana przez Ministra Administracji i Cyfryzacji grupa robocza ds. finansowania projektów szerokopasmowych;
 - **nie utworzył** bazy danych o inwestycjach szerokopasmowych, ze względu na postanowienia megaustawy, która na Prezesa UKE nałożyła obowiązek prowadzenia Punktu Informacyjnego ds. Telekomunikacji;
 - **niektóre z zaplanowanych działań zrealizował po terminie wyznaczonym w Strategii**, np. utworzony w styczniu 2017 r. Punkt Informacyjny ds. Telekomunikacji (w miejsce bazy danych o inwestycjach szerokopasmowych), czy też publikacja zbioru dobrych praktyk w zakresie współpracy sektorów telekomunikacyjnego oraz energetycznego (publikacja na stronach UKE w lutym 2016 r.). Zadania te zgodnie ze *Strategią regulacyjną Prezesa UKE* powinny być zrealizowane do końca 2015 r.

Zdaniem NIK zmiana formy realizacji zadań wskazanych w *Strategii* świadczy między innymi o tym, iż na etapie ich planowania nie zostały one do końca przemyślane.

- Prezes UKE** **prawidłowo zrealizował inne zadania zaplanowane w *Strategii regulacyjnej Prezesa UKE do 2015 r. dla rozbudowy infrastruktury sieciowej dla szerokopasmowego Internetu, w tym:***
- **wspierał** wdrażanie mechanizmów prawnych zachęcających do inwestycji, a w szczególności uczestniczył we wdrażaniu do prawa krajowego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej⁵⁴, zwanej dyrektywą kosztową. Ponadto w UKE opracowano i opublikowano na stronie internetowej:
 - stanowisko⁵⁵ Prezesa UKE dotyczące wdrożenia, spoczywającego na właścicielach, użytkownikach wieczystych i zarządcach nieruchomości, niebędących przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, obowiązku zapewnienia dostępu wynikającego z art. 30 megaustawy;
 - wytyczne dotyczące dostępu do nieruchomości, w tym do budynków infrastruktury telekomunikacyjnej, które powinny ułatwić stosowanie znowelizowanego art. 139 *Prawa telekomunikacyjnego*⁵⁶;

⁵² W związku z implementacją tzw. dyrektywy kosztowej informacje o inwestycjach były na bieżąco przekazywane na potrzeby przedsiębiorców.

⁵³ Ocena wykonanych inwestycji przez ekspertów UKE była podstawą do rozliczenia projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

⁵⁴ Dz.U. UE L 155 z 15.05.2014, str. 1. Dyrektywa została wdrożona poprzez uchwalenie nowelizacji megaustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 9 czerwca 2016 r.

⁵⁵ 17 grudnia 2013 r.

⁵⁶ 9 września 2013 r.

- stanowisko w sprawie realizacji obowiązku zapewnienia współkorzystania oraz dostępu telekomunikacyjnego do infrastruktury telekomunikacyjnej lub publicznej sieci telekomunikacyjnej wybudowanej w ramach regionalnych sieci szerokopasmowych⁵⁷;
- *Poradnik dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych planujących uzyskać dostęp do infrastruktury lub nieruchomości na potrzeby świadczenia usług telekomunikacyjnych*⁵⁸;
- zbiór dobrych praktyk w zakresie współpracy sektorów telekomunikacyjnego oraz energetycznego⁵⁹.
- **Tworzył zachęty**, w tym finansowe dla inwestycji poprzez m.in. opublikowanie *Oferty referencyjnej dla Operatorów Infrastrukturalnych*⁶⁰, określając warunki zapewnienia dostępu do Regionalnych Sieci Szerokopasmowych oraz *Poradnik dotyczący planowania i projektowania sieci klasy NGA*, zawierający arkusz kalkulacyjny ułatwiający zaplanowanie i zwymiarowanie inwestycji. Uczestniczył w pracach Memorandum⁶¹ w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych⁶².
- **Wspierał** budowę popytu na korzystanie z Internetu poprzez m.in. udział w pracach Memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych oraz współpracę z Ministerstwem Edukacji Narodowej w zakresie przygotowania danych o dostępie szkół do Internetu. Uczestniczył również w inicjatywie „Polska Cyfrowa Równych Szans” oraz „Koalicja Cyfrowego Włączenia Generacji 50+ „Dojrzałość w sieci”, „Dziewczyny w Nowych Technologiach (Girls in ICT)”. Zorganizował pięć konferencji⁶³ w ramach Krajowego Forum Szerokopasmowego, w których uczestniczyło po ok. 200 osób. Z inicjatywy Prezesa UKE rozpoczęto cykl konferencji w województwach, w których zostały wybudowane Regionalne Sieci Szerokopasmowe, poświęconych analizie możliwości dostępu do Internetu. Dotychczas odbyło się pięć takich spotkań⁶⁴.

4.3 Realizacja przez UKE zadań związanych z rozbudową infrastruktury sieciowej dla szerokopasmowego Internetu, wynikających z Narodowego Planu Szerokopasmowego

Za wdrażanie, monitoring i aktualizację Narodowego Planu Szerokopasmowego⁶⁵ odpowiadał Minister Cyfryzacji⁶⁶. UKE pełnił rolę podmiotu odpowiedzialnego lub współodpowiedzialnego, na równi z innymi podmiotami, w stosunku do siedmiu narzędzi⁶⁷ określonych w NPS w obszarze „Zachęty inwestycyjne dla inwestycji operatorów telekomunikacyjnych”, a przy realizacji kolejnych

⁵⁷ 30 września 2014 r.

⁵⁸ 9 października 2014 r.

⁵⁹ 10 lutego 2016 r.

⁶⁰ 12 grudnia 2014 r.

⁶¹ Memorandum jest otwartym porozumieniem między administracją rządową, samorządową i przedstawicielami rynku telekomunikacyjnego, którego celem jest współdziałanie w zakresie wypracowania właściwego i przyjaznego otoczenia prawnego i administracyjnego, a także stworzenia platformy współpracy i konsultacji w zakresie inicjatyw związanych z budową infrastruktury telekomunikacyjnej oraz społeczeństwa informacyjnego.

⁶² Zawarte 21 grudnia 2011 r.

⁶³ 20 maja 2014 r. „Nowe otwarcie”, 18 listopada 2014 r. „Od sieci regionalnych do dostępowych”, 20 maja 2015 r. „W stronę cyfrowej Polski”, 4 listopada 2015 r., 16 czerwca 2016 r. „Inwestycje recepta na sukces”.

⁶⁴ W Lublinie, Kielcach, Zielonej Górze, Rzeszowie, Białowieży – uczestniczyło w nich po ok.40 osób.

⁶⁵ Przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2014 r.

⁶⁶ Do 15 listopada 2015 r. za wdrażanie, monitoring i aktualizację NPS odpowiadał Minister Administracji i Cyfryzacji.

⁶⁷ 1) Wsparcie dla inwestycji w bezprzewodowe sieci telekomunikacyjne; 2) Synergia inwestycji telekomunikacyjnych i energetycznych; 3) Prowadzenie i utrzymanie inwentaryzacji infrastruktury szerokopasmowej oraz udostępnianie map pokrycia infrastrukturą szerokopasmową i usługami; 4) Realizacja projektu systemowego – Działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu (PO IG Działanie 8.3), obejmującego doradztwo, szkolenia i działalność informacyjną; 5) Opracowanie krajowego planu działań w zakresie interwencji publicznej dotyczącej rozwoju infrastruktury szerokopasmowej; 6) Projektowanie i wspieranie wykorzystania środków publicznych; 7) Zapewnienie informacji o popycie.

pięciu⁶⁸ zobowiązany został do współpracy z innymi podmiotami (Ministerstwem Cyfryzacji, MON, Urzędem Regulacji Energetyki, Instytutem Łączności, Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii).

W latach 2014–2016 UKE przekazywał Ministerstwu Cyfryzacji informację o realizacji zadań wynikających z NPS.

Zgodnie z zakresem zadań przypisanych w NPS Urzędowi Komunikacji Elektronicznej Prezes UKE realizował zadania związane zarówno z dysponowaniem częstotliwości na rzecz przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jak i z różnymi formami zachęt, głównie inwestycyjnych dla operatorów telekomunikacyjnych. Podejmował też działania umożliwiające ustalenie lokalizacji i kosztów brakującej, na danym terenie, infrastruktury szerokopasmowej.

Prezes UKE prawidłowo realizował lub brał udział w realizacji zadań określonych w Narodowym Planie Szerokopasmowym, dla których wskazany został jako podmiot odpowiedzialny lub współodpowiedzialny.

W szczególności doprowadził do zagospodarowania częstotliwości pierwszej dywidendy cyfrowej⁶⁹, przygotował stanowisko w sprawie realizacji obowiązku zapewnienia współkorzystania oraz dostępu telekomunikacyjnego do infrastruktury telekomunikacyjnej lub publicznej sieci telekomunikacyjnej wybudowanej w ramach regionalnych sieci szerokopasmowych, corocznie przedstawiał informacje dotyczące pokrycia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami.

W wyniku zawartego porozumienia trójstronnego z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju oraz Centrum Projektów Polska Cyfrowa⁷⁰, wspólnie z Instytutem Łączności UKE opracował i wdrożył w 2014 r. model popytowo-kosztowy służący do precyzyjnego lokalizowania pomocy publicznej, który z dokładnością do pojedynczego adresu wylicza koszty brakującej infrastruktury niezbędnej do realizacji celów agendy cyfrowej we wszystkich technologiach dostępowych klasy NGA, zaś model popytowy na bazie danych o liczbie sprzedanych usług dostępu do Internetu szerokopasmowego, danych demograficznych i wskaźników makroekonomicznych wylicza spodziewane przychody. Korelacja kosztów budowy sieci i przychodów pozwala wyliczyć NPV, tj. wartość niezbędną do wyliczenia luki finansowej, która jest podstawą do określenia wielkości pomocy publicznej. UKE na bazie ww. modelu określił, wspólnie z Ministerstwem Cyfryzacji, obszary pomocy publicznej dla pierwszego jak i drugiego konkursu przeprowadzanego przez CP PC w ramach 1 osi PO PC.

Prezes UKE uczestniczył w spotkaniach Komitetu Sterującego ds. Projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej”, w ramach którego były koordynowane prace związane z monitorowaniem budowy sieci szerokopasmowych w perspektywie finansowej 2007–2013, w wyniku czego dla nowej perspektywy finansowej⁷¹ uzgodniony został z Komisją Europejską Program Operacyjny Polska Cyfrowa⁷².

⁶⁸ 1) Opracowanie Kodeksu Dobrych Praktyk w zakresie instalacji telekomunikacyjnych w budynkach wielorodzinnych; 2) Analiza możliwości wdrożenia rozwiązań umożliwiających modernizację instalacji telekomunikacyjnych w istniejących budynkach wielorodzinnych; 3) Analiza narzędzi umożliwiających współkorzystanie z infrastruktury i nieruchomości publicznych; 4) Analiza obowiązującej regulacji Partnerstwo publiczno-prywatne pod kątem możliwości stosowania przy inwestycjach w sieci telekomunikacyjne; 5) Stworzenie bazy o projektach umożliwiających stałe monitorowanie stanu zaawansowania finansowego i rzeczowego projektów.

⁶⁹ Zasoby częstotliwości zwolnione wraz z zakończeniem nadawania sygnału telewizji analogowej.

⁷⁰ Porozumienie trójstronne w sprawie realizacji przez UKE niektórych zadań związanych z realizacją I osi priorytetowej Powszechny dostęp do szybkiego Internetu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 zawarte 3 czerwca 2015 r.

⁷¹ Lata 2014–2020.

⁷² Program uzyskał notyfikację i aktualnie nie ma potrzeby uzyskiwania notyfikacji na każdy pojedynczy projekt budowy sieci szerokopasmowej.

Prezes UKE, zgodnie z założeniami NPS, współpracował z innymi podmiotami, odpowiedzialnymi za realizację określonych w NPS narzędzi.

W ramach współpracy opiniował Kodeks Dobrych Praktyk w zakresie instalacji telekomunikacyjnych w budynkach wielorodzinnych, uczestniczył w pracach Memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych. Ponadto uczestniczył w pracach Zespołu Sterującego Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, wspierał także inne instytucje w działaniach związanych z tworzeniem modelu inwestowania

w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego poprzez organizowanie i udział w spotkaniach jednostek samorządu terytorialnego⁷³.

UKE uczestniczył w budowie i udostępnieniu *Systemu Informacyjnego o Projektach* oraz *Systemu Informacyjnego o Regionalnych Sieciach Szerokopasmowych*.

NIK zwróciła jednakże uwagę, że Prezes UKE nie zrealizował, do zakończenia kontroli, działania dotyczącego Synergii inwestycji telekomunikacyjnych i energetycznych, określonych w NPS oraz w porozumieniu zawartym z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki, tj. nie doprowadził do opracowania wspólnego stanowiska co do możliwości wykorzystania synergii w zakresie wdrożenia smart grid⁷⁴.

Formalny brak takiego stanowiska nie stanowił jednak przeszkody do wprowadzenia w życie zmian legislacyjnych umożliwiających i ułatwiających współpracę międzysektorową oraz współpracę przedsiębiorców w ramach prowadzonych przez nich inwestycji. W wyniku współpracy UKE z URE powstał *Zbiór dobrych praktyk w zakresie współpracy sektorów telekomunikacyjnego oraz energetycznego*, których zastosowanie ma ułatwić i przyspieszyć realizację wspólnych inwestycji.

4.4 Realizacja zadań związanych ze zwiększeniem dostępu do usług poprzez efektywne zarządzanie widmem, przewidzianych do wykonania w Strategii regulacyjnej Prezesa UKE do 2015 r.

Prezes UKE prawidłowo realizował zadania związane z monitoringiem efektywności wykorzystania widma radiowego przez korzystające z niego podmioty.

Wykorzystanie widma monitorowane było na bieżąco, w toku wykonywania zadań związanych z gospodarką widmem radiowym. UKE⁷⁵ m.in. przeprowadził w badanym okresie łącznie 176 317 kontroli zasad i efektywności wykorzystania widma, w tym 1 505 kontroli bezpośrednich i 174 812 kontroli zdalnych (głównie kontrole pomiarów parametrów pracy nadajników radiofuzyjnych⁷⁶).

Przy tym 6 373 kontrole wykonano w związku ze zgłoszonymi zakłóceniami innych urządzeń radiowych.

Uwagi NIK dotyczyły braku jednolitego sposobu wydawania zaleceń pokontrolnych.

W dwóch, spośród pięciu zbadanych dokumentacji pokontrolnych, zalecenia pokontrolne nie zawierały pouczenia o możliwych sankcjach, w przypadku nieusunięcia nieprawidłowości.

Na brak sformalizowanego i powtarzalnego trybu postępowania oraz brak procedur i wewnętrznych wytycznych zapewniających jednolite działanie – w tym przez

⁷³ Na spotkaniach tych minimalizowano obawy jednostek samorządu terytorialnego dotyczące współpracy z partnerem prywatnym.

⁷⁴ Zgodnie z NPS zadanie to powinno być zrealizowane w latach 2014–2017.

⁷⁵ Departament Kontroli oraz Delegatury UKE.

⁷⁶ Za pomocą oprogramowania Krajowego Automatycznego Systemu Monitoringu Widma Radiowego (KASMON) i Ruchomych Stacji Pomiarowych.

Delegatury UKE – w prowadzonych kontrolach zwracał uwagę Wydział Kontroli Wewnętrznej. W UKE nie wdrożono jednak procedur przeprowadzania kontroli radiokomunikacyjnych, pomimo opracowania ich projektu.

Ponadto, mimo wezwania do usunięcia nieprawidłowości w terminie 30 dni od daty otrzymania zaleceń pokontrolnych oraz udzielenia informacji o podjętych w tym celu działaniach, w ww. terminie dwa z pięciu podmiotów, informacji takiej nie udzieliły.

Spowodowane to było faktem, iż z *Prawa telekomunikacyjnego* nie wynika konieczność stosowania pouczenia o działaniach, jakie może podjąć Prezes UKE w przypadku, gdy podmiot kontrolowany nie usunie wskazanych nieprawidłowości lub udzielone przez niego wyjaśnienia okażą się niewystarczające. Wykonanie zaleceń zostało potwierdzone podczas okresowych pomiarów, wykonanych z wykorzystaniem ruchomej stacji pomiarowej (w jednym przypadku) i powtórnej kontroli (w drugim przypadku).

Zdjęcie nr 1

Mobilne stanowisko do Kontroli Emisji Radiowych



Źródło: www.polskaszerokopasmowa.pl

W opinii NIK zawieranie w pouczeniach informacji o możliwości nałożenia kary za niewykonanie zaleceń ma działanie dyscyplinujące. Ponadto NIK zauważa, że ww. okresowy pomiar widma miał miejsce po upływie trzech miesięcy, a kontrola powtórna po pięciu miesiącach od daty dostarczenia zaleceń pokontrolnych podmiotom kontrolowanym, w związku z czym UKE nie posiadał wiedzy, czy nieprawidłowości zostały usunięte w ciągu 30 dni.

4.5 Rozdysponowanie częstotliwości przez Prezesa UKE

Zgodnie z art. 116 *Prawa telekomunikacyjnego* w przypadku braku dostatecznych zasobów częstotliwości podmiot, dla którego zostanie dokonana rezerwacja częstotliwości, jest wyłaniany w drodze konkursu (w przypadku rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania w sposób cyfrowy lub rozprowadzania programów radiofonicznych i telewizyjnych) lub w drodze przetargu albo aukcji.

NIK nie stwierdziła naruszenia przepisów *Prawa telekomunikacyjnego* przy organizacji konkursów. W badanym okresie Prezes UKE przeprowadził trzy konkursy, w wyniku których wydane zostały cztery decyzje o rezerwacji częstotliwości, w tym trzy rezerwacje lokalne w zakresie 470–790 MHz (MUXL – dwa konkursy) i jedna w zakresie 174–230 MHz (MUX8).

Decyzje określały wysokość opłat za dokonanie rezerwacji częstotliwości, termin rozpoczęcia ich wykorzystania oraz zawartość programową.

W wyniku konkursu na rezerwację częstotliwości z zakresu 174–230 MHz do rozpowszechniania programów telewizyjnych w Multipleksie nr 8 wyłoniona została firma Emitel sp. z o.o.⁷⁷. Dwa podmioty uczestniczące w postępowaniu wystąpiły 3 października 2015 r. z wnioskiem o unieważnienie konkursu, zarzucając Prezesowi UKE rażące naruszenie przepisów prawa oraz interesów uczestników konkursu.

Z uwagi na skomplikowany charakter postępowania nie zostało ono zakończone. Wydanie decyzji w przedmiotowej sprawie planowane jest na 2017 r.

KRRiT udzieliła cztery koncesje dla nadawców komercyjnych⁷⁸, z którymi Emitel zawarł umowy i pod koniec 2016 r. kanały rozpoczęły nadawanie na MUX8. Do zakończenia czynności kontrolnych nie została zawarta umowa o rozpowszechnianie programów z Telewizją Polską⁷⁹, mimo iż w piśmie do Prezesa UKE i Przewodniczącego KRRiT⁸⁰ Zarząd TP S.A. zadeklarował gotowość negocjacji z podmiotem wyłonionym w konkursie na MUX8 i zawarcie stosownej umowy z operatorem tego multipleksu, na warunkach rynkowych, nie gorszych niż zostaną uzgodnione z pozostałymi nadawcami.

Zgodnie z decyzją Prezesa UKE z 2 października 2015 r. Emitel zobowiązany był do rozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości, będących przedmiotem konkursu, na co najmniej siedmiu obszarach, nie później niż w terminie 10 miesięcy od dnia doręczenia decyzji. Emitel wzywał⁸¹ TP S.A. do negocjacji w sprawie umowy, informując, że ponosi wysokie nakłady na budowę sieci nadawczej MUX8, a opóźnienie uruchomienia emisji prowadzi do realnych strat finansowych. W związku z niepodjęciem przez TP S.A. rozmów w sprawie zawarcia umowy, Emitel na podstawie art. 131d ust. 2 *Prawa telekomunikacyjnego* zwrócił się 2 stycznia 2017 r. z wnioskiem do Prezesa UKE o wydanie decyzji zastępującej umowę o dostępie do MUX8.

NIK nie stwierdziła naruszenia przepisów *Prawa telekomunikacyjnego* przy organizacji przetargu. W okresie objętym kontrolą UKE przeprowadził jeden przetarg na 23 rezerwacje częstotliwości z zakresu 3600–3800 MHz na 23 obszarach⁸², dla służby radiokomunikacyjnej ruchomej lub stałej, w wyniku którego wpłynęło sześć ofert, na sześć z tych obszarów. Wydane zostały tylko dwie decyzje rezerwacyjne.

⁷⁷ Dalej Emitel.

⁷⁸ Telewizje: METRO, Zoom TV, NOWA TV, WP1.

⁷⁹ Dalej także TP S.A.

⁸⁰ Pismo Nr TVP/JB-074-74/2015 z 6 marca 2015 r.

⁸¹ Pisma z 21 czerwca 2016 r., 30 sierpnia 2016 r. i 3 listopada 2016 r.

⁸² Dany obszar przetargowy obejmuje obszar konkretnych gmin, na którym częstotliwości mogą być wykorzystywane.

Zgodnie z art. 118a ust. 2 *Prawa telekomunikacyjnego* wybór najistotniejszego kryterium oceny ofert w przetargu spośród kryteriów: zachowanie warunków konkurencji, wysokość zadeklarowanej kwoty – należy do Prezesa UKE. W dokumentacji przetargowej na 23 rezerwacje częstotliwości z zakresów 3600–3800 MHz wskazano, że najistotniejszym kryterium oceny będzie wysokość zadeklarowanej kwoty.

Po ogłoszeniu wyników przetargu⁸³ Prezes UKE wydał trzy decyzje umarzające postępowanie⁸⁴ i jedną o uznaniu przetargu za nierozstrzygnięty⁸⁵. Na pozostałe dwa obszary Prezes UKE wydał decyzje o rezerwacji, określając w nich termin do rozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości oraz obowiązek uiszczenia opłaty za dokonanie rezerwacji, jak też warunki wykorzystania częstotliwości. W związku z ww. decyzjami częstotliwości dla czterech ww. obszarów oraz 17 (na które nie wpłynęły oferty) stały się możliwe do rozdysponowania bez przeprowadzenia procedury selekcyjnej. Po rozpatrzeniu wniosków o rezerwację, decyzjami Prezesa UKE, dla pięciu obszarów udzielono rezerwacji częstotliwości.

