



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkła**

Warszawa, dnia 24 marca 2011 r.

**Pani
Anna Streżyńska
Prezes
Urzędu Komunikacji Elektronicznej**

LWA-4110-01-01/2011
R/11/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej w Warszawie² kontrolę dotyczącą działań organów administracji publicznej podejmowanych w celu zapewnienia dostępu do sieci i usług telekomunikacyjnych w latach 2008-2011 (do dnia 11 lutego).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 24 lutego 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezes niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej podejmowane na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu, w tym wykonywanie obowiązków określonych w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dalej także: *UKE* bądź *Urząd*.

rozwaju usług i sieci telekomunikacyjnych³. Podstawę powyższej oceny stanowią ustalenia kontroli dotyczące realizacji zadań Prezesa UKE w następujących obszarach:

1. Prowadzenie polityki regulacyjnej na rynku usług telekomunikacyjnych, w szczególności wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych i świadczenia usług telekomunikacyjnych.

1.1. W okresie objętym kontrolą Prezes UKE wykonywał zadania i obowiązki regulacyjne dotyczące rozwoju konkurencyjności na rynku telekomunikacyjnym, rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej, ochrony konsumentów i zapewnienia odpowiedniego poziomu cen usług, realizując założenia i cele określone w *Strategii Regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008-2010*. Jako główny i nadrzędny cel w *Strategii*, przyjęto wzrost dostępności usług telekomunikacyjnych dla społeczeństwa i zwiększenie ich wykorzystywania.

Wśród zadań i działań strategicznych wymienionych w *Strategii* ujęto „podniesienie dostępności szerokopasmowego Internetu oraz nowych usług i pakietów usługowych” poprzez wprowadzenie mechanizmów umożliwiających dostęp do infrastruktury „operatora zasiedziałego”⁴. W ramach tych działań, Prezes UKE stymulował rozwój usługi LLU⁵ polegającej na uwalnianiu pętli abonenckich należących do TP SA (przy założeniu uwolnienia minimum 10%⁶ linii na koniec 2010 r.). Ponadto rozszerzono ofertę hurtową (BSA⁷) umożliwiającą świadczenie usługi dostępu do Internetu operatorom alternatywnym za pośrednictwem infrastruktury kablowej TP SA, wprowadzając model SP⁸ (przy założeniu wartości miernika - wspólny udział BSA oraz linii xDSL⁹ sprzedanych na rynku przez SP na poziomie 25% wszystkich dostępów xDSL na koniec 2010 r.).

³ Dz. U. Nr 106, poz. 675; dalej także: *ustawa*.

⁴ Według *Strategii Regulacyjnej Prezesa UKE* określenie „operator zasiedziały” odnosi się do Telekomunikacji Polskiej SA; dalej: TP SA.

⁵ *Local Loop Unbundling* - udostępnienie przez operatora sieci lokalnej pętli abonenckiej innemu operatorowi, w celu umożliwienia świadczenia przez niego usług telekomunikacyjnych klientowi końcowemu.

⁶ 10% udział LLU jest wzorowany na doświadczeniach krajów Europy Zachodniej.

⁷ *Bitstream Access* - sprzedaż szerokopasmowej transmisji danych przez operatora (alternatywnego) na rzecz jego klientów, przy wykorzystaniu infrastruktury sieciowej innego operatora (zazwyczaj dominującego na rynku).

⁸ *Service Provider* - operator sprzedający usługi w oparciu o sieć operatora dominującego, bez konieczności budowania własnej infrastruktury.

⁹ *Digital Subscriber Line* – cyfrowa linia abonencka. xDSL – zbiorowy termin na określenie technologii dostarczania Internetu; x jest zamiennikiem początkowej litery danej specyfikacji, np. ADSL.

Na koniec 2010 r. zostały osiągnięte następujące wartości mierników: usługi LLU stanowiły 4,88%, a usługi BSA - 22,67% linii xDSL, należących do TP SA.

Należy zauważyć, że działania Prezesa UKE zmierzające do pełnego osiągnięcia powyższych mierników mogły napotykać na obiektywne przeszkody wynikające z sytuacji rynkowej w regulowanym obszarze.

Prezes UKE realizował zaplanowane założenia w powyższym zakresie, dokonując m.in.: rewizji oferty ramowej na kolokację¹⁰ urządzeń technicznych operatorów alternatywnych w sieci „operatora zasiedziałego”, analizy cenników poszczególnych usług oraz korekty ofert w celu osiągnięcia odpowiednich proporcji cenowych pomiędzy tymi usługami. Ponadto, w wyniku negocjacji prowadzonych przez Prezesa UKE TP SA rozpoczęła budowę sal kolokacyjnych i ich udostępnianie operatorom alternatywnym.