Przyczyną spadku zainteresowania częstotliwościami na obszarach, na które wcześniej zostały złożone wnioski⁸⁶, nie było kryterium oceny ofert w przetargu, lecz sama konieczność udziału w procedurze selekcyjnej i związany z tym obowiązek uiszczenia co najmniej minimalnej jednorazowej opłaty za dokonanie rezerwacji. Opłata taka nie jest wymagana w przypadku udzielenia rezerwacji częstotliwości bez przeprowadzenia procedury selekcyjnej. Dodatkową przyczyną rezygnacji z udziału w przetargu mogła być konieczność wniesienia wadium, które zgodnie z art. 119 ust. 2 *Prawa telekomunikacyjnego* zostało ustalone w wysokości zbliżonej do 50% opłaty rocznej za prawo do dysponowania częstotliwością na danym obszarze.

NIK stwierdziła nieprawidłowości i uchybienia w przebiegu zorganizowanej przez Prezesa UKE aukcji na częstotliwości z zakresu 791–816 MHz, 832–857 MHz oraz 2500–2570 MHz i 2620–2690 MHz. W szczególności do nieprawidłowości tych należały:

- 1. Długotrwałość postępowania aukcyjnego.**
- 2. Nieprawidłowe przygotowanie dokumentacji aukcyjnej.**

1. Polska nie rozdysponowała częstotliwości z zakresu tzw. pierwszej dywidendy cyfrowej w wyznaczonym przez UE terminie. Zgodnie z art. 6 ust. 4 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 243/2012/UE⁸⁷ państwa członkowskie miały do stycznia 2013 r. umożliwić wykorzystanie pasma 800 MHz dla potrzeb usług łączności elektronicznej. Komisja zezwoliła Polsce na wydłużenie terminu do końca grudnia 2013 r. W terminie tym Polska nie zrealizowała ww. zobowiązania. Zaistniałe opóźnienie było przyczyną wszczęcia przez KE dwóch postępowań wyjaśniających, które w związku z rozdysponowaniem częstotliwości zostały zakończone 28 lipca 2016 r. Postępowanie UKE w sprawie rozdysponowania częstotliwości w drodze aukcji trwało prawie trzy lata, tj. od 21 sierpnia 2013 r. (ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji pierwszego projektu dokumentacji aukcyjnej) do 23 czerwca 2016 r. (tj. wydania decyzji ostatecznych w sprawie przyznania rezerwacji częstotliwości).

⁸³ https://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=21531 – dostęp 22.02.2017.

⁸⁴ W związku z tym, że podmiot wyłoniony w przetargu złożył wnioski o rezerwację w wyznaczonym terminie, ale w toku postępowania zrezygnował z ubiegania się o rezerwację częstotliwości.

⁸⁵ Ani podmiot, który dla danego obszaru został wyłoniony, ani podmiot, który zajął drugą pozycję na liście, nie złożyły wniosku o rezerwację częstotliwości.

⁸⁶ Według Dyrektora Generalnego UKE.

⁸⁷ Z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego.

Powodem długotrwałości przedmiotowego postępowania były m.in.:

- czasowy brak dostępu do odpowiedzi na wnioski o wyjaśnienie treści dokumentacji aukcyjnej, który spowodował, że Prezes UKE odwołał aukcję i całą procedurę trzeba było rozpocząć od nowa,
- niewłaściwe przygotowanie dokumentacji aukcyjnej, co po ponownym wszczęciu postępowania aukcyjnego spowodowało konieczność dwukrotnego jej konsultowania, w związku z licznymi uwagami i wprowadzeniem do jej treści znaczących zmian.

Przedmiotem aukcji były częstotliwości z zakresu tzw. pierwszej dywidendy cyfrowej, tj. 791–816 MHz, 832–857 MHz oraz z zakresu 2500–2570 MHz i 2620–2690 MHz. Wybór aukcji do rozdysponowania ww. częstotliwości uzasadniano⁸⁸ dokonaniem w Urzędzie wielu wewnętrznych analiz związanych ze sposobem dystrybucji tego widma jak też udziałem pracowników UKE w spotkaniach z przedstawicielami innych organów regulacyjnych z Europy, którzy zakończyli już procedury selekcyjne z zakresu pasma 800. Ponieważ regulator stosuje przetarg co do zasady wtedy, gdy chce wpływać na poziom konkurencyjności rynku, a stwierdzono występowanie na rynku czterech operatorów komórkowych, posiadających równe udziały w rynku i w związku z tym wysoki poziom konkurencji, podjęta została decyzja o rozdysponowaniu pasma 800 w drodze aukcji, tj. najbardziej konkurencyjnym trybie sprzedaży⁸⁹. Przy wyborze tego trybu duże znaczenie miał też fakt, że tryb aukcyjny jest najbardziej korzystny pod względem ekonomicznym dla Skarbu Państwa.

Prezes UKE 21 sierpnia 2013 r. przekazał projekt dokumentacji aukcyjnej do konsultacji⁹⁰. Jej wyniki, wraz z ze stanowiskami zainteresowanych podmiotów, zostały opublikowane 23 grudnia 2013 r.

Aukcja na rezerwację częstotliwości została ogłoszona 30 grudnia 2013 r. i jej uczestnicy licytowali pięć rezerwacji z pasma 800 MHz i 14 rezerwacji z pasma 2,6 GHz. Pierwotny termin składania ofert wstępnych określono na 13 lutego 2014 r. Dokumentacja aukcyjna została umieszczona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej UKE. Podmioty, które wniosły opłatę za dokumentację aukcyjną, mogły, nie później niż na 21 dni przed upływem terminu do składania ofert wstępnych, zwrócić się do Prezesa UKE o wyjaśnienie jej treści. Potencjalni uczestnicy aukcji nie mieli, przez ok. 2,5 godziny, możliwości odczytu opublikowanych 6 lutego 2014 r. odpowiedzi na wnioski o wyjaśnienie treści dokumentacji aukcyjnej. Z opublikowanego na powyższą okoliczność komunikatu Prezesa UKE wynikało, iż powodem problemów technicznych były niewłaściwe działania pracownika UKE, wobec którego zostały wyciągnięte konsekwencje służbowe. Prezes UKE podjął najpierw decyzję o wydłużeniu terminu składania ofert wstępnych do 14 lutego 2014 r., a następnie 11 lutego 2014 r. odwołał aukcję. W związku z powyższym proces aukcyjny musiał rozpocząć się od nowa.

Wyjaśniając powody odwołania aukcji Prezes UKE, w komunikacie z 11 lutego 2014 r. podał, iż czyni to w trosce o stabilność i pewność obrotu prawnego i wyeliminowanie jakichkolwiek wątpliwości formalno-prawnych mogących towarzyszyć postępowaniu aukcyjnemu.

Prezes UKE rozpoczął 17 lutego 2014 r. postępowanie konsultacyjne w nowej aukcji na 19 rezerwacji częstotliwości z zakresów 800 MHz i 2,6 GHz, każda na obszarze całego kraju, przeznaczona do świadczenia usług telekomunikacyjnych w służbie radiokomunikacyjnej ruchomej lub stałej. Po przeanalizowaniu 14 stanowisk złożonych w trakcie pierwszej tury konsultacji Prezes UKE

⁸⁸ Wyjaśnienia Pani Magdaleny Gaj, Prezes UKE od 27 stycznia 2012 r. do 7 lipca 2016 r.; od 14 września 2016 r. Prezesem UKE jest Marcin Cichy.

⁸⁹ Ocena stanu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, potwierdzająca brak potrzeby zapewnienia równoważnej i skutecznej konkurencji, dokonana została w szczególności przy okazji postępowania rezerwacyjnego dot. pasma 1800 MHz na rzecz Polkomtel sp. z o.o. <https://www.uke.gov.pl/konsultacje-decyzji-dla-polkomtel-sp-z-oo-14139> – dostęp 22.02.2017.

⁹⁰ Data publikacji w Dzienniku Urzędowym Urzędu Komunikacji Elektronicznej pod poz. 38 obwieszczenia o konsultacjach.

zdecydował o uwzględnieniu części zgłoszonych uwag, w tym m.in. dotyczących zmiany wysokości wadium wnoszonego dla rezerwacji z pasma 800 MHz (z 3 097 000 zł do 6 000 000 zł) i z pasma 2,6 GHz (z 3 097 000 zł do 2 000 000 zł) i zmodyfikowaniu zapisu dotyczącego realizacji zobowiązań dotyczących inwestycji poprzez wskazanie, iż „zobowiązania dotyczące inwestycji w sieć telekomunikacyjną mogą zostać zrealizowane w ramach współpracy z innymi podmiotami, a współpraca ta może polegać na budowie wspólnej sieci telekomunikacyjnej, wykorzystującej częstotliwości mieszczące się w zakresie 791–821 MHz oraz 832–862 MHz”.

W związku z wprowadzeniem zmian do dokumentacji aukcyjnej 4 kwietnia 2014 r. Prezes UKE ponownie poddał dokumentację aukcyjną konsultacjom społecznym. W konsultacjach zgłoszono 18 stanowisk, w których poruszano m.in. kwestie:

- wyboru trybu aukcji jako procedury selekcyjnej⁹¹;
- realizacji przez Polskę celów EAC, w związku z tym, że technologia radiowa może nie zapewnić Internetu o przepływowości 30 Mb/s;
- obciążenia aukcji poważnymi ryzykami proceduralnymi, w sytuacji gdy składane oferty nie są wiążącymi zobowiązaniami finansowymi;
- ryzyka nadmiernego skupienia zasobów przez współpracujące podmioty w sposób zakłócający równowagę konkurencyjną⁹².

Po przeanalizowaniu stanowisk złożonych w trakcie drugiej tury konsultacji (jej wyniki ogłoszono 9 października 2014 r.) w dokumentacji aukcyjnej wprowadzono kolejne zmiany, które polegały między innymi na dodaniu do zobowiązań pokryciowych, ustalonych dla pasma 800 MHz, których realizacja określona była na 24 miesiące od daty otrzymania decyzji rezerwacyjnej, zastrzeżenia, że wykazy gmin i punktów testowych zostaną określone w załącznikach do decyzji rezerwacyjnej, stosownie do stanu faktycznego na dzień wydawania rezerwacji, przy czym wykazy gmin i punktów do inwestycji, zawarte w Załącznikach nr 5A do 5E, są wykazami maksymalnymi, a ostateczne wykazy mogą być jedynie mniejsze; oraz na modyfikacji, określonych dla pasma 800 MHz, zobowiązań odnośnie ograniczenia współwykorzystywania częstotliwości⁹³.

2. Mimo iż dokumentacja aukcyjna poddana była dwukrotnej procedurze konsultacyjnej:

- nie wskazano w niej innego niż zaprzestanie licytacji momentu zakończenia aukcji, co spowodowało, że biorące w niej udział podmioty licytowały aż do 513 rundy, a zakończenie licytacji było możliwe tylko dzięki nowelizacji (w toku trwającej aukcji) rozporządzenia w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych,
- nie uwzględniono w niej wszystkich istotnych okoliczności mogących pojawić się w postępowaniu aukcyjnym, w tym np. rezygnacji z rezerwacji wyłonionego podmiotu, jak i konieczności zmiany aranżacji przydzielonego widma.

Aukcja została przeprowadzona w dwóch etapach. I etap obejmował ocenę ofert wstępnych pod względem spełnienia warunków uczestnictwa. II etap został przeprowadzony w formie aukcji równoczesnej, rosnącej i wielorundowej. W II etapie aukcji uczestnicy składali oferty na abstrakcyjne bloki częstotliwości (bloki częstotliwości, których częstotliwości graniczne nie zostały zdefiniowane). Uczestnik aukcji składał ofertę na jedną z pięciu rezerwacji częstotliwości z pasma 800 MHz, bez wskazywania, której konkretnie częstotliwości oferta ta dotyczy lub/oraz jeden z czternastu bloków częstotliwości powiązanych z pasmem 2,6 GHz.

⁹¹ M.in. Prezes UOKiK uważał, że aukcja może negatywnie oddziaływać na stan konkurencji i dobrobyt konsumentów poprzez wzrost cen i ryzyko przewlekłości postępowania,

⁹² Określone w dokumentacji aukcyjnej zasady współdzielenia częstotliwości nie stanowią wystarczającego zabezpieczenia.

⁹³ Mieszczących się w zakresie 791–821 MHz oraz 832–862 MHz.

Ogłaszając aukcję Prezes UKE wskazał, że przydział abstrakcyjnych bloków częstotliwości do konkretnych rezerwacji częstotliwości zostanie dokonany w postępowaniach rezerwacyjnych, po zakończeniu aukcji, z uwzględnieniem: wyników aukcji, zasady efektywności wykorzystywania częstotliwości i optymalizacji zarządzania widmem, stanowisk podmiotów wyłonionych, w szczególności dotyczących dokonania przydziału konkretnych zakresów częstotliwości w sposób zapewniający przyległość do zakresów częstotliwości podmiotu wyłonionego.

W trakcie prowadzonej aukcji Prezes UKE wystąpił⁹⁴ do Ministra Administracji i Cyfryzacji z inicjatywą wprowadzenia zmian w rozporządzeniu z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych⁹⁵. W uzasadnieniu podał, że *w zakresie zakończenia aukcji rozporządzenie odsyła jedynie do dokumentacji aukcyjnej (...) co (...) wydaje się być niewystarczającym rozwiązaniem*⁹⁶. Niezbędne jest rozszerzenie zawartych w rozporządzeniu przesłanek w celu wyeliminowania ryzyka „nadmiernego przedłużania procesu rozdysponowania częstotliwości.” Częstotliwości jako dobro rzadkie winny być udostępniane przez państwo w szybkich i efektywnych procedurach. Projekt stosownego rozporządzenia został przekazany przez Prezesa UKE Ministrowi Administracji i Cyfryzacji.

Departament Prawny MAiC uznał, że projekt budzi wątpliwości natury konstytucyjnej dotyczące: zbyt krótkiego terminu wejścia w życie, naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz zamiaru ingerencji w trwające postępowanie aukcyjne, a w sposób pośredni zmiany dokumentacji aukcyjnej.

Zespół ds. Telekomunikacji przy Radzie ds. Cyfryzacji MAiC zwrócił uwagę, że zakres i brzmienie rozporządzenia w kształcie zaproponowanym przez MAiC tworzy znaczące ryzyka prawne dla stabilności rozstrzygnięcia toczącej się aukcji, praw uczestników tego procesu oraz przyszłych beneficjentów procesu rezerwacyjnego, w wyniku czego należy liczyć się z wieloletnim brakiem bezpieczeństwa regulacyjnego dla podmiotów, na rzecz których zostaną dokonane rezerwy częstotliwości po zakończeniu tak przeprowadzonego procesu aukcyjnego.

W procesie konsultacji publicznych także krytykowano sposób i formę wydania rozporządzenia. Uwagi zgłosiło 11 z 33 podmiotów, którym MAiC przekazało projekt do konsultacji. Zastrzeżenia dotyczyły m.in. zmiany warunków aukcji w trakcie jej trwania, naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa, zakazu retroaktywnego działania aktów prawnych, okresu *vacatio legis*, niezależności Prezesa UKE. Przekazane MAiC opinie prawne podmiotów zewnętrznych⁹⁷ wskazywały m.in. na niekonstytucyjność rozporządzenia aukcyjnego, a w szczególności na naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa, zasady proporcjonalności, ochrony praw nabytych i interesów w toku, niedziałania prawa wstecz, niezachowania okresu *vacatio legis*.

Niezależnie od powyższych stanowisk i opinii Minister Administracji i Cyfryzacji rozporządzenie wydał. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Minister Administracji i Cyfryzacji oparł się na argumentacji Prezesa UKE, tj. wskazał, iż potrzeba jego wydania uwarunkowana jest koniecznością „dookreślenia warunków organizacji, przeprowadzenia oraz zakończenia aukcji na rezerwację

⁹⁴ Pismo Nr DP.0331.105.2015.1 z 28 sierpnia 2015 r.

⁹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1616, ze zm.

⁹⁶ Zakończenie II etapu aukcji miało nastąpić po dokonaniu obliczeń podsumowujących ostatnią rundę.

⁹⁷ Opinie prawne sporządzone przed wydaniem rozporządzenia: dr. hab. Ryszarda Piotrowskiego z 7 września 2015 r. i prof. dr. hab. Marka Chmaja (sporządzona na zlecenie P4 sp. z o.o. i Polkomtel sp. z o.o.) z 4 września 2015 r. Opinie prawne sporządzone po wydaniu rozporządzenia: prof. dr. hab. Marka Chmaja z 28 września 2015 r. i prof. nadzw. dr. hab. Sabiny Grabowskiej z 25 września 2015 r. (sporządzone na zlecenie P4 sp. z o.o. i Polkomtel sp. z o.o.) oraz prof. dr. hab. Stanisława Hoca z 25 września 2015 r. i dr. hab. Anny Młynarskiej-Sobaczewskiej z 25 września 2015 r.

częstotliwości lub zasobów orbitalnych, a zaproponowany mechanizm zakończenia II etapu aukcji przyczyni się do wypełnienia istniejącej luki prawnej w postaci wprowadzenia ograniczenia czasowego trwania aukcji”.

Wydanie rozporządzenia aukcyjnego doprowadziło do rozpoczęcia postępowań:

- Prokuratury Okręgowej w Warszawie w sprawie podejrzenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w dniu 23 września 2015 r. przez Ministra Administracji i Cyfryzacji poprzez wydanie ww. rozporządzenia,
- Komisji Europejskiej w sprawie oceny rozporządzenia w postępowaniu⁹⁸ dotyczącym przygotowania i przeprowadzenia ogłoszonej 10 października 2014 r. aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz.

Ponadto do MAiC/MC w 2015 r. wpłynęły dwa zawiadomienia o zamiarze przedłożenia sporów do arbitrażu przez udziałowców spółki P4, którzy kwestionują przepisy rozporządzenia aukcyjnego i zasady przeprowadzenia aukcji⁹⁹.

W związku z nowelizacją rozporządzenia od 1 października 2015 r. (§ 31 znowelizowanego rozporządzenia¹⁰⁰) uczestnik aukcji mógł złożyć ostatnią ofertę w rundzie, która odbyła się w 115 dniu aukcyjnym (i była to 513 runda).

W opinii Dyrektora Generalnego UKE na etapie podejmowania decyzji o rozdysponowaniu częstotliwości w drodze aukcji nie było wątpliwości w zakresie uregulowań prawnych, w tym dotyczących długości trwania aukcji. Przy ogłaszaniu aukcji nie można było przewidzieć, ile czasu będzie trwał etap licytacji.

Zdaniem NIK wnikliwa analiza funkcjonujących wówczas przepisów dotyczących aukcji, w połączeniu z analizą doświadczeń innych krajów¹⁰¹ mogłaby zostać wykorzystana do weryfikacji regulacji dotyczących procedury aukcyjnej.

Prezes UKE 19 października 2015 r., w siedzibie UKE oraz na stronie BIP UKE, ogłosił wyniki aukcji. W terminie 7 dni od daty ogłoszenia wyników pięć podmiotów złożyło wnioski o dokonanie rezerwacji częstotliwości (w odniesieniu do każdej rezerwacji częstotliwości będącej przedmiotem aukcji). Prezes UKE, przed wydaniem rozstrzygnięcia, zobowiązany był m.in. do odniesienia się do 22 wniosków, złożonych przez strony, poprzez wydanie stosownych postanowień¹⁰², odniesienie się do nich w toku postępowania lub w decyzjach. Ponadto, na podstawie art. 118d *Prawa telekomunikacyjnego*, trzy podmioty¹⁰³ uczestniczące w aukcji złożyły wnioski o unieważnienie aukcji, ze względu na rażące naruszenie przepisów prawa¹⁰⁴ oraz interesów uczestników aukcji. Wnioski obejmowały wszystkie bloki licytowanych częstotliwości. Do 31 stycznia 2017 r. postępowanie administracyjne w tej sprawie nie zostało zakończone.

⁹⁸ Wszczęta w grudniu 2015 r. sprawa nr EU-Pilot 8173/15/COMP aktualnie połączona ze sprawą nr 5767/13/CNEST.

⁹⁹ Do czasu zakończenia kontroli NIK inwestorzy nie złożyli wezwania na arbitraż.

¹⁰⁰ Z dnia 23 kwietnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 września 2015 r. w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych (Dz. U. poz. 1472).

¹⁰¹ Patrz strona 31 informacji, aukcja w Czechach.

¹⁰² W wyniku złożonych wniosków wydanych zostało 15 postanowień, rozstrzygających różne kwestie formalno-prawne; w przypadku pięciu wniosków odniesiono się do ich żądań w decyzji I-ej instancji lub załatwiono w inny sposób.

¹⁰³ Polkomtel sp. z o.o., T-Mobile Polska S.A., NetNet sp. z o.o.

¹⁰⁴ Wskazywano na naruszenie art. 118a ust. 2a, art. 118 ust. 4, art. 118b, art. 1 pkt 3, art. 118c ust. 1 *Prawa telekomunikacyjnego* oraz § 31 ust. 1g i § 33 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych.

Po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych, 25 stycznia 2016 r. Prezes UKE dokonał przydziału częstotliwości rozdysponowanych w ramach aukcji w drodze 19 decyzji rezerwacyjnych (decyzje w I instancji). Do przedsiębiorców, którzy wzięli udział w aukcji trafiło łącznie 190 MHz nowych częstotliwości. Po wydaniu decyzji do Prezesa UKE wpłynęło 30 wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw zakończonych ww. 19 decyzjami. Ponadto NetNet sp. z o.o.¹⁰⁵ zrezygnowała z rezerwacji częstotliwości z bloku E.

W związku z wątpliwościami prawnymi dotyczącymi możliwości dokonania zmiany poszczególnych zakresów częstotliwości w postępowaniu w II instancji, w tym przyznania częstotliwości, z której zrezygnował NetNet, Prezes UKE zamówił opinię prawną (koszt 36,9 tys. zł). Miała ona odpowiedzieć na pytanie czy jest możliwa i jaka, zmiana zakresów częstotliwości, które zostały przydzielone podmiotom w decyzjach rezerwacyjnych ze stycznia 2016 r. Wskazane w ww. opinii prawnej propozycje zostały wykorzystane w ponownej procedurze rezerwacji częstotliwości wszczętej w związku z odwołaniami przedsiębiorców.

W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy Prezes UKE wydał 23 czerwca 2016 r. decyzje kończące postępowanie w administracyjnym toku instancji.

Podmioty, na rzecz których dokonano rezerwacji częstotliwości, po przeprowadzonej aukcji, zostały zobowiązane do rozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości i komercyjnego zaoferowania usług, w terminie 12 miesięcy od daty doręczenia rezerwacji częstotliwości z pasma 800 MHz oraz nie później niż w terminie 36 miesięcy od daty doręczenia rezerwacji częstotliwości z pasma 2,6 GHz. Ponadto zostały też zobowiązane do realizacji zobowiązań inwestycyjnych w paśmie 800 MHz, polegających na dokonaniu nakładów w sieć telekomunikacyjną, obejmującą zasięgiem około 80% powierzchni Polski. Obszary objęte zobowiązaniami inwestycyjnymi to miejscowości o małej liczbie mieszkańców oraz tzw. „białe plamy”, czyli miejscowości, w których nie było możliwości dostępu do Internetu szerokopasmowego. Obszary, na których przewidziano inwestycje, wymienione w załącznikach do decyzji rezerwacyjnych, pokrywają się częściowo z obszarami, na których przewidziano inwestycje w ramach programów operacyjnych, współfinansowanych środkami UE.

Na etapie tworzenia dokumentacji aukcyjnej stwierdzono, że istotnie obszary objęte różnymi programami operacyjnymi dofinansowanymi środkami unijnymi, pokrywały się z częścią obszarów wskazanych w dokumentacji aukcyjnej do zainwestowania. Nie uznano tego jednak za przeszkodę w ubieganiu się o środki pomocowe, ponieważ zobowiązania aukcyjne dotyczyły wybudowania sieci telekomunikacyjnej do świadczenia usług mobilnych na obszarach, gdzie usługi tego typu nie były świadczone, a projekty unijne dotyczyły infrastruktury o zdefiniowanych wymaganiach, które wypełnia infrastruktura stacjonarna i usługi Internetu realizowane przez sieć stałą¹⁰⁶.

Przy wyznaczaniu obszarów do zainwestowania korzystano z istniejącej inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej, a także z informacji przekazywanych przez operatorów telekomunikacyjnych co do ich planów inwestycyjnych. Zgodnie z NPS inwestycjami podstawowymi są inwestycje w stacjonarną sieć światłowodową, a inwestycje w sieć radiową są jedynie inwestycjami uzupełniającymi. Możliwości sieci radiowych są uzależnione od liczby użytkowników w danym sektorze, warunków pogodowych oraz wielu innych czynników i w ich przypadku nie można mówić o prędkościach gwarantowanych (20 Mb/s czy 100 Mb/s), bo realna prędkość zależy jest od ww. czynników. Rząd zdecydował o tym, że w ramach dystrybucji środków europejskich promowane będą rozwiązania światłowodowe.

¹⁰⁵ Dalej także NetNet.

¹⁰⁶ Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego UKE.

Zatem wykorzystanie częstotliwości rozdysponowanych w wyniku aukcji w ograniczony sposób przyczyni się do realizacji celów wyznaczonych przez EAC, ze względu na to, iż w praktyce użytkownik końcowy będzie dysponować przepustowością kilku Mb/s.

Technologie radiowe to nie jedyne narzędzie do realizacji celów EAC, mają się one jedynie przyczyniać do ich realizacji. Potwierdzają to zapisy decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego, gdzie wskazano, iż program ten „powinien wspierać cele i główne działania nakreślone w komunikacie Komisji z 3 marca 2010 r. w sprawie strategii „Europa 2020” oraz w komunikacie Komisji z 26 sierpnia 2010 r. Europejska Agenda Cyfrowa”¹⁰⁷.

W przebiegu aukcji NIK stwierdziła również uchybienia, które miały wpływ na jej przebieg, jak np. dopuszczenie do udziału w niej podmiotu niewiarygodnego pod względem finansowym jak i pod względem doświadczenia w branży telekomunikacyjnej.

Uczestnicząca w postępowaniu aukcyjnym spółka NetNet powstała w lutym 2014 r., nie zatrudniała pracowników, nie prowadziła działalności gospodarczej, która pozwoliłaby jej na pokrycie z własnych środków kosztów uczestnictwa w aukcji (wniesienia wadium oraz wpłacenia depozytu). Ponadto pomiędzy spółkami Polkomtel oraz NetNet, uczestniczącymi w aukcji na rezerwację częstotliwości, występowały powiązania, przede wszystkim osobowe. Z dokonanych przez komisję aukcyjną badań (komisja aukcyjna badała złożone oferty pod względem formalnym, na pierwszym etapie postępowania aukcyjnego) nie wynikało, by istniały powiązania

pomiędzy NetNet i Polkomtelem, które pozwalałyby zakwalifikować te podmioty do jednej grupy kapitałowej. Komisja dokonała takiej oceny na podstawie obowiązujących przepisów prawa, do których stosowania była zobowiązana, tj. definicji grupy kapitałowej zawartej w przepisach prawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

W kwestii zaś braku samodzielności finansowej NetNet stwierdzono, że zgodnie z przepisami jedynym kryterium oceny ofert w aukcji była wysokość kwoty zadeklarowanej przez uczestników, a Prezes UKE nie miał możliwości badania wiarygodności finansowej jej uczestników. NetNet wniosła określone w dokumentacji aukcyjnej wadium (badane podczas I etapu aukcji) oraz uiszczała, wymagany w trakcie II etapu aukcji, depozyt.

Długotrwała procedura licytacji doprowadziła do wysokich cen pasma 800 MHz, co stwarza ryzyko przerzucenia w przyszłości poniesionych kosztów na klientów.

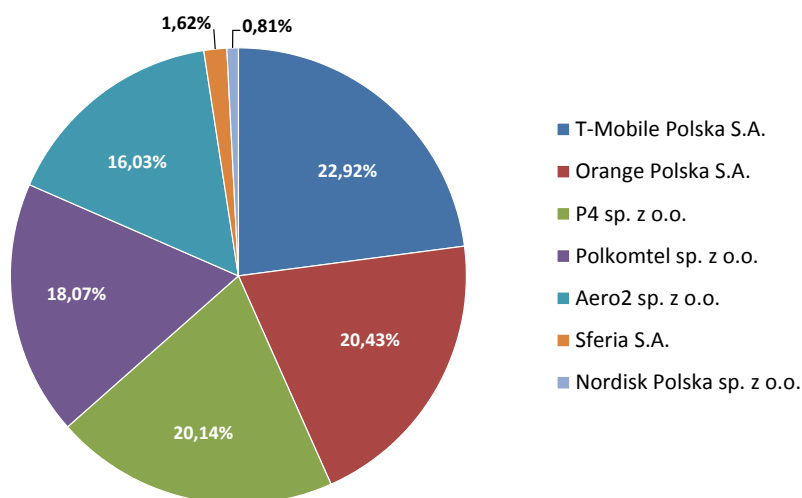
W wyniku wydanych decyzji rezerwacyjnych przedsiębiorcy wpłacili na rzecz Skarbu Państwa z tytułu częstotliwości 800 MHz w sumie 8 591 350 000 zł, a z tytułu częstotliwości 2,6 GHz w sumie 610 920 000 zł. Uzyskana kwota była kilkakrotnie wyższa niż planowane z tego tytułu dochody budżetu państwa¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Patrz przypis poprzedni.

¹⁰⁸ W budżecie UKE na 2013 r. zaplanowano dochody z aukcji w wys. 1 800 tys. zł.

Wykres nr 3

Rozdysponowanie częstotliwości po wydaniu decyzji rezerwacyjnych



Źródło: UKE.

UKE udostępnił przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, w badanym okresie, w drodze aukcji, łącznie 190 MHz widma radiowego z pasma 800 MHz i 2,6 GHz, które zostanie wykorzystane dla potrzeb usług łączności elektronicznej, w tym szerokopasmowego Internetu. Jednakże w wyniku długotrwałej aukcji, zostały wylicytowane wysokie ceny, w szczególności pasma 800 MHz. Przyniosło to Skarbowi Państwa łączny dochód w wysokości 9 mld 202 mln zł, ale stwarza ryzyko wyższych cen za usługi oferowane przez wyłonionych w aukcji przedsiębiorców, a przy tym sposób przeprowadzenia aukcji, w związku z licznymi skargami podmiotów, które brały w niej udział, będzie podlegać ocenie zarówno sądów krajowych jak i instytucji unijnych.

Sposób przeprowadzenia licytacji był powodem złożenia wniosków o stwierdzenie nieważności aukcji oraz wielu skarg skierowanych do sądów administracyjnych.

Trzech przedsiębiorców telekomunikacyjnych złożyło do Prezesa UKE wnioski o stwierdzenie nieważności aukcji. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce nie zostały one rozpatrzone. Niezależnie od tego 19 ostatecznych decyzji rezerwacyjnych było i jest nadal przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym.

Ww. postępowania stwarzają ryzyko wzruszenia zaskarżonych rozstrzygnięć administracyjnych, jak też samej aukcji. Taki stan nie stwarza stabilnych warunków do prowadzenia przez inwestorów działalności gospodarczej związanej z uzyskanymi przez nich w drodze aukcji częstotliwościami, w sytuacji gdy uzyskanie częstotliwości zostało powiązane ze zobowiązaniami inwestycyjnymi.

Zgodnie z raportem Komisji Europejskiej „Implementation of the EU regulatory framework for electronic communications – 2014”¹⁰⁹ do lipca 2014 r. tylko 21 krajów członkowskich UE rozdystrybuowało częstotliwości z zakresu 800 MHz.

Analiza doświadczeń innych krajów w rozdystrybucji zasobów pasma 800 MHz wykazała¹¹⁰, iż nie było jednego modelu, który zostałby uznany za optymalny. Poszczególne państwa indywidualnie podeszły do opracowania warunków postępowania, zarówno w zakresie sposobu podziału dostępnych zasobów, jak i ustanawiania maksymalnych wielkości bloków, które

¹⁰⁹ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/2014-report-implementation-eu-regulatory-framework-electronic-communications> – dostęp 04.04.2017.

¹¹⁰ Efektywne wykorzystanie pasma 800 MHz dla zapewnienia powszechnego, szerokopasmowego dostępu do Internetu w Polsce, opracowanie Departamentu Telekomunikacji MAiC i Instytutu Łączności.

może nabyć jeden podmiot. Także w kwestii obowiązków inwestycyjnych i zobowiązań pokryciowych występowały znaczące różnice, na przykład:

Czechy

Pierwsza aukcja została przerwana w trakcie jej trwania przez czeski urząd regulacyjny. Powodem była długość jej trwania (rozpoczęła się w lipcu 2012 r., przerwano ją w marcu 2013 r.) oraz wysokość proponowanych w licytacji kwot (20 mld koron) co rodziło obawy, że wylicytowana kwota albo nie zostanie zapłacona albo spowoduje brak środków finansowych na budowę infrastruktury. Druga aukcja rozpoczęła się 11 listopada, a zakończyła się 19 listopada 2013 r. Przyznanie częstotliwości połączone było z różnego rodzaju zobowiązaniami pokryciowymi, w tym inwestycyjnymi.

Francja i Islandia

To jedyne dwa kraje, które wyznaczyły zobowiązania w zakresie prędkości dostępu do Internetu jaka ma być oferowana na sieci wykorzystującej pasmo 800 MHz, w przypadku Francji to 60 mb/s, a Islandii 30 mb/s.

We Francji w kwestii zobowiązań inwestycyjnych priorytetem była likwidacja wykluczenia cyfrowego. Operatorzy (czterech) zobowiązani zostali do pokrycia siecią 99,6% populacji Francji.

4.6 Spór dotyczący częstotliwości z zakresu dywidendy cyfrowej przyznanych Sferii S.A.

Podjęmowane zarówno przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, jak i przez UKE działania związane ze sporem ze Sferią S.A. okazały się nieskuteczne. Mimo uzyskania przez ww. spółkę atrakcyjnych częstotliwości (bez dodatkowych opłat i zobowiązań) nie doprowadzono do zamknięcia sporu i wycofania przez inwestorów Sferii roszczeń wobec Polski z Międzynarodowego Trybunału Arbitrażowego.

Przeprowadzona przez Prezesa UKE aukcja nie obejmowała częstotliwości z zakresu 816–821 MHz oraz 857–862 MHz, które po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, wszczętego z urzędu 9 września 2013 r., decyzją Prezesa UKE¹¹¹ z 27 grudnia 2013 r. przyznane zostały Sferii S.A.¹¹², w zamian za częstotliwości z zakresu 824–830 MHz i 869–875 MHz posiadane wówczas przez Sferię (niewchodzące w skład „dywidendy cyfrowej”). Powody tej zamiany wskazane zostały przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w komunikacie z 14 sierpnia 2013 r., w którym Minister podał, że zawarł ugodę ze Sferią, w wyniku której Prezes UKE został zobowiązany do dokonania opisanej wyżej zmiany rezerwacji. Przyczyną zamiany częstotliwości był fakt, iż Sferia nie mogła użytkować przyznanych jej wcześniej częstotliwości (tj. 824–830 MHz i 869–875 MHz) zgodnie z wydanymi na jej rzecz decyzjami, ponieważ powodowałyby to zakłócenia w paśmie częstotliwości radiowych

¹¹¹ Decyzja Nr DZC-WAP-5174-16/13(62) w sprawie zmiany rezerwacji częstotliwości dokonanej na rzecz Sferia S.A. z siedzibą w Warszawie. Wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej tą decyzją złożyły m.in. P4 Sp. z o.o. oraz Orange Polska S.A. Z uwagi na fakt, że podmioty te nie legitymowały się interesem prawnym w prowadzonym przez organ postępowaniu, Prezes UKE wydał dwa postanowienia w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności złożenia wniosków o ponowne rozpoznanie sprawy: postanowienie z 4 września 2014 r. nr DZC-WAP-5176-3/13(36) wydane wobec P4 sp. z o.o., postanowienie z 10 września 2014 r. nr DZC-WAP-5176-5/13(36) wydane wobec Orange Polska S.A. P4 sp. z o.o. i Orange Polska S.A. złożyły skargi na ww. postanowienia Prezesa UKE do WSA w Warszawie. WSA: wyrokiem z 19 maja 2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 3793/14, oddalił skargę P4 sp. z o.o. na postanowienie Prezesa UKE z dnia 4 września 2014 r. nr DZC-WAP-5176-3/13(36). Od powyższego wyroku została złożona skarga kasacyjna przez P4 sp. z o.o. Sprawa czeka na rozpoznanie przez NSA; wyrokiem z 19 maja 2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 3939/14, WSA oddalił skargę Orange Polska S.A. na postanowienie Prezesa UKE z 10 września 2014 r. nr DZC-WAP-5176-5/13(36). Orange Polska S.A. złożyła skargę kasacyjną do NSA od tego wyroku. Sprawa czeka na rozpoznanie przez NSA.

¹¹² Dalej także Sferia.

obejmujących dywidendę cyfrową oraz w paśmie przeznaczonym w UE do wykorzystania przez system GSM-R¹¹³. Ponadto stwierdzono w komunikacie, że zamiana rezerwacji, w ramach ugody, nie zakłóci funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w Polsce, gdyż Sferia uzyska 1/6 część pasma, które będzie przedmiotem aukcji lub przetargu. W zamian, jak podano w komunikacie, inwestorzy Sferii rzekli się w ugodzie swoich roszczeń przeciwko Polsce¹¹⁴. W komunikacie¹¹⁵ informowano o ustaleniach, założeniach, oczekiwaniach i zobowiązaniach stron w ugodzie, w treści której było zrzeczenie się przez Sferię roszczeń wobec RP.

Działania mające na celu uniknięcie sporu arbitrażowego podejmowano już w latach 2011–2012. Istotną przesłanką zawarcia ugody ze Sferią przez Michała Boniego – byłego Ministra Administracji i Cyfryzacji, było przekonanie o błędach popełnionych wcześniej przez administrację i wypełnienie zobowiązań Państwa, wynikających z decyzji Prezesa URTiP¹¹⁶ i Prezesa UKE wydanych dla Sferii przed 2010 r.

Rozpoczęcie przez Sferię wykorzystywania częstotliwości (na obszarze całego kraju) miało nastąpić od dnia wydania przez Prezesa UKE decyzji rezerwacyjnych dla podmiotów wyłonionych w drodze aukcji (na częstotliwości z zakresu dywidendy cyfrowej), nie później jednak niż do 1 października 2014 r. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, m.in. na wniosek Sferii, która zakwestionowała ten termin, domagając się możliwości wcześniejszego, tj. od 1 kwietnia 2014 r., wykorzystywania przyznanego jej w drodze zamiany pasma, Prezes UKE wydał decyzję z 26 września 2014 r., przesuwając ten termin na 1 stycznia 2015 r. W uzasadnieniu podano, że wcześniejsze wykorzystanie przez Sferię przyznanych jej, drogą zamiany, częstotliwości z zakresu dywidendy cyfrowej¹¹⁷, stworzy po jej stronie niewątpliwą przewagę konkurencyjną nad innymi przedsiębiorcami, którzy częstotliwości z zakresu dywidendy cyfrowej dopiero nabędą w drodze aukcji, a to zaburzyłoby równowagę na rynku telekomunikacyjnym i mogłoby doprowadzić do jego monopolizacji.

Decyzję z 26 września 2014 r. zaskarżyły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie¹¹⁸ Orange Polska S.A., P4 sp. z o.o. i Francuska Izba Przemysłowo-Handlowa w Polsce, zarzucając jej m.in. naruszenie art. 11 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, poprzez przyznanie Sferii częstotliwości pochodzących z zasobu, „co do którego zachodził brak dostatecznych zasobów częstotliwości”, bez procedury przetargowej lub aukcyjnej. Zaskarżona decyzja stworzyła, zdaniem skarżących, wysokie prawdopodobieństwo uzyskania istotnej przewagi konkurencyjnej przez Sferię, poprzez uzyskanie od 1 stycznia 2015 r. uprawnień do wykorzystywania częstotliwości z zakresu „dywidendy cyfrowej” bez zobowiązań inwestycyjnych ani obowiązku wniesienia opłaty rejestracyjnej. Postępowanie sądowo-administracyjne nie zostało zakończone¹¹⁹.

¹¹³ Część składowa Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym.

¹¹⁴ Roszczenia te zostały spowodowane brakiem możliwości efektywnego wykorzystania częstotliwości przyznanych Sferii i zostały przedstawione Międzynarodowemu Trybunałowi Arbitrażowemu.

¹¹⁵ Według wyjaśnień byłego Ministra Administracji i Cyfryzacji.

¹¹⁶ Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty.

¹¹⁷ Częstotliwości te mogą być wykorzystane do świadczenia nowoczesnych i różnorodnych usług telekomunikacyjnych, w ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej, w tym do świadczenia usług szybkiego dostępu do Internetu.

¹¹⁸ Dalej także WSA.

¹¹⁹ 11 stycznia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny zawiesił postępowanie na podstawie art. 125 §1 pkt 1 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w związku z wcześniejszym zaskarżeniem postanowień wydanych przez Prezesa UKE w sprawie niedopuszczalności złożenia wniosków przez P4 sp. z o.o. i Orange Polska S.A. o ponowne rozpoznanie sprawy (sprawa czeka na rozpoznanie przez NSA).

Mimo zawarcia ugody i wydania ww. decyzji o zmianie rezerwacji częstotliwości postępowanie przed Międzynarodowym Trybunałem Arbitrażowym z pozwu akcjonariuszy Sferii przeciwko Polsce (o odszkodowanie, w tym też za to, że aż do 1 stycznia 2015 r. Sferia nie mogła wykorzystywać częstotliwości z pasma 800 MHz) jest nadal prowadzone. Sprawą zajmuje się Prokuratura Generalna Skarbu Państwa.

Zdaniem NIK istotnym powodem, dla którego zawarcie ugody i przyznanie Sferii atrakcyjnych biznesowo częstotliwości nie doprowadziło do likwidacji sporu i wycofania przez ww. roszczeń wobec Polski z Międzynarodowego Trybunału Arbitrażowego, była długotrwałość postępowania aukcyjnego. Rozpoczęcie przez Sferię wykorzystywania częstotliwości (na obszarze całego kraju) miało nastąpić od dnia wydania przez Prezesa UKE decyzji rezerwacyjnych dla podmiotów wyłonionych w drodze aukcji, nie później jednak niż do 1 stycznia 2015 r. Powiązanie możliwości wykorzystywania tych częstotliwości przez Sferię z procesem rozdysponowania pozostałego widma radiowego z dywidendy cyfrowej miało zapobiec sytuacji, w której Sferia uzyska istotną przewagę konkurencyjną nad innymi przedsiębiorcami. Przedłużające się postępowanie aukcyjne spowodowało jednak, że uzyskane przez Sferię częstotliwości mogła ona wykorzystywać blisko półtora roku wcześniej, niż inne podmioty biorące udział w aukcji.

Po okresie zawieszenia postępowania arbitrażowego (w wyniku zawartej ugody) 17 października 2016 r. akcjonariusze Sferii złożyli oficjalny pozew o odszkodowanie.

W latach 2014–2017 (do czasu kontroli NIK) przed Komisją Europejską oraz sądami toczyło się sześć postępowań związanych z ugodą, w tym przed:

- Sądem Okręgowym w Warszawie – z powództwa T-Mobile Polska S.A. o ustalenie nieważności ugody;
- WSA w Warszawie – z powództwa P4 sp. z o.o. na bezczynność Ministra Administracji i Cyfryzacji w przedmiocie dostępu do informacji publicznej (m.in. o udostępnienie treści ugody, analiz, ekspertyz i opinii);
- NSA – z powództwa Orange Polska S.A. na bezczynność Ministra Administracji i Cyfryzacji w przedmiocie dostępu do informacji publicznej (m.in. o udostępnienie treści ugody);
- Komisją Europejską – na wniosek P4 sp. z o.o.; było to nieformalne postępowanie¹²⁰ wyjaśniające, dotyczące domniemanej, bezprawnej pomocy publicznej dla Sferii;
- Komisją Europejską – nieformalne postępowanie¹²¹ wyjaśniające dotyczące m.in. relacji ugody do przepisów dyrektywy ramowej ustanawiających niezależność organu regulacyjnego.

Niezależnie od wyżej wymienionych postępowań, Komisja Europejska w grudniu 2015 r. wszczęła formalne postępowanie¹²² naruszeniowe, w którym również zajmie się sprawą przyznania częstotliwości dla Sferii, w tym zawartej ugody.