1.2. Prezes UKE zawarł, w dniu 22 października 2009 r., porozumienie z TP SA, według którego operator zadeklarował wybudowanie i udostępnienie w ciągu 36 miesięcy, infrastruktury stacjonarnego dostępu szerokopasmowego umożliwiającej przyłączenie do Internetu 1 200 tys. nowych łączy. W trakcie kontroli stwierdzono, że realizując powyższe porozumienie, do końca 2010 r. TP SA wybudowała 454,3 tys. łączy, w tym 420,3 tys. (93%) łączy o przepływności 6 Mb/s i większej. Ponadto, w ramach porozumienia, TP SA wybudowała 50 084 łączy szerokopasmowe w obszarach „białych plam”¹¹ stanowiących kompleksowe inwestycje w wyselekcjonowanych 68 gminach na terenie kraju. UKE analizował składane przez TP SA kwartalne raporty o stanie realizacji inwestycji oraz weryfikował zrealizowane inwestycje we wskazanych lokalizacjach.

Według danych udostępnionych przez UKE na koniec I półrocza 2010 r., wskaźnik penetracji usług stacjonarnego szerokopasmowego dostępu do Internetu¹² wynosił: penetracja ogółem – 14,9% (na koniec 2009 r. – 13,5%, na koniec 2008 r. – 11,7%), penetracja ogółem w gospodarstwach domowych – 42,6% (2009 r. – 38,7%, 2008 r. – 33,3%).

¹⁰ 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.

¹¹ Zakwalifikowanych jako obszary, na których nie jest zaspokojony popyt na usługi stałego szerokopasmowego dostępu do Internetu.

¹² Liczba stacjonarnych łączy szerokopasmowych do liczby mieszkańców/ liczby gospodarstw domowych.

Według Komisji Europejskiej średni wskaźnik penetracji stacjonarnych usług szerokopasmowych ogółem w Unii Europejskiej w styczniu 2010 r. wyniósł 24,8 % (najniższy odnotowano na poziomie 13%, najwyższy – 37,8%)¹³.

2. Wykonywanie obowiązków określonych w *ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*.

W związku z wejściem w życie *ustawy* (w dniu 17 lipca 2010 r.), Prezes UKE, przy niezmiennym limicie wydatków na wynagrodzenia¹⁴, przeprowadził konieczne zmiany organizacyjne, przydzielając realizację zadań poszczególnym departamentom Urzędu.

2.1. Do 28 stycznia 2011 r. Prezes UKE wydał w ustawowym terminie 5 opinii w sprawie wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego działalności w zakresie telekomunikacji (art. 4 *ustawy*), wszczął 9 postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o zapewnieniu dostępu przedsiębiorcom telekomunikacyjnym do budynków lub infrastruktury technicznej i postanowień o skróceniu terminu zakończenia negocjacji (art. 30 w zw. z art. 21 i 22 *ustawy*). Ponadto Prezes UKE wszczął 2 postępowania administracyjne o wydanie decyzji w sprawie współkorzystania i dostępu do infrastruktury technicznej przedsiębiorstw wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej, prowadził 6 spraw w zakresie świadczenia usług dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa i wydał jedną decyzję w tym zakresie. Wszystkie postępowania prowadzone były zgodnie z przepisami *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Prezes UKE prowadził *Rejestr jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji*. Na dzień 1 lutego 2011 r. do *Rejestru* wpisano 14 podmiotów. Wpisy zostały dokonane w terminie zgodnym z art. 10 ust. 8 *ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne*¹⁵.

2.2. Od 26 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2011 r. do Urzędu wpłynęły 5 052 pisma od gmin w sprawie wydania przez Prezesa UKE opinii dotyczących projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz projektu miejscowego planu

¹³ Komunikat Komisji Europejskiej: *Sprawozdanie okresowe na temat jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej w 2009 r. (Sprawozdanie Nr 15) Sec(2010)630 z dnia 25 sierpnia 2010 r.* (KOM(2010) 253 wersja ostateczna/3).

¹⁴ Prezes UKE skalkulował skutki wejścia w życie *ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych* na poziomie 1,5 mln zł w 2010 r. i 3 mln zł w 2011 r. (dodatkowe 42 etaty). UKE otrzymało środki finansowe w wysokości 608 tys. zł na sfinansowanie 10 etatów w 2011 r.

zagospodarowania przestrzennego. UKE udzieliło 3 050 opinii, w tym 1 142 negatywne. Na podstawie analizy spraw 24 projektów studium i miejscowych planów stwierdzono, że opinie Prezesa UKE zostały przedstawione w wymaganym terminie, stosownie do art. 25 ust. 1 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁵.