**Ministerstwo Cyfryzacji
ze znacznym opóźnieniem
wezwało Sferię S.A.
do zapłaty kar umownych
z powodu niewycofania
roszczeń wobec RP.**

Ministerstwo Cyfryzacji dopiero 27 października 2016 r. wezwało Sferię S.A. do zapłaty kar umownych z powodu niewycofania roszczeń wobec RP, mimo iż można to było zrobić już w 2015 r.

W latach 2014–2016 MAiC/MC podejmowało działania w celu uzyskania informacji od Sferii o cofnięciu wniosków i skarg, weryfikacji tych informacji przez UKE i ustalenia kwoty kar umownych, co trwało do października 2016 r.

¹²⁰ Sprawa nr SA.37489 (2013/CP).

¹²¹ Sprawa nr 5767/13/CNEST.

¹²² Sprawa nr EU-Pilot 8173/15/COMP, aktualnie połączona ze sprawą nr 5767/13/CNEST.

Z dokonanych przez NIK badań wynika, że w już w lutym 2015 r. Minister Administracji i Cyfryzacji dysponował wiedzą o stopniu realizacji ugody w zakresie cofnięcia przez Sferę wniosku o arbitraż oraz skarg wniesionych do sądów administracyjnych.

4.7 Działania dla harmonizacji wykorzystania widma i drugiej dywidendy cyfrowej

Prezes UKE nie przeprowadził zaplanowanego w Strategii regulacyjnej do 2015 r. refarmingu częstotliwości.

W Strategii regulacyjnej do 2015 r. zaplanowano m.in. przeprowadzenie refarmingu częstotliwości z zakresu 3600–3800 MHz oraz zakresu 3400–3600 MHz dla zharmonizowania wykorzystania tych zasobów z krajami UE. Uzupełnieniem tych działań miała być zmiana rezerwacji

lub cofanie uprawnień w przypadku nieefektywnego wykorzystywania częstotliwości oraz zmiana aranżacji zasobów częstotliwości dla pasm 900 MHz i 1800 MHz w dokonanych już rezerwacjach w taki sposób, aby operatorzy uzyskali ciągłe bloki częstotliwości, dla zwiększenia efektywności wykorzystania posiadanego przez nich widma.

Opracowana¹²³ została krótko i długofalowa koncepcja zmiany sposobu zagospodarowania zakresu częstotliwości 3400–3800 MHz, w celu poprawy efektywności i dostosowania krajowego sposobu wykorzystania widma do aktualnych trendów i regulacji międzynarodowych. W dokumencie przedstawiono koncepcję zmiany sposobu zagospodarowania ww. pasma oraz zaproponowano sposób postępowania, w tym m.in. niezwłoczne wprowadzenie zmian do planu zagospodarowania dla ww. pasma oraz w obowiązujących przepisach prawa (np. w *Prawie telekomunikacyjnym* wprowadzenie instytucji cofania, zmiany lub wykreślenia uprawnień do częstotliwości).

W pasmach częstotliwości 900 MHz oraz 1800 MHz nie dokonano zmiany aranżacji zasobów częstotliwości w kierunku uzyskania ciągłych bloków częstotliwości, a przypadki cofania uprawnień (rezerwacji częstotliwości) z zakresu 3600–3800 MHz w większości odbywały się na wniosek podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości.

Nie wdrożono zaproponowanych w ww. koncepcji zmian z uwagi m.in. na konieczność wyjaśnienia sprawy ewentualnych odszkodowań dla przedsiębiorców, w związku ze zmianą przyznanych im rezerwacji z pasma 3400–3600 MHz, a także koniecznością dokonania zmian w *Prawie telekomunikacyjnym*. W grudniu 2016 r. Prezes UKE zarządził przegląd przepisów *Prawa telekomunikacyjnego* w celu ewentualnych postulowanych zmian przepisów tej ustawy. Prezes UKE nie posiada jednakże inicjatywy ustawodawczej pozwalającej na samodzielne podjęcie prac związanych ze zmianą przepisów. Prace z tym związane toczą się z udziałem Prezesa UKE w ramach prac nad rozdysponowaniem częstotliwości z zakresu tzw. drugiej dywidendy cyfrowej.

Nie zostały zakończone prace nad projektem wykorzystania tzw. drugiej dywidendy cyfrowej.

Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z 2 lutego 2016 r.¹²⁴ postanowiono o skoordynowanym i terminowym uwolnieniu pasma 700 MHz (694–790) w całej Unii Europejskiej do 30 czerwca 2020 r. na potrzeby bezprzewodowej szerokopasmowej łączności

elektronicznej. W związku z tym UKE rozpoczął uzgodnienia międzynarodowe, w tym uczestniczył w spotkaniach grupy NEDDIF¹²⁵ w celu uzgodnienia powyższych częstotliwości. W drodze negocjacji Polska osiągnęła porozumienie z Danią, Niemcami i Szwecją (porozumienie w tej sprawie zostało zawarte 21 czerwca 2016 r.). Uzgodnienia¹²⁶ z kolejnymi państwami nie zostały zakończone.

¹²³ W kwietniu 2016 r., na zlecenie UKE, przez podmiot zewnętrzny.

¹²⁴ W sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHz w Unii, Bruksela, 02.02.2016 r. COM (2016) 43 final, 2016/0027 (COD).

¹²⁵ Północnowschodnie Europejskie Forum ds. Wdrożenia Dywidendy Cyfrowej.

¹²⁶ Z Czechami, Słowacją, Ukrainą, Litwą oraz Łotwą.

W ramach zespołu ds. pasma 700 MHz¹²⁷, w którym uczestniczą przedstawiciele UKE i Ministerstwa Cyfryzacji, prowadzone są prace nad rozwiązaniami prawnymi, które umożliwią zwolnienie tego pasma przez naziemną Telewizję Cyfrową. Zgodnie z art. 5 ww. decyzji PE i Rady krajowe plany i harmonogramy spełnienia spoczywających na państwach członkowskich obowiązków winny być przyjęte i ogłoszone do 30 czerwca 2017 r.

4.8 Efekty podejmowanych przez UKE działań w zakresie gospodarki częstotliwościami

Prezes UKE nie osiągnął w zaplanowanym terminie, wartości ośmiu z dziesięciu mierników określonych w Strategii, dotyczących efektów podejmowanych działań, w tym gospodarki częstotliwościami. W ocenie NIK brak osiągnięcia wartości przyjętych mierników wskazuje, że cele założone w Strategii nie zostały w pełni zrealizowane.

W szczególności nie uzyskano zaplanowanych wartości mierników dla celu „Wprowadzenie narzędzi stymulujących przedsiębiorców telekomunikacyjnych do inwestowania w infrastrukturę w oparciu o nowoczesne technologie”, tj. wskazanego odsetka gospodarstw z określoną przepływnością dla Internetu:

1. 2 Mb/s dla 85% gospodarstw domowych w połowie 2014 r. Osiągnięto przepływność 2 Mb/s dla 38,9% gospodarstw domowych, tj. uzyskano wartość miernika niższą od zaplanowanej o 46,1 punktów procentowych.
2. 30 Mb/s dla 30% gospodarstw domowych na koniec 2015 r. Osiągnięto przepływność 30 Mb/s dla 16,18% gospodarstw domowych, tj. uzyskano wartość miernika niższą od zaplanowanej o 13,82 punkty procentowe.

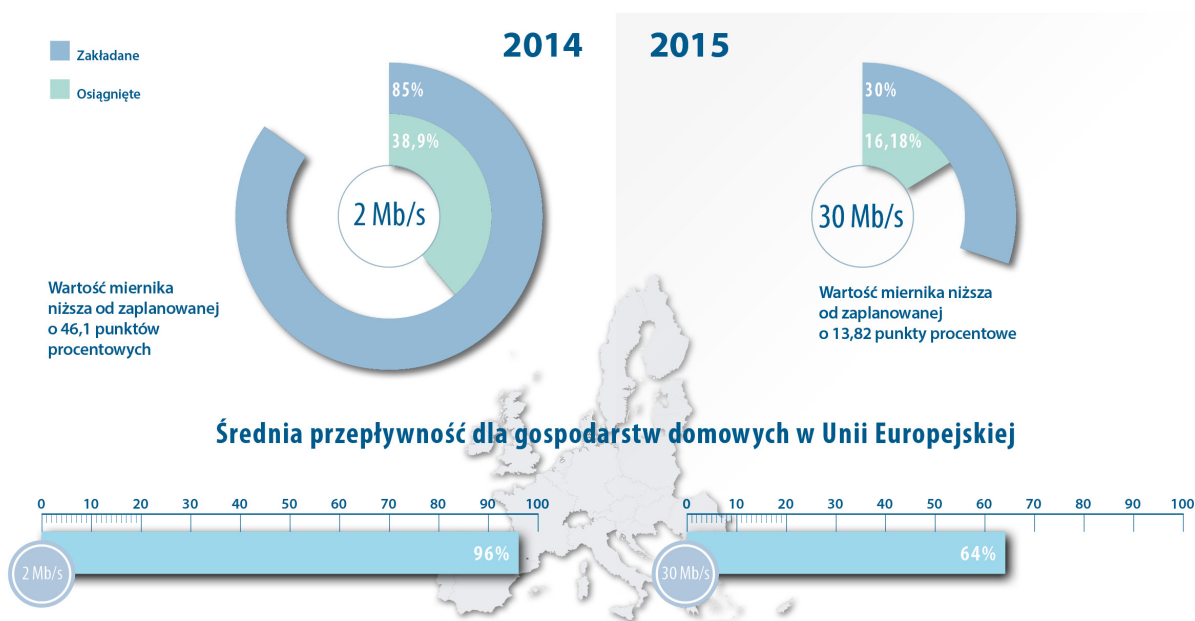
Osiągnięte i zakładane przepływności zobrazowano na poniższym wykresie.

Infografika nr 1

Efekty podejmowanych działań w zakresie gospodarki częstotliwościami

Nie osiągnięto w zaplanowanym terminie wartości ośmiu z dziesięciu mierników określonych w *Strategii Regulacyjnej 2015 r.*, w szczególności nie uzyskano wskazanego odsetka gospodarstw z określoną przepływnością dla internetu (łącza stacjonarne).

Osiągnięte i zakładane przepływności dla gospodarstw domowych w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli. Średnie dla UE za „Broadband market developments in the EU 2015” – <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/download-scoreboard-reports>

¹²⁷ Działający przy Ministerstwie Cyfryzacji Międzyinstytucjonalny Zespół ds. Zmiany Przeznaczenia Pasma 700 MHz.

W opublikowanym na stronie internetowej UKE podsumowaniu z wykonania Strategii regulacyjnej Prezesa UKE¹²⁸ odnośnie realizacji tego celu posługiwano się wskaźnikami penetracji lokalowej oraz penetracji usługami dostępu do Internetu¹²⁹.

Według UKE penetracja lokalowa to wskaźnik, który pokazuje realny zasięg, potencjał i możliwości sieci operatora. Odsetek penetracji lokalowej to stosunek liczby lokali mieszkalnych, w których możliwe jest świadczenie usługi dostępu do Internetu, do liczby wszystkich lokali mieszkalnych na danym obszarze. Przy wyliczaniu penetracji lokalowej uwzględniono liczbę lokali, w których jest świadczona usługa dostępu do Internetu (o określonej przepływności) lub istnieje możliwość jej świadczenia w przyszłości, gdyby właściciel lokalu wyraził taką chęć (potencjał/ możliwość).

Penetracja usługami oznacza zaś faktyczną (rzeczywistą) obecność Internetu (o określonej przepływności) w danym gospodarstwie domowym. Odsetek penetracji usługami dostępu do Internetu oznacza faktyczny procent gospodarstw domowych, w których dostępny jest Internet o określonej przepływności. Liczba gospodarstw domowych pozyskiwana jest ze spisów powszechnych – wynosiła ona w 2011 r. – 13 567 999 i ją wykorzystano do obliczenia tego odsetka. Liczba wszystkich lokali mieszkalnych pozyskiwana jest z Systemu identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań.

Informacje o odsetku gospodarstw domowych z Internetem o określonej przepływności (2 Mb/s lub 30 Mb/s) UKE zbierał wyłącznie na potrzeby Komisji Europejskiej (Agenda Cyfrowa formularz B zwany COCOM¹³⁰) dwa razy w ciągu roku, według stanu na 1 stycznia i na 1 lipca. Powyższe dane pozyskiwane były bezpośrednio od przedsiębiorców telekomunikacyjnych, do których kierowano pismo z prośbą o wypełnienie zamieszczonego na stronie internetowej UKE formularza COCOM. Kryterium wyboru firm stanowił udział przedsiębiorców w rynku użytkowników. Pisma kierowane były do podmiotów, które mają łączny udział co najmniej 95% w ogólnej liczbie użytkowników dostępu do Internetu.

UKE nie dysponuje danymi niezbędnymi do rzetelnego wyliczenia wskaźników określonych w EAC, ponieważ, na podstawie danych z COCOM, uzyskuje informacje tylko na temat części łączy stacjonarnych, jeśli chodzi o przepływności (około 6 mln z 7 mln łączy stacjonarnych). Nie posiada natomiast danych dotyczących prędkości Internetu mobilnego.

Wskaźniki określone w Europejskiej Agendzie Cyfrowej i Strategii regulacyjnej do 2015 r. nie są tożsame. W Strategii regulacyjnej do 2015 r. wskaźniki określały faktyczne wykorzystanie usługi dostępu do Internetu dla prędkości 2 Mb/s i 30 Mb/s. Z kolei Agenda Cyfrowa dla prędkości 2 Mb/s i 30 Mb/s odnosi się do zapewnienia powszechnego dostępu do Internetu, a nie do faktycznego wykorzystania. Odnosząc się zatem do celów EAC¹³¹, wskaźniki możliwości wykorzystania wynosiły odpowiednio: 2 Mb/s – 86,7% (2015), przynajmniej 30 Mb/s – 63,7% (2015).

Zdaniem NIK posługiwanie się różnymi, nieprecyzyjnie zdefiniowanymi wskaźnikami w Strategii i w informacji o jej realizacji powoduje, że przekazywane informacje są niezrozumiałe i nieprzejrzyste.

UKE nie osiągnął założonego poziomu realizacji lub osiągnął z opóźnieniem w stosunku do terminów wskazanych w Strategii, wskaźników dla celu „Zwiększenie dostępu do usług poprzez efektywne zarządzanie widmem”.

¹²⁸ Z lutego 2016 r. – <https://www.uke.gov.pl/podsumowanie-strategii-regulacyjnej-prezesa-uke-do-roku-2015-20174> – dostęp 05.04.2017.

¹²⁹ W podsumowaniu wykonania Strategii sformułowanie penetracja usługami dostępu do Internetu, to jak wyjaśniono wynik przeoczenia. Powinno być: penetracja usługami dostępu do Internetu na gospodarstwa domowe.

¹³⁰ COCOM, tj. Communication Committee, czyli Komitet Łączności Elektronicznej, tak też nazywa się formularz do zbierania danych publicznie dostępnych detalicznych usług szerokopasmowego dostępu do sieci Internet.

¹³¹ Wg wyjaśnień Dyrektora Generalnego UKE.

Cel ten miał być zrealizowany poprzez udostępnienie: w 2012 roku – 50 MHz w paśmie 1800 MHz, natomiast w 2013 roku – 60 MHz w paśmie 800 MHz, 140 MHz w paśmie 2600 MHz, 15 MHz w paśmie 2010–2025 MHz. Zaplanowano również udostępnienie 100 MHz na przełomie 2014/2015 w zakresie 2300–2400 MHz, które były użytkowane przez MON.

UKE udostępnił 50 MHz w paśmie 1800 MHz w wyniku decyzji rezerwacyjnych wydanych w 2013 r., a nie jak zaplanowano w 2012 roku. Natomiast udostępnienie 60 MHz w paśmie 800 MHz oraz 140 MHz w paśmie 2600 MHz nastąpiło poprzez wydanie decyzji rezerwacyjnych w styczniu 2016 r., a nie jak planowano w 2013 r.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych UKE nie udostępnił 15 MHz w paśmie 2010–2025 MHz oraz 100 MHz w zakresie 2300–2400 MHz.

Powodem opóźnień było między innymi odwołanie aukcji z przyczyn technicznych. Udostępnienie zasobów z zakresu 2010–2025 MHz (15 MHz) nie było możliwe, bowiem do Prezesa UKE nie wpłynął żaden wniosek o rezerwację częstotliwości z tego zakresu, a udostępnienie częstotliwości z zakresu 2300–2400 MHz nie było możliwe z uwagi na brak zgody MON, które jest użytkownikiem tych częstotliwości.

Z nadmiarem zostały zrealizowane 2 z 3 mierników realizacji celu „Stymulowanie wzrostu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym”.

Zaplanowany w Strategii wzrost o 25% rozpiętości cenowej dla usług Internetu stacjonarnego z najwyższymi przepływnościami¹³² i wzrost do 30% nakładów przeznaczonych przez przedsiębiorców na rozwój sieci światłowodowej na inwestycje ogółem zostały znacznie przekroczone i wyniosły:

- 61,13% wzrostu rozpiętości cenowej dla usług Internetu stacjonarnego z najwyższymi przepływnościami na koniec 2015 r. (w odniesieniu do roku 2012),
- 150% wzrostu nakładów przeznaczonych przez przedsiębiorców na rozwój sieci światłowodowej w roku 2015 (248 626 230 zł¹³³) w stosunku do roku 2012 (98 563 601 zł).

W Strategii założono, iż nastąpi wzrost o 20% liczby obszarów gminnych, na których działało co najmniej trzech dostawców stacjonarnych usług szerokopasmowych. Przy czym wartość ta nie była możliwa do osiągnięcia już w momencie zaplanowania. Liczba obszarów gminnych, na których działało co najmniej trzech dostawców usług szerokopasmowych, wynosiła: 3 070 na koniec 2012 r., co stanowiło 99,64% ogólnej liczby obszarów gminnych, 3 072 na koniec 2014 r. (99,45%)¹³⁴ i 3 083 na koniec 2015 r. (99,81%).

4.9 Nadzór Prezesa UKE nad gospodarką częstotliwościami

Sprawowany przez Prezesa UKE nadzór nad gospodarką częstotliwościami nie był właściwy i skuteczny. W bieżącej pracy Urzędu nie realizowano – w pełnym zakresie – zaleceń wydanych w wyniku przeprowadzonych kontroli wewnętrznych, audytów oraz audytowych czynności doradczych.

Zadania objęte kontrolą realizowane były w szczególności przez Departamenty: Hurtowego Rynku Telekomunikacyjnego, Detalicznego Rynku Telekomunikacyjnego, Strategii i Analiz Rynku Telekomunikacyjnego oraz Zarządzania Częstotliwościami, które podlegały Prezesowi UKE bądź zastępcy Prezesa. Sprawowany nadzór nad tymi komórkami polegał na monitoringu ich pracy, ocenie realizacji powierzonych zadań i udzielaniu wytycznych co do przedkładanych i rekomendowanych propozycji decyzji. Informacje o działalności ww. komórek przekazywali ich kierownicy na bieżąco, jak też w trakcie posiedzeń kierownictwa UKE. W ramach nadzoru kierownictwa

¹³² Rozpiętość cenowa rozumiana jako różnica między najdroższą a najtańszą ofertą.

¹³³ Dane na temat inwestycji w linie światłowodowe przekazało 277 podmiotów, w tym 14 jednostek samorządu terytorialnego.

¹³⁴ Liczba obszarów gminnych wzrosła z 3 081 do 3 089. Podział na obszary gminne stosowany przez UKE nie jest tożsamy z podziałem administracyjnym.

we właściwych komórkach organizacyjnych przeprowadzono kontrole wewnętrzne dotyczące poszczególnych aspektów ich działalności.

Jednakże w badanym okresie UKE nie realizował wniosków, sformułowanych w wyniku przeprowadzonych kontroli wewnętrznych, audytów i czynności doradczych. Wymienione w Strategii regulacyjnej do 2015 r. zadania były przedmiotem 15 kontroli wewnętrznych, trzech audytów oraz jednej audytowej czynności doradczej, przeprowadzonych w pięciu obszarach: Polityka konsumencka (sześć kontroli wewnętrznych), Inwestycje i rozwój infrastruktury (cztery kontrole wewnętrzne i jeden audyt), Sprawny i efektywny urząd (jedna kontrola wewnętrzna i jeden audyt), Wykorzystanie zasobów częstotliwości (trzy kontrole wewnętrzne), Liberalizacja rynku pocztowego (jedna kontrola wewnętrzna i jeden audyt).

W kontrolach wewnętrznych stwierdzono szereg nieprawidłowości, dotyczących m.in:

- nieprzestrzegania przepisów postępowania administracyjnego dotyczących terminów załatwiania spraw;
- braku weryfikacji wymagań ustawowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań finansowych,
- niedochowania należytej staranności przy sporządzaniu listy przedsiębiorców, którzy nie wykonali obowiązku sprawozdawczego;
- zwłoki w przygotowaniu i wydawaniu zaleceń pokontrolnych;
- niezawiadomiania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 208 ust. 1 *Prawa telekomunikacyjnego*;
- stosowania niejednorodnych protokołów w kontrolach zdalnych;
- stosowania nieaktualnych podstaw prawnych w wydawanych zaleceniach i protokołach kontroli.

Wnioski sformułowane w 2015 r. w wyniku audytu inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych dotyczyły m.in. podjęcia działań w celu wszczęcia kontroli/postępowania administracyjnych w stosunku do przedsiębiorców uchylających się od obowiązku sprawozdawczego jak również przekazujących informacje po terminie, opracowania założeń do kontroli wiarygodności i rzetelności danych przekazywanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, monitorowania terminowości i poprawności udzielania odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji publicznej. Kontrola NIK wykazała, że nie zostały one zrealizowane w zakresie dotyczącym przedsiębiorców uchylających się od obowiązku sprawozdawczego, jak również przekazujących informacje po terminie.

Wyniki przeprowadzonej w czwartym kwartale 2016 r. kontroli wewnętrznej potwierdziły nieprawidłowości dotyczące terminu zbierania danych inwentaryzacyjnych o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej i braku działań w celu wszczęcia postępowań w sprawie nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 209 ust. 1 pkt 1 *Prawa telekomunikacyjnego*.

W wyniku przeprowadzenia przez Wydział Audytu Wewnętrznego czynności doradczych¹³⁵ w zakresie opracowywania i monitorowania realizacji celów i zadań określonych w strategiach Prezesa UKE, planach działalności oraz harmonogramach kontroli, sformułowany został wniosek dotyczący opracowania i wdrożenia w pełnym zakresie monitoringu celów i zadań objętych strategią Prezesa UKE. Za zasadne uznano też wykorzystanie narzędzi informatycznych do okresowego monitorowania realizacji celów i zadań. Wniosek dotyczący opracowania i wdrożenia w pełnym zakresie monitoringu celów i zadań objętych strategią Prezesa UKE nie został wykonany. Monitoring celów i zadań określonych w Strategii odbywał się w ramach realizacji bieżących zadań.

W ocenie NIK świadczy to o niewłaściwej kontroli zarządczej, w ramach której funkcjonuje kontrola wewnętrzna i audyt.

Żadna z kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w UKE nie dotyczyła gospodarki częstotliwościami. Do UKE nie wpłynęły też skargi złożone w trybie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące tego zakresu.

¹³⁵ Raport z tych czynności sporządzony został 9 kwietnia 2015 r.

5.1 Organizacja nadzoru Ministra Cyfryzacji nad działalnością UKE

Organizacja Ministerstwa Cyfryzacji (a wcześniej Administracji i Cyfryzacji) w zakresie nadzoru nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej była prawidłowa.

Podział obowiązków pomiędzy poszczególnych członków kierownictwa Ministerstwa określony został w decyzjach¹³⁶ Ministra Administracji i Cyfryzacji¹³⁷, a następnie w zarządzeniach¹³⁸ Ministra Cyfryzacji w sprawie zakresu czynności Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu oraz Dyrektora Generalnego. Zgodnie z ww. decyzjami i zarządzeniami w latach 2014–2016 prowadzenie spraw wynikających z nadzoru nad Prezesem UKE oraz nadzór nad Departamentem Telekomunikacji pełnił bezpośrednio Minister Administracji i Cyfryzacji, a następnie Minister Cyfryzacji.

W regulaminach organizacyjnych MAiC, a następnie MC ustalono, że prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad Prezesem UKE w szczególności dotyczących telekomunikacji należy do zadań Departamentu Telekomunikacji. Nadzór Ministra nad Prezesem UKE miał głównie charakter formalny, co wynikało z faktu, iż zgodnie z regulacjami unijnymi jak i przepisami prawa polskiego Prezes UKE jest niezależnym organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych (dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej¹³⁹ i art. 190 ustawy *Prawo telekomunikacyjne*). Zarówno w MAiC, jak i MC, w realizację ww. zadań włączone było Biuro Dyrektora Generalnego, Departament Prawny oraz Departament Kontroli, Skarg i Wniosków (obecnie Biuro Ministra).

W MAiC realizacja spraw związanych z nadzorem Ministra nad Prezesem UKE została uwzględniona w opisach stanowisk dyrektora i jednego pracownika Departamentu Poczty oraz dyrektora, zastępcy dyrektora i dwóch pracowników Departamentu Telekomunikacji.

W MC koordynowanie i nadzorowanie realizacji zadań związanych z nadzorem Ministra nad Prezesem UKE uwzględniono w opisie stanowiska pracy Dyrektora Departamentu Telekomunikacji i Zastępcy Dyrektora Departamentu Telekomunikacji, a prowadzenie spraw wynikających z tego nadzoru – w opisie samodzielnego stanowiska ds. techniki.

Wszyscy pracownicy Departamentu Telekomunikacji prowadzą sprawy związane z nadzorem nad Prezesem UKE w zakresie swoich kompetencji.

5.2 Zakres sprawowanego nadzoru nad UKE

Zgodnie z obowiązującymi przepisami Minister Cyfryzacji (a wcześniej Administracji i Cyfryzacji), w ramach sprawowanego nadzoru, opiniowali sprawozdania z działalności Prezesa UKE za rok poprzedni, w zakresie określonym

Minister Administracji i Cyfryzacji¹⁴⁰ w ramach obowiązków nadzorczych nad Prezesem UKE, zgodnie z art. 190 ust. 2 *Prawa telekomunikacyjnego*, pozytywnie zaopiniował sprawozdania za 2013 r. i 2014 r., a Minister Cyfryzacji za 2015 r.

Sprawozdania wraz z opiniami zostały przekazane Prezesowi Rady Ministrów, w tym sprawozdania za 2014 r. i za 2015 r. w terminie ustawowym, a za 2013 r. – 18 dni po terminie określonym w art. 190 ust. 2–2b *Prawa telekomunikacyjnego*.

¹³⁶ Nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 11 czerwca 2013 r. (Dz. Urz. MAiC poz. 16, ze zm.), Nr 24 z dnia 5 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. MAiC poz. 31, ze zm.), Nr 19 z dnia 2 lipca 2015 r. (Dz. Urz. MAiC poz. 43, ze zm.).

¹³⁷ Dalej także MAiC.

¹³⁸ Nr 16 Ministra Cyfryzacji z dnia 24 maja 2016 r. (Dz. Urz. MC poz. 18), Nr 28 z dnia 27 lipca 2016 r. (Dz. Urz. MC poz. 30), Nr 36 z dnia 16 września 2016 r. (Dz. Urz. MC poz. 41, ze zm.), Nr 41 z dnia 25 października 2016 r. (Dz. Urz. MC poz. 48, ze zm.).

¹³⁹ Dz.U. UE L 108 z 24.04.2002, str. 33.

¹⁴⁰ Dalej także: Minister, dotyczy również Ministra Cyfryzacji.

w art. 190 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, tj. realizacji polityki rządu i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej.

Minister Administracji i Cyfryzacji uznał, że Prezes UKE prawidłowo realizował politykę rządu w zakresie usług i sieci telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz zapewnienia ochrony użytkownikom końcowym. W odniesieniu do regulacji unijnych Minister wskazał, że uruchomienie aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 791–816 MHz oraz 832–857 MHz, a także zakresu 2500–2570 MHz oraz 2620–2690 MHz na obszarze całego kraju, przeznaczonych do świadczenia usług telekomunikacyjnych w służbie ruchomej lub stałej, pozwoli na realizację celów Europejskiej Agendy Cyfrowej i wymogów nałożonych na Polskę przez Wieloletni Program Polityki Widma Radiowego.

W 2016 r. Minister Cyfryzacji, opiniując sprawozdanie za 2015 r., pozytywnie ocenił monitorowanie przez Prezesa UKE realizacji celów Europejskiej Agendy Cyfrowej w zakresie szybkiego i bardzo szybkiego dostępu do Internetu, w tym opracowanie zestawu wskaźników do monitorowania realizacji tych celów. Minister uznał jednak, że sprawozdanie w kilku obszarach budzi zastrzeżenia, a sytuacja na polskim rynku telekomunikacyjnym wymaga większego zaangażowania i bardziej zdecydowanych działań Prezesa UKE.

W części dotyczącej gospodarowania zasobami częstotliwości w latach 2013 r.¹⁴¹ i 2014 r. Minister Administracji i Cyfryzacji uznał, że Prezes UKE w sposób wyczerpujący i rzetelny przedstawił swoje działania w roku poprzednim. W 2015 r. Minister pozytywnie ocenił m.in. publikowanie na stronie internetowej UKE aktualnego stanu zajętości kanałów radiowych i listy wolnych zasobów częstotliwościowych w pasmach przeznaczonych do świadczenia usług stacjonarnego dostępu szerokopasmowego oraz uruchomienie aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz.

W 2016 r. Minister Cyfryzacji zgłosił zastrzeżenia do sprawozdania za rok 2015 dotyczące braku w sprawozdaniu wyczerpujących informacji, uzasadnień lub wyjaśnień w siedmiu z dziewięciu obszarów działalności UKE, tj.:

- analiz rynków właściwych; zastrzeżenia dotyczyły braku informacji o stanie prac nad przeglądem regulacyjnym niektórych rynków właściwych i o terminowości wydawania decyzji administracyjnych przez Prezesa UKE;
- współpracy międzyoperatorskiej; nie podano przyczyny znaczącego spadku liczby postępowań w zakresie rozstrzygania sporów;
- ochrony użytkownika końcowego i usługi powszechnej; szerszego uzasadnienia, zdaniem Minister, wymagała informacja dotycząca częściowego zniesienia obowiązków regulacyjnych na rynkach właściwych, nie podano także informacji o działaniach UKE w zakresie monitorowania potrzeb użytkowników końcowych, popytu i podaży usług wchodzących w skład usługi powszechnej;
- działalności kontrolnej; informacje należałoby uzupełnić o ustalenia dotyczące naruszeń porozumień ze strony krajów sąsiednich dotyczących skutków emisji systemów radarowych w zakresie powstawania interferencji po stronie polskiej;
- gospodarowania zasobami częstotliwości; sprawozdanie nie zawierało wystarczających informacji nt. planów zagospodarowania częstotliwości wydawanych przez Prezesa UKE oraz na temat aukcji

¹⁴¹ W opinii do sprawozdania z działalności Prezesa UKE za 2013 r. Minister wskazywał na potrzebę uzupełnienia sprawozdania w obszarach: ochrona użytkownika końcowego i usługa powszechna oraz infrastruktura telekomunikacyjna. Dodatkowych wyjaśnień UKE udzielił Kancelarii Premiera Rady Ministrów (pismo nr GP-DP-072-1/14(4) radcy Prezesa UKE z 23 lipca 2014 r. do wiadomości MAiC).

na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz, a w szczególności wyjaśnień odnośnie do przygotowanej przez Prezesa UKE dokumentacji aukcyjnej, której warunki pozwoliły nadmierne przedłużyć postępowanie, uniemożliwiły zakończenie II etapu aukcji i spowodowały konieczność podjęcia interwencji legislacyjnej przez Radę Ministrów;

- radiodyfuzji; dodatkowych wyjaśnień wymagała kwestia długiego trwania konkursu na operatora MUX-8;
- współpracy międzynarodowej; brak informacji o zawartych porozumieniach dotyczących koordynacji transgranicznej w zakresie wykorzystania widma radiowego.

Minister Cyfryzacji, mimo zgłoszenia zastrzeżeń do sprawozdania Prezesa UKE z działalności za 2015 r., nie wezwał Prezesa UKE do udzielenia dodatkowych informacji w trybie art. 190 ust. 2c *Prawa telekomunikacyjnego*, nie wydał w tym zakresie wytycznych i zaleceń w trybie art. 34a ustawy o Radzie Ministrów oraz nie podjął działań w celu uzyskania odpowiedzi na sformułowane uwagi.

Brak działań Ministerstwa w celu realizacji przez Prezesa UKE uwag formułowanych w opinii spowodowany był zmianą na stanowisku Prezesa UKE. Minister uznał, że współpraca z obecnym Prezesem UKE pozwoli na uniknięcie niepełnych informacji w kolejnych sprawozdaniach.

Minister Cyfryzacji (a wcześniej Administracji i Cyfryzacji) w latach 2014–2016 nie wydał Prezesowi UKE na podstawie art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*¹⁴² wytycznych i poleceń.

W latach 2014–2016 Minister Cyfryzacji (a wcześniej Administracji i Cyfryzacji) prawidłowo sprawowali nadzór nad realizacją przez UKE zadań przypisanych temu Urzędowi w Narodowym Planie Szerokopasmowym.

W ramach nadzoru nad UKE i monitoringu realizacji zadań przypisanych UKE w NPS, Ministerstwo corocznie występowało i otrzymywało od Prezesa UKE informację nt. postępu prac z wdrażania NPS. Na podstawie informacji otrzymanych od Prezesa UKE i innych organów¹⁴³ Minister sporządzał coroczne *Sprawozdanie z realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego*, które przedstawiał Komitetowi Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.

Minister nie stwierdził uchybień w realizacji przez UKE zadań NPS, nie wzywał Prezesa UKE do udzielenia dodatkowych wyjaśnień oraz nie wydał w tym zakresie wytycznych i zaleceń.

Minister Cyfryzacji (a wcześniej Administracji i Cyfryzacji) nie wyegzekwowali od Prezesa UKE, dla sporządzenia „Sprawozdań z realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego”¹⁴⁴ za 2013 r., 2014 r. i 2015 r.,

W ww. *Sprawozdaniach* wykorzystywany był inny miernik¹⁴⁵, co utrudniało ustalenie stopnia realizacji wskazanego w NPS celu.

W *Sprawozdaniach* tych Minister oceniał stopień realizacji celów NPS przy wykorzystaniu mierników:

- odsetka gospodarstw domowych z możliwością dostępu do Internetu o prędkości 30 Mb/s lub większej, który wynosił odpowiednio: 53,4% w 2014 r. i 60,7% w 2015 r.;

¹⁴² Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

¹⁴³ Minister Obrony Narodowej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Dyrektor Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego oraz w 2014 r. i 2015 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Minister Infrastruktury i Rozwoju i Minister Gospodarki, a w 2016 r. Minister Energii i Minister Rozwoju.

¹⁴⁴ Przedstawionych Komitetowi Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.

¹⁴⁵ W sprawozdaniach z realizacji NPS, np. za rok 2014, posługiwano się wskaźnikiem, który był stosunkiem odsetka gospodarstw domowych z aktywną usługą dostępu do Internetu o prędkości 100 Mb/s lub większej do odsetka gospodarstw domowych mających szerokopasmowy dostęp do Internetu:
$$\left(\frac{\text{dostęp pow. 100 Mb}}{\text{l. gosp. dom.}} / \frac{\text{dost. szerokopasmowy}}{\text{l. gosp. dom.}} \right) = \frac{\text{dostęp pow. 100 Mb}}{\text{dost. szerokopasmowy}} > \frac{\text{dostęp pow. 100 Mb}}{\text{l. gosp. dom.}}$$

wskazanego w tym Planie miernika, służącego ocenie stopnia realizacji celów NPS, tj. odsetka gospodarstw domowych z aktywną usługą dostępu do Internetu o prędkości 100 Mb/s lub większej.

– odsetka gospodarstw domowych z aktywną usługą dostępu do Internetu o prędkości 100 Mb/s lub większej, który wynosił odpowiednio: 5% spośród 60% gospodarstw domowych mających szerokopasmowy dostęp do Internetu, a w 2015 r. – 8,4% spośród wszystkich łączy stacjonarnych.

Ministerstwo powoływało się na dane uzyskane od Prezesa UKE i Komisji Europejskiej (Digital Agenda Scoreboard), zgodnie z NPS, który wskazuje UKE i Digital Agenda Scoreboard jako źródło pozyskania informacji o miernikach. W ocenie Ministerstwa dane te były wystarczające do zobrazowania w sprawozdaniu postępów w zakresie osiągnięcia celów NPS.

Zdaniem NIK Ministerstwo powinno monitorować i oceniać realizację celów NPS z zastosowaniem mierników określonych w tym Planie. Stosowanie innych mierników utrudnia ustalenie, w jakim stopniu zaplanowany cel został osiągnięty.

5.3 Załatwianie skarg dotyczących działalności UKE z zakresu gospodarki częstotliwościami

Organizacja Ministerstwa Cyfryzacji (a wcześniej Administracji i Cyfryzacji) w zakresie nadzoru nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej była prawidłowa.

Według regulaminów organizacyjnych MAiC i MC załatwianie skarg i wniosków wpływających do Ministerstwa, w tym prowadzenie ich rejestrów, do stycznia 2016 r. należało do zakresu zadań Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MAiC/MC, a od lutego 2016 r. do zakresu zadań Biura Ministra MC. Każda komórka organizacyjna Ministerstwa zobowiązana była do współpracy przy załatwianiu skarg i wniosków.

Organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w MAiC określało zarządzenie nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 czerwca 2012 r.¹⁴⁶.

Zadania związane z rozpatrywaniem skarg i wniosków wykonywane były w Ministerstwie w oparciu o przepisy działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁴⁷, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. *w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*¹⁴⁸, regulaminu organizacyjnego MC i regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych MC.

NIK nie zgłasza zastrzeżeń do merytorycznego sposobu załatwienia skarg złożonych na działalność Prezesa UKE w zakresie gospodarki częstotliwościami. Stwierdzona nieprawidłowość w tym obszarze dotyczyła przekroczenia ustawowego terminu do ich rozpatrzenia.

Według rejestrów skarg i wniosków w latach 2014–2016 do MAiC/MC wpłynęły 34 skargi na działalność Prezesa UKE (12 w 2014 r., 9 w 2015 r. i 13 w 2016 r.). Sześć z nich dotyczyło szeroko rozumianej gospodarki częstotliwościami.

Analiza tych sześciu skarg wykazała, że Departament Telekomunikacji w celu ustalenia zasadności zarzutów przeprowadził postępowania wyjaśniające, w tym dwukrotnie wystąpił do UKE o wyjaśnienia.

Skargi dotyczyły spraw indywidualnych. W odpowiedziach Minister poinformował skarżących, że nie jest organem właściwym do ich rozpatrzenia, ponieważ Prezes UKE jest niezależnym organem regulacyjnym. Na cztery skargi udzielono odpowiedzi w terminie do 30 dni od daty ich wpływu do MAiC/MC, a na dwie w terminie odpowiednio 41 i 120 dni, przy czym o powodach zwłoki nie zawiadomiono skarżących.

¹⁴⁶ Dz. Urz. MAC poz. 22.

¹⁴⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm. Dalej: Kpa.

¹⁴⁸ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

W szczególności rozpatrywanie przez MC skargi Alex Media sp. z o.o. z Zakopanego trwało od 14 grudnia 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r. tj. ok. 120 dni, przy czym nie powiadomiono Spółki o przyczynach zwłoki, co było niezgodne z przepisami Kpa, tj. z:

- art. 237 § 1 Kpa, według którego organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić ją bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca,
- art. 237 § 3 i 244 § 2 Kpa, według których o sposobie załatwienia skargi lub wniosku zawiadamia się skarżącego.

Skargi nie prowadziły do podjęcia działań kontrolnych w UKE ze względu na to, że skarg było niewiele i były one niezasadne, tj. ich analiza nie wykazała uchybień w działaniach Prezesa UKE.

6.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej i w Ministerstwie Cyfryzacji. Kontrolę poprzedziło przeprowadzenie analizy stanu prawnego oraz wystąpień i interpelacji poselskich. Przedmiotem analizy były również doniesienia prasowe oraz wniesione do NIK pisma i skargi dotyczące działalności UAE.

6.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku kontroli skierowano dwa wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi oraz w sumie osiem wniosków pokontrolnych w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wnioski skierowane do Prezesa UAE dotyczyły:

- 1) dokończenia prac nad strategią regulacyjną, w tym:
 - rzetelnego zaplanowania zadań i terminów ich wykonania, z uwzględnieniem mierników, które faktycznie będą służyły ocenie ich realizacji,
 - uwzględnienia, przy jej opracowaniu, zaleceń sformułowanych przez audytora wewnętrznego, dotyczących systemu monitoringu celów i zadań objętych strategią;
- 2) udostępniania projektów rozstrzygnięć w sprawie ustalania i zmiany planów zagospodarowania częstotliwości wraz z uzasadnieniem oraz informowanie o wszczęciu postępowania konsultacyjnego Prezesa UOKiK, zgodnie z art.16 ust. 1 *Prawa telekomunikacyjnego*;
- 3) egzekwowania, w terminie określonym w art. 29 ust. 2 megaustawy, od przedsiębiorców telekomunikacyjnych informacji o posiadanej infrastrukturze;
- 4) informowania kontrolowane podmioty o działaniach, jakie mogą być podjęte przez Prezesa UAE w przypadku nieusunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub udzielenia niewystarczających wyjaśnień;
- 5) dokonania analizy przepisów *Prawa telekomunikacyjnego* i aktów wykonawczych, dotyczących w szczególności instytucji aukcji i refarmingu oraz wystąpienie do organu nadzorującego o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu usprawnienia przebiegu aukcji i umożliwienia przeprowadzenia refarmingu;
- 6) realizowania zaleceń wydawanych po kontrolach wewnętrznych i w wyniku audytów wewnętrznych.

Prezes UAE w odpowiedzi z dnia 24 marca 2017 r. na wystąpienie poinformował o realizacji 2, 4 i 6 wniosku oraz o podjęciu działań w celu realizacji pozostałych

Wnioski skierowane do Ministra Cyfryzacji dotyczyły:

- 1) terminowego przekazywania Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań z działalności Prezesa UAE oraz terminowego rozpatrywania skarg,
- 2) egzekwowania od Prezesa UAE wartości wskaźników do monitorowania realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego, wskazanych w tym Planie.

Minister Cyfryzacji pismem z 28 marca 2017 r. poinformowała o działaniach podjętych w celu realizacji pierwszego wniosku i zrealizowaniu drugiego.

7.1. Wykaz skontrolowanych jednostek wraz z osobami zajmującymi kierownicze stanowiska, odpowiedzialnymi za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Urząd Komunikacji Elektronicznej	Magdalena Gaj, Prezes UKE w okresie od 27 stycznia 2012 r. do 7 lipca 2016 r. Marcin Cichy, Prezes UKE od 14 września 2016 r.
2.	Ministerstwo Cyfryzacji	Rafał Trzaskowski Minister Administracji i Cyfryzacji w okresie od 3 grudnia 2013 r. do 22 września 2014 r. Andrzej Halicki Minister Administracji i Cyfryzacji w okresie od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r. Anna Streżyńska Minister Cyfryzacji od 16 listopada 2015 r.

7.2. Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. *Prawo telekomunikacyjne*¹⁴⁹ organami właściwymi w sprawach: telekomunikacji – są minister właściwy ds. informatyzacji i Prezes UKE; poczty – są minister właściwy ds. łączności i Prezes UKE.

Jak wynika z art. 189 ust. 2 tej ustawy organy właściwe w sprawach telekomunikacji prowadzą politykę regulacyjną.

Prezes UKE jest organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych. Składa ministrowi właściwemu ds. informatyzacji oraz łączności, w celu zaopiniowania, coroczne sprawozdanie ze swojej działalności regulacyjnej oraz realizacji polityki rządu i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej za rok poprzedni, w terminie do 30 kwietnia. Minister właściwy ds. łączności opiniuje sprawozdanie w zakresie działalności pocztowej i przekazuje opinię ministrowi właściwemu ds. informatyzacji w terminie 20 dni od przedstawienia sprawozdania przez Prezesa UKE. Minister właściwy do spraw informatyzacji, w terminie miesiąca od dnia przedstawienia sprawozdania przez Prezesa UKE, przekazuje Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie wraz z opinią własną i ministra właściwego do spraw łączności, natomiast Prezes UKE na żądanie ministra właściwego do spraw informatyzacji i ministra właściwego do spraw łączności jest obowiązany przekazywać informacje o swojej działalności (art. 190 ust. 1–2c *Prawa telekomunikacyjnego*).

Prezes UKE jest centralnym organem administracji rządowej (art. 190 ust. 3).