2.3. NIK ocenia pozytywnie działania Prezesa UKE podejmowane w celu sporządzenia inwentaryzacji pokrycia kraju istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu (art. 29 ust. 1 *ustawy*). Urząd rozpoczął testy w zakresie gotowości przygotowywanego systemu informatycznego na potrzeby gromadzenia oraz przetwarzania danych w ramach tej inwentaryzacji. Prezes UKE przystąpił również do opracowania raportu o stanie sieci szerokopasmowych, o którym mowa w art. 83 *ustawy*.

Pracownicy Urzędu uczestniczyli w pracach zespołu, którego zadaniem było opracowanie rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej, o którym mowa w art. 29 ust. 7 *ustawy*, dotyczącego zbioru informacji o istniejącej infrastrukturze telekomunikacyjnej i publicznych sieciach telekomunikacyjnych¹⁷.

3. Współpraca Prezesa UKE z organami administracji rządowej oraz podejmowanie innych działań na rzecz zwiększenia dostępności do szerokopasmowego Internetu.

3.1. Mając na uwadze potrzebę koordynacji i wsparcia działań na rzecz rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej oraz rekomendację Międzyresortowego Zespołu „Polska Cyfrowa”¹⁸, UKE opracował¹⁹ *Projekt systemowy dla wspierania działań podejmowanych na rzecz kształtowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce*. Celem tego opracowania było zapewnienie spójności projektów realizowanych w ramach działań 8.3 oraz 8.4 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

¹⁵ Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

¹⁷ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie inwentaryzacji pokrycia istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz budynkami umożliwiającymi kolokację* (Dz. U. Nr 46, poz. 238).

¹⁸ Powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów Nr 144 z dnia 23 grudnia 2008 r., zmienionym zarządzeniem Nr 3 z dnia 3 lutego 2011 r.

¹⁹ Projekt został przedłożony Podsekretarzowi Stanu MSWiA pismem z dnia 20 stycznia 2010 r.

Powyższy *Projekt* nie został uruchomiony, pomimo pozytywnej oceny wniosku o jego dofinansowanie (wydanej przez Komisję Oceniającą²⁰ 3 marca 2010 r.), oraz pozytywnych uzgodnień z poszczególnymi departamentami MSWiA.

Prezes UKE sygnalizował²¹ Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prezesowi Rady Ministrów, że pomiędzy UKE a MSWiA powstał spór o realizację *Projektu systemowego*, który opóźnia jego wdrożenie. W dniu 6 grudnia 2010 r. Minister Rozwoju Regionalnego dokonał zmiany beneficjenta *Projektu systemowego* - z UKE na Centrum Projektów Informatycznych MSWiA.

3.2. Zapewniając wsparcie techniczne dla Władzy Wdrażającej Programy Europejskie (WWPE)²² w zakresie prowadzenia analiz inwestycji telekomunikacyjnych, UKE stworzył bazę danych zawierającą m.in. przedsięwzięcia finansowane w ramach Działania 8.4. W wyniku prowadzonych analiz pracownicy UKE zidentyfikowali problem tzw. „blokowania miejscowości”, polegający na rezerwowaniu możliwości budowy dostępu do Internetu w dużej ilości miejscowości przez trzy firmy, które byłyby beneficjentami środków przekazywanych na inwestycje w ramach działania 8.4. Firmy te złożyły łącznie 170 na 360 wniosków w II naborze z 2010 r.

Prezes UKE podjął kroki w celu przeciwdziałania powyższej praktyce, sygnalizując skalę opisanego wyżej problemu przedstawicielom MSWiA, MRR i WWPE. Pomimo sugestii Prezesa UKE dotyczących rozważenia modyfikacji kryteriów oceny wniosków, adresowanych do WWPE, stosowne zmiany nie zostały wprowadzone.

3.3. Prezes UKE angażował się także w realizację projektu *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej*. Urząd m.in. weryfikował studia wykonalności poszczególnych przedsięwzięć dla pięciu województw objętych tą inicjatywą oraz udzielał im wsparcia merytorycznego przy realizacji projektów. Ponadto Prezes UKE doprowadził do uzgodnienia z Ministrem Rozwoju Regionalnego (w listopadzie 2010 r.) metodyki ustalania tzw. obszarów „białych”, „szarych” i „czarnych” (obszarów interwencji na rzecz zapewnienia tradycyjnego szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz sieci następnej generacji - NGA). Metodyka ta została również uzgodniona z TP SA w zakresie m.in. zasad przekazywania danych o infrastrukturze.