Zakres działania Prezesa UKE określa art. 192 ust. 1 *Prawa telekomunikacyjnego*.

Na podstawie informacji uzyskanych od przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz innych podmiotów dysponujących infrastrukturą telekomunikacyjną lub realizujących inwestycje w tym zakresie Prezes UKE, w terminie do dnia 30 czerwca, ogłasza raport o stanie rynku telekomunikacyjnego za rok ubiegły, uwzględniający pokrycie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zasięgiem stacjonarnych i ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych oraz przedstawia prognozy inwestycyjne dotyczące rozwoju tych sieci. Raport publikuje się na stronie podmiotowej BIP UKE. Dokonuje również, nie rzadziej niż co dwa lata, regularnego przeglądu konieczności stosowania w decyzjach w sprawie rezerwacji częstotliwości ograniczeń, o których mowa w art. 115 ust. 2 pkt 5, oraz publikuje jego wyniki na stronie BIP UKE (art. 192 ust. 3 i 4 *Prawa telekomunikacyjnego*).

Prezes UKE przed podjęciem rozstrzygnięcia w sprawach:

- 1) określenia rynku właściwego, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1, a także jego analizy i wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą, lub uchylecia decyzji w tej sprawie;
- 2) nałożenia, zniesienia, utrzymania lub zmiany obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji lub nieposiadającego takiej pozycji,
- 3) decyzji dotyczących dostępu, o którym mowa w art. 139;
- 4) innych wskazanych w *Prawie telekomunikacyjnym* oraz w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁵⁰

– przeprowadza postępowanie konsultacyjne, umożliwiając zainteresowanym podmiotom wyrażenie na piśmie w określonym terminie stanowiska do projektu rozstrzygnięcia.

¹⁴⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1489, ze zm. Dalej: *Prawo telekomunikacyjne*.

¹⁵⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1557, ze zm. Dalej: megaustawa.

Do zadań Prezesa UKE należy także **regulowanie rynku telekomunikacyjnego**, określone w przepisach działu II Prawa telekomunikacyjnego, w których mieszczą się analiza rynku, postępowanie w sprawie określania rynków właściwych, nakładania, zmiany i uchylania obowiązków regulacyjnych, dostęp telekomunikacyjny oraz regulowanie usług na rynku detalicznym.

Gospodarowanie częstotliwościami zostało uregulowane w dziale IV omawianej ustawy. I tak zgodnie z art. 111 ust. 1 i 3 *Prawa telekomunikacyjnego* przeznaczenie dla poszczególnych służb radiokomunikacyjnych częstotliwości lub zakresów częstotliwości, zwanych dalej „częstotliwościami”, oraz ich użytkowanie określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości. Od 18 lutego 2014 r. obowiązuje Krajowa Tablica Przeznaczeń Częstotliwości opracowana w rozporządzeniu z dnia 27 grudnia 2013 r.¹⁵¹.

Prezes UKE ustala plany zagospodarowania częstotliwości oraz zmiany tych planów z własnej inicjatywy lub na wniosek organu, na rzecz którego jest dokonywana rezerwacja częstotliwości, przy współpracy z tym organem oraz w miarę potrzeb i możliwości technicznych, w pozostałych zakresach częstotliwości. W odniesieniu do częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania programów radiofonicznych i telewizyjnych Prezes UKE ustala plany zagospodarowania częstotliwości oraz zmiany tych planów w uzgodnieniu z Przewodniczącym KRRiT na jego wniosek lub z własnej inicjatywy. Uzgodnienie to dotyczy liczby i rodzaju planowanych częstotliwości i sieci oraz zasięgu i lokalizacji stacji nadawczych.

Plany zagospodarowania częstotliwości oraz ich zmiany uwzględniają w szczególności:

- 1) politykę państwa w zakresie gospodarki częstotliwościami;
- 2) politykę państwa w zakresie radiofonii i telewizji oraz telekomunikacji;
- 3) spełnianie wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej;
- 4) spełnianie wymagań dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 5) uzgodnione przeznaczenia częstotliwości w ramach Unii Europejskiej;
- 6) potrzebę efektywnego wykorzystania częstotliwości, a także założenia polityki wydawania uprawnień wymagających rezerwacji częstotliwości, zawarte we wniosku organu, o którym mowa w ust. 2;
- 7) konieczność zapewnienia neutralności technologicznej i usługowej;
- 8) zasadę zmniejszania ograniczeń sposobu wykorzystania widma.

Plany zagospodarowania częstotliwości oraz ich zmiany nie mogą naruszać dokonanych rezerwacji częstotliwości.

Prezes UKE udziela nieodpłatnie zainteresowanym podmiotom informacji o możliwości wykorzystania częstotliwości oraz publikuje na stronie BIP UKE informację o przystąpieniu do opracowania planu zagospodarowania określonego zakresu częstotliwości lub do opracowania jego zmiany, w tym projekt planu zagospodarowania określonego zakresu częstotliwości lub projekt jego zmiany. Do powyższego stosuje się przepisy o postępowaniu konsultacyjnym (art. 112 ust. 1–7 *Prawa telekomunikacyjnego*).

Rezerwacja częstotliwości lub zasobów orbitalnych, zwana dalej „rezerwacją częstotliwości” (uregulowana w art. 114 *Prawa telekomunikacyjnego*), określa częstotliwości lub zasoby orbitalne, które w okresie rezerwacji pozostają w dyspozycji podmiotu, na rzecz którego dokonano rezerwacji,

¹⁵¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 161.

przeniesiono uprawnienia do częstotliwości lub uprawnienia do dysponowania częstotliwościami na cele związane z uzyskiwaniem pozwoleń radiowych. Rezerwacji częstotliwości dokonuje, zmienia lub cofa Prezes UKE. Rezerwacji częstotliwości na cele rozprowadzania lub rozpowszechniania programów radiofonicznych lub telewizyjnych, Prezes UKE dokonuje, zmienia lub cofa w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT. Niezajęcie stanowiska przez Przewodniczącego KRRiT w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości jest równoznaczne z uzgodnieniem projektu.

Rezerwacji częstotliwości dokonuje się dla podmiotu, który spełnia wymagania określone ustawą oraz jeżeli częstotliwości objęte wnioskiem: są dostępne; zostały przeznaczone w Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości dla wnioskowanej służby radiokomunikacyjnej oraz plan zagospodarowania częstotliwości przewiduje ich zagospodarowanie zgodnie z wnioskiem; mogą być chronione przed szkodliwymi zakłóceniami; mogą być wykorzystywane przez urządzenie radiowe bez powodowania szkodliwych zaburzeń elektromagnetycznych lub kolizji z przyznanymi na rzecz innych podmiotów rezerwacjami, pozwoleniami radiowymi lub decyzjami, o których mowa w art. 144a i art. 144b; mogą być wykorzystywane w sposób efektywny; zostały międzynarodowo uzgodnione w zakresie i formie określonej w międzynarodowych przepisach radiokomunikacyjnych lub umowach, których Rzeczpospolita Polska jest stroną – w przypadku gdy zachodzi możliwość powodowania szkodliwych zakłóceń poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Decyzję w sprawie rezerwacji częstotliwości wydaje Prezes UKE w terminie 6 tygodni od dnia złożenia wniosku przez podmiot ubiegający się o rezerwację częstotliwości, z tym, że jeżeli dokonanie rezerwacji częstotliwości wymaga przeprowadzenia przetargu, aukcji, konkursu albo uzgodnień międzynarodowych, Prezes UKE wydaje decyzję w sprawie rezerwacji częstotliwości w terminie 6 tygodni od dnia ogłoszenia wyników przetargu, aukcji, konkursu albo zakończenia uzgodnień międzynarodowych.

Informację o dokonaniu rezerwacji częstotliwości Prezes UKE niezwłocznie publikuje na stronie BIP UKE. Rezerwacji częstotliwości dokonuje się na czas określony, nie dłuższy niż 15 lat.

Dopuszcza się dokonywanie rezerwacji częstotliwości na rzecz kilku użytkowników i wówczas Prezes UKE, w drodze decyzji, wydanej w trybie art. 114a, ustala warunki współkorzystania z częstotliwości, w szczególności w zakresie:

- 1) zapewnienia możliwości zarządzania obsługą użytkownika końcowego przez uprawnionego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego i podejmowania rozstrzygnięć dotyczących wykonywania usług na jego rzecz;
- 2) przyznawania dostępu do interfejsów, protokołów lub innych kluczowych technologii niezbędnych do zapewnienia interoperacyjności usług.

W rezerwacji częstotliwości określa się:

- uprawniony podmiot, na rzecz którego dokonano rezerwacji częstotliwości, oraz jego siedzibę i adres;
- zakres częstotliwości lub pozycje orbitalne objęte rezerwacją;
- obszar, na którym mogą być wykorzystywane częstotliwości;
- rodzaje służby radiokomunikacyjnej;
- termin, w jakim podmiot jest uprawniony do rozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości;
- warunki do wydania pozwolenia radiowego, uwzględniające warunki wynikające z umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną;

- okresy wykorzystywania częstotliwości;
- zobowiązania podmiotu podjęte w ramach przetargu, aukcji albo konkursu, o ile zostały podjęte, co wynika z art. 115 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego.

W rezerwacji częstotliwości można określić w szczególności (art. 115 ust. 2–4):

- warunki wykorzystywania częstotliwości, o których mowa w art. 146;
- wymagania dotyczące zapobiegania szkodliwym zaburzeniom elektromagnetycznym lub kolizjom z przyznanymi na rzecz innych podmiotów rezerwacjami częstotliwości, pozwoleniami lub decyzjami o prawie do wykorzystania częstotliwości;
- termin, w jakim podmiot jest obowiązany rozpocząć wykorzystywanie częstotliwości;
- obowiązki ochronne w zakresie promieniowania elektromagnetycznego;
- proporcjonalne i niedyskryminujące ograniczenia sposobu wykorzystywania częstotliwości objętych rezerwacją.

W rezerwacji częstotliwości można zwolnić z obowiązku uzyskania pozwolenia radiowego, jeżeli określono warunki wykorzystywania częstotliwości, o których mowa w art. 146.

W rezerwacji częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną lub rozsiewczą satelitarną dokonuje się ponadto: określenia programów telewizyjnych lub radiofonicznych umieszczonych w multipleksie, zwanych dalej „audiowizualnymi składnikami”; uporządkowania w multipleksie jego audiowizualnych składników; określenia proporcji udziału w multipleksie jego audiowizualnych składników; określenia obszaru, na którym mogą być rozpowszechniane lub rozprowadzane audiowizualne składniki multipleksu; określenia wykorzystania pojemności systemów transmisyjnych.

W rezerwacji częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną dokonuje się ponadto określenia:

- 1) parametrów i standardów technicznych cyfrowej transmisji telewizyjnej;
- 2) warunków zarządzania przepływnością dla aktualizacji oprogramowania systemowego odbiorników cyfrowych służących do odbioru cyfrowych transmisji naziemnych;
- 3) wykorzystania pojemności multipleksu.

Zgodnie z art. 115¹ ust. 1 Prezes UKE może określić w rezerwacji częstotliwości ograniczenie sposobu wykorzystywania objętych nią częstotliwości.

W przypadku braku dostatecznych zasobów częstotliwości podmiot, dla którego zostanie dokonana rezerwacja częstotliwości, jest wyłaniany w drodze:

- 1) konkursu – w przypadku rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania w sposób cyfrowy lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych;
- 2) przetargu albo aukcji – w pozostałych przypadkach (art. 116 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego).

Prezes UKE ogłasza na stronie BIP UKE informację o zajętych zasobach częstotliwości oraz aktualizuje ją nie rzadziej niż raz w miesiącu. W przypadku wpłynięcia wniosku o rezerwację częstotliwości, która nie została ujęta w tej informacji, Prezes UKE ogłasza na stronie podmiotowej BIP UKE informację o dostępności częstotliwości i wyznacza zainteresowanym podmiotom termin 14 dni na zgłoszenie zainteresowania rezerwacją częstotliwości oraz informuje o tym wnioskodawcę. Jeżeli w terminie wyznaczonym przez Prezesa UKE zgłoszone zostanie na piśmie lub drogą elektroniczną zainteresowanie przekraczające dostępne zasoby częstotliwości, oznacza to brak dostatecznych zasobów częstotliwości. Zgłoszenie zainteresowania rezerwacją częstotliwości nie wymaga złożenia wniosku o rezerwację częstotliwości. Termin zakończenia przetargu, aukcji albo konkursu nie może być dłuższy niż 8 miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku o rezerwację częstotliwości.

Przetarg, aukcję i konkurs przeprowadza Prezes UKE. Przetarg, aukcja oraz konkurs są postępowaniami odrębnymi od postępowania w sprawie rezerwacji częstotliwości. Do przetargu, aukcji i konkursu nie stosuje się przepisów Kpa.

Prezes UKE dokonuje rezerwacji częstotliwości na kolejny okres na wniosek podmiotu, który w czasie wykorzystywania przedmiotowych częstotliwości nie naruszył rażąco warunków wykorzystywania częstotliwości określonych w ustawie, przepisach wykonawczych i decyzji o rezerwacji częstotliwości, a w przypadku nadawcy – także, jeżeli posiada koncesję na kolejny okres, po przeprowadzeniu postępowania konsultacyjnego w tej sprawie, z zastrzeżeniem art. 116 ust. 9¹⁵² oraz art. 114 ust. 3. Przy udzielaniu rezerwacji częstotliwości na kolejny okres, przetargu, aukcji ani konkursu nie przeprowadza się.

Wniosek o rezerwację na kolejny okres należy złożyć nie wcześniej niż 12 miesięcy przed upływem okresu wykorzystywania częstotliwości i nie później niż 6 miesięcy przed upływem tego okresu. Wniosek złożony wcześniej niż 12 miesięcy przed upływem okresu wykorzystywania częstotliwości Prezes UKE pozostawia bez rozpoznania. Do wniosku złożonego później niż 6 miesięcy przed upływem okresu wykorzystywania częstotliwości nie stosuje się ust. 8. Prezes UKE może, z własnej inicjatywy, ogłosić przetarg, aukcję albo konkurs na rezerwację częstotliwości w przypadku posiadania wiedzy o zainteresowaniu dostępnymi zasobami częstotliwości, które przekracza dostępne zasoby częstotliwości (art. 116 ust. 2–12).

Zgodnie z art. 118 *Prawa telekomunikacyjnego* przetarg, aukcję albo konkurs ogłasza się niezwłocznie po zakończeniu postępowania konsultacyjnego w tej sprawie, a ogłoszenie o przetargu, aukcji albo konkursie publikuje się na stronie BIP UKE. W powyższym ogłoszeniu określa się przedmiot i zakres przetargu, aukcji albo konkursu, warunki uczestnictwa oraz kryteria oceny ofert zgodnie z art. 118a ust. 1, 2a i 3.

Prezes UKE może odwołać przetarg, aukcję albo konkurs w terminie na złożenie ofert określonym w ogłoszeniu o przetargu, aukcji albo konkursie, jeżeli taka możliwość została zastrzeżona w treści ogłoszenia. Informację o odwołaniu przetargu, aukcji albo konkursu, wraz ze wskazaniem przyczyn, Prezes UKE zamieszcza na stronie BIP UKE. Prezes UKE nie udziela informacji o podmiotach, które złożyły oferty w odwołanym przetargu, aukcji albo konkursie. Oferty złożone w ramach odwołanego przetargu, aukcji albo konkursu, zwracane są bez otwierania. Zwrot wniesionego wadium następuje w terminie 7 dni od dnia odwołania przetargu albo aukcji.

Wraz z ogłoszeniem o przetargu, aukcji albo konkursie Prezes UKE publikuje na stronie BIP UKE dokumentację przetargową, aukcyjną albo konkursową, zwaną dalej „dokumentacją”, w której określa warunki uczestnictwa w przetargu, aukcji albo konkursie oraz wymagania, jakim powinna odpowiadać oferta, a także kryteria oceny ofert. Prezes UKE może określić w dokumentacji minimum kwalifikacyjne. Określając warunki uczestnictwa w aukcji, Prezes UKE może wskazać zasoby częstotliwości o właściwościach odpowiadających częstotliwościom z zakresu, którego dotyczy aukcja, posiadanie których wyłącza od udziału w aukcji podmiot dysponujący tym zasobem lub podmioty z grupy

¹⁵² Prezes UKE w porozumieniu z Prezesem UOKiK może, w drodze decyzji, odmówić rezerwacji częstotliwości na kolejny okres, jeżeli przemawia za tym potrzeba zapewnienia równoważnej i skutecznej konkurencji lub istotnego zwiększenia efektywności wykorzystania częstotliwości, w szczególności w przypadku gdy dokonanie rezerwacji częstotliwości na kolejny okres mogłoby doprowadzić do nadmiernego skupienia częstotliwości przez dany podmiot lub grupę kapitałową, w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2017 r. poz. 229), w której znajduje się dany podmiot. W przypadku wydania decyzji o odmowie rezerwacji częstotliwości na kolejny okres stosuje się ust. 1–7.

kapitałowej, w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, dysponującej tym zasobem. Warunki uczestnictwa w konkursie w zakresie dodatkowych obowiązków i zadań przedsiębiorcy dotyczących zawartości programowej, w tym warunków dotyczących transmisji obowiązkowej, określa Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji na wniosek Prezesa UKE, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, uwzględniając pozaekonomiczne interesy narodowe dotyczące kultury, języka i pluralizmu mediów. W dokumentacji określa się, które części oferty uczestnika przetargu, aukcji albo konkursu będą stanowiły zobowiązania, o których mowa w art. 115 ust. 1 pkt 9. Dokumentację udostępnia się za opłatą, która nie może przekroczyć kosztów wykonania dokumentacji. Opłata jest pobierana przez Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Kryteria oceny ofert określa art. 118a omawianej ustawy. Wyniki przetargu, aukcji albo konkursu ogłasza się w siedzibie oraz na stronie BIP UKE (art. 118c ust. 1).

O unieważnieniu przetargu, aukcji albo konkursu traktuje art. 118d, o uznaniu ich, w drodze decyzji, za nierozstrzygnięte – art. 118e, natomiast o wysokości wadium art. 119 *Prawa telekomunikacyjnego*.

Minister właściwy do spraw informatyzacji¹⁵³ określa w rozporządzeniu, wydanym na podstawie art. 120 *Prawa telekomunikacyjnego*, tryb ogłaszania przetargu, aukcji oraz konkursu, zapewniający właściwe poinformowanie podmiotów zainteresowanych uzyskaniem rezerwacji częstotliwości, a także szczegółowe wymagania co do treści ogłoszenia i zawartości dokumentacji oraz warunki i tryb organizowania, przeprowadzania i zakończenia przetargu, aukcji oraz konkursu, w tym: powoływania i pracy komisji przetargowej, komisji aukcyjnej oraz komisji konkursowej, a także sposób wpłaty i zwrotu wadium – w przypadku przetargu oraz aukcji. W okresie objętym kontrolą obowiązuje **rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych**¹⁵⁴.

Kontroli i postępowaniu pokontrolnemu poświęcony został rozdział 2 działu X *Prawa telekomunikacyjnego* (art. 199–205). Z przepisów tych wynika m.in., że Prezes UKE jest uprawniony do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, gospodarki częstotliwościami lub spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej oraz znajdującej się w obrocie lub oddanej do użytku aparatury, w tym telekomunikacyjnych urządzeń końcowych i urządzeń radiowych.

Zasady postępowania przed Prezesem UKE zostały uregulowane w rozdziale 3 działu X *Prawa telekomunikacyjnego* (art. 206–207a) i wynika z nich, że postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z *Prawa telekomunikacyjnego* oraz megaustawy. Od decyzji m.in. wydawanych w sprawach spornych, z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu, aukcji albo konkursu oraz od decyzji o uznaniu przetargu, aukcji albo konkursu za nierozstrzygnięte – przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, natomiast postępowania w sprawach odwołań i zażaleń wymienionych w art. 206 ust. 2 i 2b toczą się wg przepisów Kodeksu postępowania cywilnego¹⁵⁵ o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty.

¹⁵³ Ministerstwo Cyfryzacji powstało na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz.U. poz. 2077), w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – od dnia 26 listopada 2015 r. Minister Cyfryzacji, wcześniej Minister Administracji i Cyfryzacji.

¹⁵⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1616.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.).

Sprawy skarg i wniosków reguluje dział VIII art. 221–259 Kpa.

Na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁵⁶ minister właściwy ds. informatyzacji (od 26 listopada 2015 r. Minister Cyfryzacji, a wcześniej Minister Administracji i Cyfryzacji) sprawuje **nadzór nad Prezesem UKE**. Kwestie związane z wykonywaniem tego nadzoru powinny wynikać z Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 4 Ministra Cyfryzacji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji¹⁵⁷, jak również z art. 34–35 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.

¹⁵⁷ Dz. Urz. MC poz. 4, ze zm.

¹⁵⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

7.3. Wykaz aktów prawnych i publikacji dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne – Dz. U. z 2016 r. poz. 1489, ze zm.
2. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – Dz. U. z 2016 r. poz. 1537, ze zm. (megaustawa).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości – Dz. U. z 2014 r. poz. 161.
4. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych – Dz. U. z 2016 r. poz. 1616.
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.
6. Zarządzenie Nr 4 Ministra Cyfryzacji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji – Dz. Urz. MC poz. 4, ze zm. (Uchylone z dniem 25 października 2016 r., zastąpione zarządzeniem Nr 40 Ministra Cyfryzacji z dnia 24 października 2016 r. o takim samym tytule – Dz. Urz. MC poz. 47, ze zm.).
7. Zarządzenia Nr 14 Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Komunikacji Elektronicznej – Dz. Urz. UKE Nr 16, poz. 40, ze zm.
8. Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej – Dz. U. z 2016 r. poz. 649.
9. Mariusz Czyżak „Wybrane aspekty gospodarowania częstotliwościami i ich prawnej ochrony” Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2014 r., Nr 808.
10. Wojciech Dziemianowicz, Katarzyna Szmigiel-Rawska, Paulina Nowicka, Anna Dąbrowska (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – 2012 r.) Poradnik dla pracowników administracji publicznej „Planowanie strategiczne”.
11. Dr inż. Bogdan Zbierchowski (Instytut Telekomunikacji Politechniki Warszawskiej – 2007 r.) „Podstawy Telekomunikacji”¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Materiały do wykładu – <http://cygnus.tele.pw.edu.pl/~bogdan/> – dostęp 11.03.2016 r.

7.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Cyfryzacji
7. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja ds. Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Senacka Komisja Infrastruktury
14. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności



Warszawa, dnia 12 lipca 2017 r.

PREZES
URZĘDU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

Marcin Cichy

BDG.WKW.0910.3.2016.19

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie!

Dziękuję za przekazanie „Informacji o wynikach kontroli gospodarowania częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji” Najwyższej Izby Kontroli Nr (P/16/095) 44/2017/P/16/095 z dnia 27 czerwca 2017 r., zwanej dalej „informacją o wynikach kontroli NIK”.

Jednocześnie przedstawiam stanowisko do wspomnianej powyżej informacji o wynikach kontroli NIK uzupełniające wyjaśnienia przedstawione w toku kontroli i odnoszące się do jej treści.

1.

Nawiązując do ustaleń dotyczących konieczności opracowania strategii działalności Urzędu Komunikacji Elektronicznej (5.1), informuję, że obecnie w UKE trwają prace nad finalną wersją dokumentu opisującego strategiczne kierunki działań Prezesa UKE na lata 2017–2021. W dniu 24 lutego 2017 r. rozpoczęto konsultacje społeczne tego dokumentu skierowane do konsumentów, przedsiębiorców telekomunikacyjnych, współpracujących jednostek administracji państwowej i samorządowej oraz pozostałych interesariuszy. Termin zgłaszania uwag upłynął z dniem 24 marca 2017 r. Uzyskane w ramach przedmiotowych konsultacji informacje posłużyły do sformułowania ostatecznej wersji dokumentu określającego strategiczne kierunki działań Prezesa UKE na lata 2017-2021. Zawierają one cele strategiczne, przyporządkowane im projekty oraz działania, odpowiadające czterem głównym obszarom aktywności Prezesa UKE w rozpoczętej kadencji: ochronie interesów konsumentów, rozwojowi infrastruktury i usług, wzrostowi konkurencyjności dzięki optymalnym regulacjom, budowie UKE 3.0 - Urzędu opartego na zasadach: Uczciwości, Kreatywności, Efektywności.

2.

Mając na względzie treść informacji o wynikach kontroli w zakresie dotyczącym realizacji działań określonych w dokumentach strategicznych i przepisach ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1489, ze zm.) (5.2), w części dotyczącej liczby podmiotów przekazujących dane w ramach inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, do inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych zobowiązani są m.in. wszyscy przedsiębiorcy telekomunikacyjni zarejestrowani w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych, zwanym dalej „RPT”. Niemniej istotna część spośród przedsiębiorców telekomunikacyjnych zarejestrowanych w RPT nie prowadzi działalności. Na podstawie przepisów prawa obowiązujących na dzień 31.12.2015 r., Prezes UKE mógł dokonywać wykreślenia z RPT jedynie na podstawie wniosku złożonego przez przedsiębiorcę, natomiast wykreślenia z urzędu były możliwe tylko w przypadku wydania przez właściwy organ decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem. W związku z powyższym nawet podmioty nieprowadzące już działalności gospodarczej nie mogły zostać wykreślane z RPT bez złożenia stosownego wniosku, zaś Prezes UKE nie mógł z urzędu wykreślić z RPT podmiotów wykreślonych z CEIDG lub KRS, co miało wpływ na istnienie znacznej liczby podmiotów zarejestrowanych w RPT i nieprzekazujących danych do Systemu Informacyjnego o Infrastrukturze Szerokopasmowej, zwanego dalej „SIIS. Większość podmiotów, które nie przekazywały danych sprawozdawczych były to podmioty nieaktywne, które nie dopełniły obowiązku wykreślenia z RPT. Dla porównania – w samym roku 2016, po zmianie przedmiotowych przepisów, z RPT zostało wykreślonych z urzędu 289 przedsiębiorców (w związku z wykreśleniem ich z CEIDG). Obecnie wykreśleń z RPT można dokonywać nie tylko na wniosek przedsiębiorcy, ale także po uzyskaniu informacji o zgonie przedsiębiorcy lub po uzyskaniu informacji z CEIDG albo z KRS o wykreśleniu przedsiębiorcy, co ma wpływ na urealnienie informacji w RPT oraz zmniejszenie liczby podmiotów zobowiązanych, nieprzekazujących danych do SIIS.

Odnosząc się do informacji o wynikach kontroli w zakresie prawidłowości przeprowadzania przez Prezesa UKE inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej należy zaznaczyć, że Prezes UKE podejmował działania służące egzekwowaniu informacji od przedsiębiorców o posiadanej infrastrukturze, w tym terminowego ich przekazywania. Należy w tym miejscu zauważyć, że jednym z narzędzi służących do egzekwowania wykonania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków wynikających z przepisów prawa jest nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 209 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Z tego narzędzia Prezes UKE skorzystał weryfikując w pierwszej kolejności około 40 przedsiębiorców, a następnie wszczynając w październiku i listopadzie 2016 r. postępowania administracyjne wobec 15 przedsiębiorców telekomunikacyjnych w związku z obowiązkiem sprawozdawczym wynikającym z przepisu art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1537, ze zm.). Z końcem czerwca 2017 r. 7 z 15 ww. postępowań zakończyło się wydaniem decyzji nakładających kary pieniężne, natomiast w pozostałych przypadkach umorzono postępowanie. Warto także dodać, że Prezes UKE dokonuje w chwili obecnej analizy wyników 30 postępowań wyjaśniających wobec kolejnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy mogli naruszyć przepisy w zakresie obowiązku sprawozdawczego art. 29 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, w następstwie której możliwe będzie wszczęcie kolejnych postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej.

3.

Nawiązując do ustaleń kontroli dotyczących zagadnień związanych z gospodarowaniem zasobami częstotliwości, wskazać należy na argumenty:

- potwierdzające poprawność ustanowienia pasma ochronnego dla częstotliwości z zakresu 410 - 412 MHz oraz 420-422 MHz;
- potwierdzające zasadność opracowania projektu planu zagospodarowania częstotliwości z zakresu 470-790 MHz;
- potwierdzające poprawność przebiegu zorganizowanej przez Prezesa UKE aukcji na częstotliwości z zakresu 791-816 MHz, 832-857 MHz oraz 2500-2570 MHz i 2620-2690 MHz, zwanej dalej „aukcją”, i odnoszące się do oceny NIK zarzucającej wystąpienie nieprawidłowości związanych z długością postępowania aukcyjnego, nieprawidłowym przygotowaniu dokumentacji aukcyjnej, dopuszczeniem do udziału w aukcji podmiotu niewiarygodnego pod względem finansowym jak i pod względem doświadczenia w branży telekomunikacyjnej.

3.1.

Odnosząc się do zawartego w informacji o wynikach kontroli NIK zarzutu niezasadnego ustanowienia w planie zagospodarowania częstotliwości pasma ochronnego dla częstotliwości z zakresu 410 - 412 MHz oraz 420-422 MHz, wyjaśnić należy, co następuje.

Zarządzeniem nr 29 Prezesa UKE z dnia 13 listopada 2007 r. został ogłoszony plan zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 412 – 420 MHz oraz 422 – 430 MHz, zwany dalej „Planem 2007”. Plan 2007 przewidywał wykorzystywanie częstotliwości nim objętych wyłącznie w służbie ruchomej.

Z uwagi na zmianę rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2013 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 161) w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości, zwanego dalej „KTPCz”, zgodnie z którą przewidziano wykorzystywanie częstotliwości z zakresów 412 – 420 MHz oraz 422 – 430 MHz w służbie stałej oraz służbie ruchomej zachodziła konieczność dostosowania Planu 2007 do nowo ogłoszonej KTPCz.

W dniu 24 grudnia 2015 r. Prezes UKE opublikował informację o przystąpieniu do opracowania planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 412 – 420 MHz oraz 422 – 430 MHz.

W celu zapewnienie ochrony przed zakłóceniami dla systemów militarnych działających w zakresach częstotliwości 410-412 MHz oraz 420-422 MHz, postanowiono zaś o wyodrębnieniu pasma ochronnego w zakresach częstotliwości 412,0-412,5 MHz oraz 422,0-422,5 MHz (dotychczas zakres ten pomimo braku zapisu w planie, pełnił taką funkcję).

Zarządzenie Prezesa UKE w sprawie opracowania nowego planu częstotliwości dla zakresu 412 – 420 MHz oraz 422 – 430 MHz zostało ogłoszone 7 marca 2016 r. w Dz. Urz. UKE Nr 31, poz. 174.

W ww. planie ustanowiono pasmo ochronne w zakresach częstotliwości 412,0-412,5 MHz oraz 422,0-422,5 MHz, co w informacji o wynikach kontroli NIK wskazano jako niezasadne i uszczuplające częstotliwości przeznaczone dla użytkowników cywilnych o 1 MHz. Z twierdzeniem niezasadności wyodrębnienia ww. pasma ochronnego nie sposób się zgodzić. Zaznaczyć należy, że wyodrębnienie pasma ochronnego w zakresach częstotliwości 412,0-412,5 MHz oraz 422,0-422,5 MHz miało na celu zapewnienie ochrony przed zakłóceniami dla systemów militarnych.

Zakresy częstotliwości 410,00-411,25 MHz i 420,00-421,25 MHz oraz 411,25-412,00 MHz i 421,25-422,00 MHz są wykorzystywane przez komórki oraz jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej, zwanemu dalej „MON”. Prezes UKE jako organ regulacyjny z zakresu gospodarowania zasobami częstotliwości zobowiązany do zapewnienia ładu w gospodarce częstotliwościami oraz do takiego rozdysponowywania częstotliwości, aby częstotliwości mogły być chronione przed szkodliwymi zakłóceniami i mogły być wykorzystywane przez urządzenia radiowe bez powodowania szkodliwych zaburzeń elektromagnetycznych lub kolizji z przyznanymi na rzecz innych podmiotów rezerwacjami, pozwoleniami radiowymi lub decyzjami. Dla podejmowania działań mających na celu ochronę przed szkodliwymi zakłóceniami lub szkodliwymi zaburzeniami elektromagnetycznymi Prezesowi UKE nie były potrzebne wnioski, czy też stanowiska konkretnego podmiotu. Ponadto z przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne wynika, że działania takie Prezes UKE powinien podejmować jeszcze przed wystąpieniem zakłóceń, a nie dopiero następnie.

W informacji NIK pominięta przedmiotową kwestię, skupiając się jedynie na rozwiązaniach, które mogłyby nastąpić w przyszłości, w sytuacji gdyby MON uwolnił częstotliwości pozostające w jego dyspozycji.

3.2.

Odnosząc się do wskazanego w informacji o wynikach kontroli NIK zarzutu opracowania w kwietniu 2015 r. projektu planu zagospodarowania częstotliwości z zakresu 470-790 MHz niezgodnie z prowadzoną wówczas polityką rządu, wyjaśniam, co następuje.

Od dnia 18 grudnia 2013 r. dla zakresu częstotliwości 470-790 MHz obowiązywał plan zagospodarowania częstotliwości ustanowiony zarządzeniem nr 29 Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 470-790 MHz (Dz. Urz. UKE poz. 56).

Zarządzenie nr 29 ustalało plan zagospodarowania częstotliwości 470-790 MHz dla multipleksów telewizji naziemnej, w tym multipleksu 4. Z uwagi na uzgodnienia międzynarodowe ww. plan zagospodarowania, przewidywał zagospodarowanie częstotliwości dla multipleksu 4 jedynie do dnia 31 maja 2015 r. W związku ze zbliżającą się datą, do której istniał plan zagospodarowania dla multipleksu 4 konieczne było przystąpienie do opracowania nowego planu zagospodarowania częstotliwości, przewidując zagospodarowanie częstotliwości dla multipleksu 4 na dalsze lata. Za koniecznością takiego działania przemawiał fakt, że rezerwacja częstotliwości na tzw. multipleks 4, udzielona spółce Info – TV-FM sp. z o.o. obowiązuje do dnia 31 grudnia 2023 r.

W związku z powyższym w kwietniu 2015 r. Prezes UKE przygotował projekt planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu częstotliwości 470-790 MHz i opracowany projekt poddał konsultacjom społecznym. Opracowany projekt planu przewidywał zagospodarowanie częstotliwości dla multipleksu 4 na dalsze lata, które miałyby obowiązywać od dnia 1 czerwca 2015 r. Tym samym nieprawdziwe jest zawarte w informacji o wynikach kontroli NIK stwierdzenie, że w wyniku proponowanych zmian multipleks 4 utraciłby kanały częstotliwości przewidziane do świadczenia usług mobilnych. Projekt planu przewidywał zagospodarowanie częstotliwości dla multipleksu 4 na dalsze lata, w taki sposób, aby w przyszłości w przypadku konieczności uwolnienia częstotliwości z pasma poniżej 700 MHz, nie było konieczności dokonywania kolejnej zmiany planu zagospodarowania oraz decyzji rezerwacyjnej dla multipleksu 4. Propozycja ta nie spotkała się z akceptacją uczestników konsultacji i ostatecznie w ogłoszonym w dniu 22 maja 2015 r. planie zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 470-790 MHz, ustalając plan wykorzystywania częstotliwości w służbie radiodifuzyjnej, przez naziemną telewizję cyfrową

na potrzeby rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych w multipleksie czwartym, wskazano kanały z pasma 700 MHz, które w najbliższej przyszłości powinny zostać uwolnione na potrzeby bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej.

Wskazać należy, że Prezes UKE jako organ regulacyjny z zakresu gospodarowania zasobami częstotliwości i współpracujący w tym zakresie z innymi organami państw należących do Unii Europejskiej, jak i z Komisją Europejską, posiadał wiedzę, że migracja usług telewizji z pasma 700 MHz nastąpi wkrótce i należy podjąć wszelkie starania aby proces ten odbył się płynnie. Ostatecznie decyzją z 2 lutego 2016 r. Parlament Europejski i Rada postanowiły o uwolnieniu pasma 700 MHz w całej Unii Europejskiej do dnia 30 czerwca 2020 r.

W związku z powyższym, czynienie zarzutu z faktu, że organ regulacyjny z zakresu gospodarowania zasobami częstotliwości podejmował starania w celu ustalenia planu zagospodarowania częstotliwości zmierzającego do efektywnego wykorzystania częstotliwości i niewymagającego w przyszłości zmiany decyzji rezerwacyjnej dla multipleksu 4 uznać należy za niezasadne.

3.3.

Mając na uwadze przedstawione w informacji o wynikach kontroli NIK uwagi dotyczące stwierdzonych uchybień w przebiegu zorganizowanej przez Prezesa UKE aukcji, wyjaśnić należy, co następuje.

Długotrwałość aukcji istotnie miała miejsce, niemniej jednak złożyło się na to wiele czynników, które nie były zależne od Prezesa UKE.

W związku z tym, że aukcja na częstotliwości była w Polsce przeprowadzana po raz pierwszy oraz w związku z troską o bezpieczeństwo całego procesu aukcyjnego, dokumentacja aukcyjna była poddawana wielokrotnym konsultacjom społecznym, w wyniku których podlegała zmianom. Powyższe przelożyło się wprawdzie na opóźnienie rozpoczęcia procesu aukcyjnego, lecz pozwoliło na uwzględnienie zasadnych postulatów zgłaszanych przez uczestników rynku telekomunikacyjnego.

Wskazać także należy, że o ile w przypadku przetargu albo konkursu uczestnicy tych procedur nie mają wpływu na długość trwania oceny ofert dokonywanej przez komisję przetargową/konkursową, to w przypadku aukcji, czas trwania etapu licytacji zależy od jej uczestników, którzy składają oferty w poszczególnych rundach. Ogłaszając aukcję Prezes UKE nie mógł przewidzieć, ile czasu będzie trwał etap aukcji obejmujący licytację. Ostatecznie etap licytacji w przeprowadzonej aukcji trwał 513 rund i około 8 miesięcy (od 10 lutego 2015 r. do 15 października 2015 r.) co było całkowicie niezależne od Prezesa UKE. Tym samym nie można zgodzić się ze stwierdzeniem nieprawidłowości polegającej na wydłużonym czasie trwania aukcji.

Nawiązując do zarzutu nieprawidłowego przygotowania dokumentacji aukcyjnej, np. poprzez nieuregulowanie w dokumentacji aukcyjnej kwestii odnoszących się do postępowań administracyjnych wszczynanych po zakończeniu aukcji, w tym rezygnacji z rezerwacji wyłonionego podmiotu, jak i konieczności zmiany aranżacji przydzielonego widma częstotliwości, pragnę zwrócić uwagę, że w świetle obowiązujących przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne kwestie te nie mogły zostać uregulowane w dokumentacji aukcyjnej. Wskazane kwestie, które zdaniem NIK miałyby być ujęte w dokumentacji aukcyjnej, dotyczą zagadnień rozstrzyganych już po zakończeniu aukcji i rozpatrywanych w postępowaniach administracyjnych wszczętych po ogłoszeniu wyników aukcji na podstawie odrębnych norm prawnych.

Regulacja w dokumentacji aukcyjnej kwestii odnoszących się np. do rezygnacji z rezerwacji wyłonionego podmiotu, postępowań rezerwacyjnych prowadzonych po zakończeniu aukcji byłaby niezgodna z dyspozycją art. 120 ustawy Prawo telekomunikacyjne i wydanym na jego podstawie rozporządzeniem.

W tym miejscu należy również wskazać, że dokumentacja aukcyjna regulowała kwestię rezygnacji z udziału w aukcji i możliwości wycofania oferty w trakcie aukcji. W związku z tym, że rezygnacja z udziału w aukcji i możliwość wycofania oferty w trakcie aukcji (ale również przetargu albo konkursu) nie jest zabroniona przepisami prawa, Prezes UKE musiał przewidywać taką możliwość, co zostało ujęte w zapisach dokumentacji aukcyjnej.

Odnosząc się natomiast do kwestii możliwości wycofania oferty po zakończeniu aukcji należy wskazać, że wraz z ogłoszeniem wyników procedury selekcyjnej jej uczestnikom nie przysługuje możliwość wycofania oferty. Jednakże uczestnicy procedury selekcyjnej (w tym uczestnicy będący podmiotami wyłonionymi), niezależnie od tego czy dotyczy to aukcji, przetargu czy konkursu, mogą w dalszym ciągu zrezygnować z ubiegania się o rezerwację częstotliwości, poprzez:

- 1) niezłożenie wniosku o rezerwację częstotliwości;
- 2) wycofanie wniosku w toku trwającego postępowania rezerwacyjnego.

Możliwość taka wynika z konstrukcji prawnej postępowań rezerwacyjnych prowadzonych po zakończeniu procedury selekcyjnej, które jest postępowaniem wnioskowym prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że Prezes UKE, tak jak w prowadzonych wcześniej postępowaniach rezerwacyjnych, musiał przewidywać możliwość zaistnienia takiej sytuacji.

Możliwość zaistnienia takiej sytuacji reguluje również wprost ustawa Prawo telekomunikacyjne, która w art. 118b ust. 2 określa sposób postępowania w przypadku rezygnacji z rezerwacji częstotliwości przez podmiot wyłoniony.

Z uwagi na niezgodność z dyspozycją art. 120 ustawy Prawo telekomunikacyjne i wydanym na jego podstawie rozporządzeniem, w dokumentacji aukcyjnej nie można było regulować kwestii zmiany aranżacji przydzielonego widma, która była przedmiotem drugoinstancyjnych postępowań administracyjnych w sprawie rezerwacji, a uprawnienie do zmiany rozstrzygnięcia w toku postępowań administracyjnych nie budziło wątpliwości sądów administracyjnych.

Mając na uwadze stwierdzone przez NIK uchybienia, które miały wpływ na przebieg aukcji tj. dopuszczenie do udziału w aukcji podmiotu niewiarygodnego pod względem finansowym jak i pod względem doświadczenia w branży telekomunikacyjnej, wyjaśniam że zgodnie z przepisami ustawy Prawo telekomunikacyjne, Prezes UKE nie miał możliwości wykluczenia podmiotu NetNet sp. z o.o. z aukcji. W toku aukcji NetNet sp. z o.o. uiściła zarówno wadium, jak i wymagany dokumentacją aukcyjną depozyt.

Zgodnie z art. 118 ust. 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne Prezes UKE w dokumentacji aukcyjnej mógł jedynie wskazać zasoby częstotliwości o właściwościach odpowiadających częstotliwościom z zakresu, którego dotyczyła aukcja, posiadanie których wyłącza od udziału w aukcji podmiot dysponujący tym zasobem lub podmioty z grupy kapitałowej, w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 229, ze zm.), dysponującej tym zasobem.

Podkreślić należy, że przepisy ustawy Prawo telekomunikacyjne nie pozwalają na wykluczenie z aukcji podmiotu poprzez wskazanie jego cech podmiotowych lub poprzez negatywną ocenę pod względem kryteriów, które nie są ustanawiane w aukcji, zaś

ustanawiane są w przetargach lub konkursach tj. np. doświadczenie w branży telekomunikacyjnej.

Podobnie nie można czynić Prezesowi UKE zarzutu z tego, że długotrwała procedura licytacji doprowadziła do wysokich cen pasma 800 MHz. Istotą aukcji jest to, że podmioty same dokonują wyceny częstotliwości składając oferty i od ich decyzji uzależniona jest wysokość zadeklarowanych kwot. W miejscu tym wskazać należy również, że zasygnalizowane w informacji o wynikach kontroli NIK rzekome „ryzyko przerwania w przyszłości poniesionych kosztów na klientów” nie zmaterializowało się.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem NIK, że złożenie przez niektórych uczestników aukcji wniosków o stwierdzenie nieważności aukcji oraz skarg do sądów administracyjnych świadczy o wadliwości przeprowadzonej aukcji. Wyjaśnić należy, że skarżenie wyników przetargów, konkursów na rezerwacje ogólnokrajowe w Polsce jest działaniem powszechnym i żaden z przeprowadzonych przetargów czy też konkursów ogólnokrajowych nie obył się bez zaskarżenia. Wszystkie z dotychczas przeprowadzonych procedur selekcyjnych podlegały zaskarżeniu. Tym samym fakt zaskarżenia procesu selekcyjnego nie może z góry przesądzać o wadliwości procesu. Dodatkowo zauważyć należy, iż możliwość wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu administracji przewidziane zostało przez prawodawcę w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2017 r., poz. 1257, z późn. zm.) i czyni zadość konstytucyjnym zasadom sądowej kontroli administracji.

Jednocześnie w ramach analizy treści informacji należy zwrócić uwagę na nieścisłości, które pojawiają się w informacji o wynikach kontroli NIK i mogłyby być negowane przez podmioty trzecie.