²⁰ Powołaną przez Instytucję Pośredniczącą dla 8 osi priorytetowej PO IG.

²¹ Pismo do Ministra SWiA oraz notatka dla Prezesa Rady Ministrów z 26 lipca 2010 r.

4. NIK ocenia pozytywnie inicjatywy podejmowane przez Prezesa UKE, mające na celu wspieranie rozwoju szerokopasmowego dostępu do Internetu w Polsce, wdrażania sieci szerokopasmowych i likwidowaniu barier inwestycyjnych, w szczególności prawnych.

4.1. Prezes UKE uczestniczył w charakterze doradcy, w pracach ww. Międzyresortowego Zespołu „Polska Cyfrowa”. Efektem udziału Prezesa UKE w pracach Zespołu było zainicjowanie oraz przygotowanie wstępnego projektu *ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*. Prezes UKE był także inicjatorem powołania w 2009 r. Krajowego Forum Szerokopasmowego oraz uruchomienia Portalu Krajowego Forum Szerokopasmowego²³ stanowiącego platformę współpracy wszystkich stron zaangażowanych w proces budowy szerokopasmowej infrastruktury telekomunikacyjnej. Portal jest prowadzony przez UKE w ramach budowy i utrzymania Portalu Polska Szerokopasmowa realizowanego w projekcie *System Informacyjny o infrastrukturze szerokopasmowej i portal Polska Szerokopasmowa*. W 2010 r. w ramach prac nad portalem UKE opublikował 1022 aktualności i 100 artykułów o tematyce dotyczącej rozwoju i unowocześnienia infrastruktury szerokopasmowej.

4.2. Kolejną inicjatywą Prezesa UKE²⁴ było przygotowanie i przedstawienie projektu uchwały dotyczącego zmiany tzw. linii demarkacyjnej pomiędzy programami operacyjnymi²⁵ finansowanymi z poszczególnych funduszy Unii Europejskiej.

W związku z wprowadzeniem zmiany linii demarkacyjnej przez Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013²⁶, Prezes UKE przyjął obowiązek badania, czy na obszarze budowy sieci dostępowej przez jednostkę samorządu terytorialnego nie jest planowana realizacja projektów działania 8.4. Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Powyższa zmiana ma ułatwić samorządom finansowanie budowy sieci dystrybucyjnych i dostępowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

²² Porozumienie z 2 grudnia 2009 r. pomiędzy UKE i WWPE w sprawie realizacji czynności technicznych w ramach PO IG Działanie 8.4. *Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”*.
<http://www.forumszerokopasmowe.pl/>

²³ Prezes UKE uczestniczył w roli obserwatora w pracach Komitetu Koordynacyjnego NSRO.

²⁴ Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

²⁵ Uchwały Komitetu Nr 46 z 25 czerwca 2010 r., Nr 48 z 6 sierpnia 2010 r. oraz Nr 49 z 8 października 2010 r. w sprawie zmiany załącznika do Uchwały Nr 2 Komitetu Koordynacyjnego z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie przyjęcia linii demarkacyjnej pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, w kategorii interwencji 10-15 RPO w odniesieniu do demarkacji z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

4.3. Prezes UKE prowadził działania informacyjne i konsultacyjno-doradcze związane z inwestycjami w rozbudowę infrastruktury Internetu szerokopasmowego. Na stronach internetowych UKE i Krajowego Forum Szerokopasmowego utworzono dział „Inwestycje-poradnik dla jst”, w którym zamieszczono liczne opracowania dotyczące infrastruktury szerokopasmowej, modeli współpracy między podmiotami publicznymi a prywatnymi. Dodatkowo UKE przy współpracy z Fundacją Wspomagania Wsi i Polsko–Amerykańską Fundacją Wolności opracował trzy poradniki dotyczące budowy sieci szerokopasmowych oraz teleinformatycznej sieci dostępowej.

W ocenie NIK przydatne z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów, mogą być bazy danych udostępnione na stronie internetowej UKE w postaci map popytu Internetu szerokopasmowego, nasycenia usługami dostępu do Internetu szerokopasmowego oraz wskaźnika penetracji usługami dostępu do Internetu. Urząd udostępnia również wyszukiwarki pozwalające na ustalenie czy na danym terenie świadczone są usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz zawierające informacje o inwestycjach TP SA na obszarach „białych plam” (identyfikacja obszarów, na których potencjalni inwestorzy musieliby konkurować z TP).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o kontynuowanie przez Prezesa UKE działań zmierzających do zwiększenia szerokopasmowego dostępu do Internetu w Polsce.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pani Prezes o przesłanie w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Prezes prawo zgłoszenia na piśmie, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie wniosku, ocen i uwag zawartych w niniejszym wystąpieniu.