Zestawienie uwag przedstawiam w załączonej tabeli ze wskazaniem fragmentu informacji, do którego odnosi się uwaga (wraz ze wskazaniem nr strony) oraz uwagę do danego fragmentu.

lp.	strona	treść informacji o wynikach kontroli	uwagi
1	10	<i>Wprowadzie przyniosło to Skarbowi Państwa łączny dochód w wysokości 9 mld 233 mln zł, ale stwarza ryzyko wyższych cen za usługi oferowane przez wyłonionych w aukcji przedsiębiorców.</i>	Opłaty za dokonanie rezerwacji wynosiły łącznie 9 202 270 000 zł.
2	25	<i>Jeden przetarg na rezerwację częstotliwości z zakresu 3600-3800 MHz, w wyniku którego wpłynęło sześć ofert na sześć z 23 obszarów objętych przetargiem. Cztery podmioty w toku postępowania zrezygnowały z ubiegania się o rezerwację częstotliwości i wydane zostały tylko dwie decyzje rezerwacyjne.</i>	Po zakończeniu przetargu i ogłoszeniu wyników 1 podmiot będący zwycięzcą na 3 obszarach złożył 3 wnioski o rezerwacje po czym je wycofał. Natomiast w przypadku 1 obszaru podmiot wyłoniony oraz podmiot zajmujący 2 pozycję nie złożyły wniosków o rezerwację.
3	25 przypis	<i>Po rozpatrzeniu wniosków o rezerwację, decyzjami Prezesa UKE, dla czterech obszarów udzielono</i>	Decyzje wydano dla 5 obszarów, po czym w przypadku 1 obszaru stwierdzono wygaśnięcie rezerwacji na

	86	<i>rezerwacji częstotliwości</i>	wniosek strony. W przypisie wymieniono sygnatury 4 decyzji rezerwacyjnych w tym decyzji, która została wygaszona (DZC.WAP.514.2.2016.7 z 16 lutego 2017 r.). Brakuje natomiast obowiązującej rezerwacji DZC.WAP.514.96.2016.7 z 12 grudnia 2016 r.
4	32	<i>Aukcja nie obejmowała częstotliwości z zakresu 816-821 MHz oraz 857-862 MHz, które po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, wszczętego z urzędu 9 września 2013 r., decyzją Prezesa UKE z 27 grudnia 2013 r. przyznane zostały Sferii S.A., w zamian za częstotliwości posiadane wówczas przez Sferię (tj. 838-843 MHz i 883-888 MHz, niewchodzące w skład „dywidendy cyfrowej”). Powody tej zamiany wskazane zostały przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w komunikacie z 14 sierpnia 2013 r. w którym podał, że zawarł ugodę ze Sferią w wyniku której Prezes UKE został zobowiązany do dokonania, opisanej wyżej, zmiany rezerwacji. Przyczyną zamiany częstotliwości był fakt, iż Sferia nie mogła użytkować przyznanych jej wcześniej częstotliwości (tj. 838-843 MHz i 883-888 MHz) zgodnie z wydanymi na jej rzecz decyzjami ponieważ powodowałyby to zakłócenia w paśmie częstotliwości radiowych obejmujących dywidendę cyfrową oraz w paśmie, przeznaczonym w UE do wykorzystania przez system GSM-R.</i>	We wskazanym fragmencie dwukrotnie błędnie wskazano zakresy częstotliwości jakimi przed wydaniem decyzji z 27 grudnia 2013 r. dysponowała Sferia. Zamiast zakresu „ 838-843 MHz i 883-888 MHz ” powinien być wskazany zakres „ 824-830 MHz i 869-875 MHz ”.
5	29	<i>Po wydaniu decyzji do Prezesa UKE wpłynęło 40 wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw zakończonych ww. 19 decyzjami.</i>	Po wydaniu decyzji I instancyjnych wpłynęło łącznie 30 wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (Rezerwacja A: 4; B: 4; C: 2; D: 3; E: 3, od F do T: 14 x 1).
6	30	<i>W wyniku wydanych decyzji rezerwacyjnych przedsiębiorcy uiszcili</i>	W przypadku pasma 800 MHz kwota uiszczonych ostatecznie opłat za

na rzecz Skarbu Państwa z tytułu częstotliwości 800 MHz w sumie 8 622 350 000 zł, a z tytułu częstotliwości 2,6 GHz w sumie 610 920 000 zł.

dokonanie rezerwacji wynosiła 8 591 350 000 zł (podana w wystąpieniu kwota uwzględnia cenę zadeklarowaną przez Netnet, która nie została uiszczona).

Z poważaniem,

Prezes

Marcin Cichy

Dokument podpisany elektronicznie



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LWA.44/2017/P/16/095/LWA
P/16/095

Warszawa, 18 lipca 2017 r.

Pan Marian Cichy
Prezes
Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Szanowny Panie Prezesie,

W odniesieniu do przekazanego przez Pana Prezesa stanowiska do Informacji o wynikach kontroli „Gospodarowania częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji” przekazuję niniejszym opinię do przywołanego stanowiska.

Ad 1. Opracowanie strategii działalności Urzędu Komunikacji Elektronicznej

W przekazanej Panu Prezesowi Informacji o wynikach kontroli „Gospodarowania częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji” (dalej Informacja) stwierdzono, że do dnia zakończenia kontroli Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej Prezes UKE) nie opracował strategii działalności Urzędu na kolejne lata, mimo że prace nad nią rozpoczęto w lipcu 2015 r.¹ W stanowisku stwierdzenie powyższe nie zostało zakwestionowane, przedstawiono jedynie aktualny – na dzień sporządzenia stanowiska – stan prac nad przedmiotową strategią.

Ad 2. Inwentaryzacja infrastruktury telekomunikacyjnej

Odnosząc się do prawidłowości przeprowadzania przez Prezesa UKE inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej, w Informacji wskazano, iż Prezes UKE nie podejmował skutecznych działań dotyczących egzekwowania informacji od przedsiębiorców o posiadanej przez nich infrastrukturze (w tym terminowego ich przekazywania), pomimo znacznej liczby podmiotów, które nie przekazały danych inwentaryzacyjnych za lata 2013-2015 oraz tych, które przekazały dane za ww. lata po terminie określonym w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. *o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*². W stanowisku Prezes UKE wskazał, że większość podmiotów, które nie przekazywały danych sprawozdawczych były to podmioty nieaktywne, które nie dopełniły obowiązku wykreślenia z Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych, a Prezes UKE podejmował działania służące egzekwowaniu informacji od przedsiębiorców o posiadanej infrastrukturze, w tym terminowego ich przekazywania, poprzez wszczęcie postępowań administracyjnych wobec 15 przedsiębiorców telekomunikacyjnych w październiku i listopadzie 2016 r.

Należy zauważyć, że dane dotyczące liczby podmiotów telekomunikacyjnych, które nie przekazały lub przekazały z opóźnieniem informacje o infrastrukturze telekomunikacyjnej, za objęte kontrolą lata, zostały uzyskane z UKE. W informacji uwzględniono fakt wszczęcia postępowań administracyjnych przez Prezesa UKE, ale zaznaczono, iż działania te zostały podjęte dopiero w październiku i listopadzie 2016 r. i tylko wobec 15 przedsiębiorców telekomunikacyjnych, podczas gdy z danych przedstawionych przez UKE wynikało, iż za 2015 rok danych o infrastrukturze telekomunikacyjnej nie przekazało 3 769 podmiotów. Podjęcie przez Prezesa

¹ Komunikat o rozpoczęciu prac nad ww. Strategią.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 1537, ze zm.

UKE stosownych działań wobec przedsiębiorców telekomunikacyjnych nieprzekazujących danych o infrastrukturze prowadziłyby do ich weryfikacji (w szczególności ustalenia podmiotów nieaktywnych), a w przypadku podmiotów prowadzących działalność i niewywiązujących się z obowiązku sprawozdawczego, do wszczęcia postępowania administracyjnego. Powyższe uzasadnia zawartą w Informacji ocenę, że brak skutecznych, przewidzianych prawem działań, tj. nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. *Prawo telekomunikacyjne*³, na podmioty, które nie przekazały wymaganych informacji powodował, iż liczba tych podmiotów w badanym okresie wzrastała⁴.

Ad 3. Ustalenia dotyczące gospodarowania zasobami częstotliwości

3.1. Ustanowienie pasma ochronnego dla częstotliwości z zakresu 410-412 oraz 420-422 MHz

Prezes UKE nie zgadza się z oceną NIK, iż ustanowienie pasma ochronnego dla powyższych częstotliwości użytkowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej (dalej MON), mimo braku zgłaszania przez MON zakłóceń użytkowanych częstotliwości, było niezasadne, ponieważ działania takie (ustanowienie pasma ochronnego) powinny być podejmowane przed wystąpieniem zakłóceń, a nie następczo. NIK pominęła te kwestię koncentrując się na rozwiązaniach, które mogłyby nastąpić w przyszłości.

Należy podkreślić, iż Prezes UKE nie odniósł się do możliwości ustanowienia ochrony użytkowanych przez MON częstotliwości w innej niż ich separacja formie. Ponadto na rozwiązania, które mogłyby mieć miejsce w przyszłości wskazał w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli Dyrektor Generalny UKE, działając z upoważnienia Prezesa UKE.

NIK wskazała zatem w Informacji, że ustanawiając ww. pasmo ochronne, UKE oparł się na założeniu, że nastąpi zmiana użytkowania z rządowego na cywilne pasm użytkowanych przez MON, dla których ustanowiono to pasmo. Możliwe byłoby wtedy dołączenie do pasma 1 MHz (widma stanowiącego obecnie pasmo ochronne) pasm zwolnionych przez MON 2x5 MHz (w sumie 10 MHz), co pozwoliłoby udostępnić w przyszłości użytkownikom cywilnym zasoby częstotliwości wystarczające do świadczenia usług szerokopasmowego Internetu. Założenie takie zdaniem NIK było bezpodstawne, bowiem UKE nie występował do MON (w sposób udokumentowany) o przekazanie do użytkowania cywilnego częstotliwości użytkowanych przez MON. Ponadto informacja o braku takiej możliwości została przekazana przez MON w ramach prac nad zmianą rozporządzenia w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości.

3.2. Opracowanie projektu planu zagospodarowania częstotliwości z zakresu 470-790 MHz

Prezes UKE nie zgodził się z oceną, iż projekt planu zagospodarowania ww. częstotliwości był niezgodny z prowadzoną wówczas polityką rządu. Wyjaśniając powyższe, wskazał m.in., że Prezes UKE jako organ regulacyjny z zakresu gospodarowania zasobami częstotliwości i współpracujący w tym zakresie z innymi organami państw należących do Unii Europejskiej, jak i z Komisją Europejską posiadał wiedzę, że migracja usług telewizji z pasma 700 MHz nastąpi wkrótce i należy podjąć wszelkie starania, aby proces ten nastąpił płynnie. Takiemu celowi miała służyć proponowana zmiana planu zagospodarowania częstotliwości z zakresu 470-790 MHz.

Zważyć zatem należy, że NIK w Informacji wskazała na przyczyny opracowania takiego projektu planu, informując, że *planowana zmiana aranżacji kanałów dla MUX 4 w paśmie 470-790 MHz miała na celu uwolnienie w przyszłości pasma 700 MHz (zakres 694-790 MHz), bez konieczności kolejnych zmian kanałowych w tym Multiplesie, w przypadku decyzji Komisji Europejskiej o zmianie sposobu użytkowania pasma 700 MHz*. Nie mniej jednak NIK zwróciła uwagę, iż projekt planu zagospodarowania częstotliwości z zakresu 470-790 MHz ogłoszony został do konsultacji 2 kwietnia 2015 r., a stanowisko rządu polskiego (Ministra Administracji i Cyfryzacji) pn. *Stanowisko Polski w sprawie przyszłego wykorzystania tzw. telewizyjnego pasma UHF (zakres 470-790 MHz)*⁵, ogłoszone zostało 14 kwietnia 2015 r. W stanowisku tym podkreślono, że Polska jednoznacznie opowiada się za wydłużeniem terminu zmiany przeznaczenia tzw. pasma 700 (wykorzystywanego do celów naziemnej telewizji cyfrowej), co najmniej do 2025 r., ze względu na to, iż w 2024 r. wygasną wszystkie rezerwacje dla nadawców telewizyjnych wykorzystujących częstotliwości w tym paśmie. Ponadto dopiero 2 lutego 2016 r. decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady⁶ postanowiono o skoordynowanym i terminowym uwolnieniu pasma 700 MHz (694-790

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1489, ze zm.

⁴ Z 2 196 podmiotów, które nie przekazały danych za 2013 r. do 3 769 podmiotów, które nie przekazały danych za 2015 r.

⁵ Sporządzonym w ramach konsultacji ogłoszonych przez Komisję Europejską, nt. przyszłego wykorzystania pasma UHF.

⁶ W sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470-790 MHz w Unii, Bruksela, 02.02.2016 r. COM (2016) 43 final, 2016/0027 (COD).

w całej Unii Europejskiej do 30 czerwca 2020 r., na potrzeby bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej. Nie ulega zatem wątpliwości, iż w dacie ogłoszenia przedmiotowego projektu planu do konsultacji istniała rozbieżność między oficjalnym stanowiskiem rządu, a propozycją zmian w zagospodarowaniu ww. pasma częstotliwości przez UKE. Należy przy tym zaznaczyć, że Prezes UKE, w badanym okresie, nie realizował swojego ustawowego obowiązku, tj. ogłaszając rozpoczęcie postępowania konsultacyjnego w sprawie planów zagospodarowania częstotliwości, w informacjach o przystąpieniu do ich opracowania nie podawał uzasadnienia do planowanego ustalenia lub zmiany, co było niezgodne z art. 16 ust. 1 *Prawa telekomunikacyjnego*. Nie jest zatem możliwe ustalenie jakie były rzeczywiste przesłanki planowanej zmiany, skoro we właściwym momencie i trybie nie zostały podane do publicznej wiadomości.

3.3. Aukcja na częstotliwości

Prezes UKE nie kwestionuje faktu długotrwałości aukcji, wskazując, że złożyło się na to wiele czynników, które nie były od niego zależne. Aukcja była przeprowadzana w Polsce po raz pierwszy i wszelkie działania, w tym poddawanie dokumentacji aukcyjnej wielokrotnym konsultacjom wiązało się z troską o bezpieczeństwo całego procesu aukcyjnego. Np. nie można było przewidzieć ile czasu będzie trwał etap aukcji obejmujący licytację, co było całkowicie niezależne od Prezesa UKE. Kwestie rezygnacji wyłonionego w aukcji podmiotu z rezerwacji częstotliwości nie mogły być w niej uwzględnione, gdyż dotyczyły zagadnień rozstrzyganych po zakończeniu aukcji w postępowaniach administracyjnych.

Podkreślenia zatem wymaga, iż udzielając wyjaśnień w toku kontroli była Prezes UKE stwierdziła, że w okresie poprzedzającym rozdysponowanie częstotliwości z pasma 800 MHz i 2,6 GHz UKE dokonał wielu wewnętrznych analiz związanych z ich sposobem dystrybucji. Pracownicy UKE uczestniczyli w licznych spotkaniach międzynarodowych z przedstawicielami innych organów regulacyjnych z Europy, którzy byli już po zakończeniu procedury selekcyjnej częstotliwości z zakresu 800 MHz. Przeprowadzone zostały analizy rynkowe, które pozwalały na uznanie, że rynek operatorów komórkowych jest konkurencyjny i nie wymaga rozdysponowania częstotliwości w drodze przetargu. Nie bez znaczenia był też fakt, że tryb aukcyjny maksymalizuje wpływy do budżetu państwa. Ceny uzyskane w Polsce, *poza Austrią, były jednymi z najwyższych w Europie*. Powyższe uzasadniało wybór trybu aukcyjnego do rozdysponowania przedmiotowych częstotliwości.

NIK zauważa zatem, że mimo wskazanego przygotowania pracowników UKE do przeprowadzenia dystrybucji ww. częstotliwości, od daty ogłoszenia pierwszej dokumentacji aukcyjnej do konsultacji (21 sierpnia 2013 r.) do daty wydania ostatecznych decyzji administracyjnych o rezerwacji ww. częstotliwości (26 czerwca 2016 r.) minęły prawie trzy lata. Jednym z powodów długiego procesu były m.in. problemy techniczne z dostępem przez Internet do wyjaśnień do dokumentacji aukcyjnej, co było przyczyną odwołania aukcji 11 lutego 2014 r. Sama licytacja w ponownie ogłoszonej aukcji trwała od 10 lutego 2015 r. do 15 października, tj. ponad osiem miesięcy, a jej zakończenie było możliwe tylko dzięki nowelizacji (w toku trwającej aukcji), rozporządzenia w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych. Nowelizacja ta nastąpiła na wniosek Prezesa UKE, który wystąpił⁷ do Ministra Administracji i Cyfryzacji z inicjatywą wprowadzenia zmian w rozporządzeniu z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych⁸. Konieczność nowelizacji ww. przepisów spowodowana była brakiem możliwości zakończenia licytacji w sposób wskazany w dokumentacji aukcyjnej, która innego niż zaprzestanie licytacji sposobu jej zakończenia nie przewidywała, co potwierdza zasadność oceny dotyczącej jej niewłaściwego przygotowania.

Na obciążenie aukcji poważnymi ryzykami proceduralnymi w sytuacji, gdy składane oferty nie były wiążącymi zobowiązaniami finansowymi, zwracały uwagę podmioty, które brały udział w konsultacjach dokumentacji aukcyjnej. Uwagi te nie zostały uwzględnione, czego skutkiem była sytuacja jaka miała miejsce po zakończeniu samej licytacji i rezygnacji, bez żadnych konsekwencji, NetNet sp. z o.o. z rezerwacji częstotliwości. Spółka ta została dopuszczona do aukcji zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, jednak NIK zwróciła uwagę na jej brak wiarygodności finansowej i brak doświadczenia w branży telekomunikacyjnej.

W postępowaniu konsultacyjnym (I etap) podnoszone były m.in. kwestie konieczności zawieszenia aukcji i przeprowadzenia dodatkowych analiz oraz zmian w obowiązujących przepisach. Prezes UKE zaś podejmując decyzję o aukcji i przygotowując postępowanie w tej sprawie nie miał wątpliwości co do uregulowań

⁷ Pismo Nr DP.0331.105.2015.1 z 28 sierpnia 2015 r.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1616, ze zm.

prawnych dotyczących długości trwania aukcji, wykluczania przedsiębiorców czy możliwości przepadku wpłaconego depozytu⁹.

Podkreślić przy tym należy, że rezygnacja ww. Spółki z rezerwacji wylicytowanych częstotliwości była powodem zlecenia przez Prezesa UKE podmiotowi zewnętrznemu ekspertyzy prawnej *W zakresie oceny skutków prawnych wycofania wniosku o wszczęcie postępowania przez NetNet sp. z o.o. w sprawie rezerwacji częstotliwości w ramach bloku „A”, dla którego Prezes Komunikacji Elektronicznej wydał decyzję administracyjną o rezerwacji częstotliwości „E” oraz ryzyk związanych z wyłonieniem T-Mobile Polska S.A. na etapie postępowania drugoinstancyjnego.* Dla przeprowadzenia tej analizy przyjęte zostało założenie, że na skutek wycofania wniosku NetNet sp. z o.o. kolejny podmiot z listy podmiotów biorących udział w aukcji, który w aukcji uzyskał następną po NetNet sp. z o.o. liczbę punktów, a mianowicie T-Mobile Polska S.A. stał się podmiotem wyłonionym na etapie postępowania drugoinstancyjnego. W dokumentacji aukcyjnej (pkt 6.23) znajduje się podrozdział pn. *Sposób wyłonienia podmiotu wyłonionego w przypadku wystąpienia kilku równoważnych ofert*, w którym wskazano również (pkt 6.23.1) sposób ustalania podmiotu wyłonionego dla danego bloku częstotliwości. Zdaniem NIK możliwe było również wskazanie sposobu ustalenia kolejnego podmiotu, w opisywanym przypadku. Nie byłoby wtedy potrzeby analizowania ryzyk związanych z wyłonieniem T-Mobile Polska S.A. na etapie postępowania drugoinstancyjnego, jak i przyjmowania w tej sprawie jedynie założenia, że tym podmiotem jest T-Mobile Polska S.A.

Prezes UKE za niesłuszny uważa zarzut, że długotrwała licytacja doprowadziła do wysokich cen pasma 800 MHz, zwłaszcza że sygnalizowane w Informacji ryzyko przerzucenia w przyszłości poniesionych kosztów na klientów nie zostało zmaterializowane.


Stwierdzając powyższe w Informacji, NIK wzięła m.in. pod uwagę, że planowane przez UKE do uzyskania dochody z tytułu aukcji w roku 2013 stanowiły kwotę 1 800 000 tys. zł. Uzyskano zaś w wyniku jej przeprowadzenia łącznie 9 202 270 tys. zł, w tym za pasmo 800 MHz – 8 591 350 tys. zł (w 2016 r.), tj. ponad pięciokrotnie więcej niż zakładano i jak już wcześniej wspomniano, w ocenie byłej Prezes NIK, były to jedne z najwyższych cen (po Austrii) w Europie. Ponadto, zdaniem NIK, zbyt wcześnie jest jeszcze na ocenę, że zasygnalizowane przez NIK ryzyka nie zmaterializowały się.

Prezes UKE nie zgadza się też z twierdzeniem, że złożenie przez niektórych uczestników aukcji wniosków o stwierdzenie nieważności aukcji oraz skarg do sądów administracyjnych świadczy o wadliwości przeprowadzonej aukcji, choćby dlatego, że skarżenie wyników przetargów i konkursów organizowanych przez UKE jest powszechne.

Przede wszystkim nie można zgodzić się z twierdzeniem Prezesa UKE, iż w Informacji uznano, że złożone skargi świadczą o wadliwości aukcji. Informacja takiej oceny nie zawiera. NIK jedynie wskazała, że sposób przeprowadzenia licytacji był powodem złożenia wniosków o stwierdzenie nieważności aukcji oraz wielu skarg skierowanych do sądów administracyjnych, co stwarza ryzyko wzruszenia zaskarżonych rozstrzygnięć administracyjnych, jak też samej aukcji.

Nieścisłości w treści Informacji

Zgłoszone Przez Prezesa UKE nieścisłości w niektórych danych zawartych w treści Informacji zostały sprostowane w trybie art. 35 c ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰.

Z wyrazami szacunku:


⁹ Wyjaśnienia z 10 lutego 2017 r. Dyrektora Generalnego UKE z upoważnienia Prezesa UKE.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.