

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Temat: Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i klientów w Polskiej Telefonii Komórkowej Centertel Spółka z o.o.

Numer: P96060

Rodzaj: Kontrola niekoordynowana, planowa

Inicjator: Inicjatywa własna NIK

Cel i tematyka: Ocena prawidłowości i skuteczności prawnych zabezpieczeń interesów Skarbu Państwa, udziałowców i klientów przez PTK Centertel oraz wypełniania warunków udzielonego przez Ministra Łączności zezwolenia, na świadczenie usług w zakresie telefonii komórkowej¹, a także przestrzegania przepisów prawa o łączności. W szczególności ocenie poddane zostały zagadnienia dotyczące:

1. W Zarządzie Spółki PTK Centertel:

- a/ prawnych zabezpieczeń w dokumentach dotyczących spółki: interesów wspólników, budżetu państwa i klientów,
- b/ zgodności działalności z warunkami określonymi w zezwoleniu na działalność w dziedzinie telekomunikacji i decyzji w sprawie przydziału częstotliwości, a także w zawartych umowach o „pomocy technicznej i w zarządzaniu oraz o połączeniach”,
- c/ przestrzegania przepisów ustawy o łączności dot. zasad używania urządzeń radiokomunikacyjnych,
- d/ rzetelności rejestracji usług i rozliczeń z Telekomunikacją Polską S.A.,
- e/ prawidłowości zabezpieczania baz danych o abonentach i informacji o świadczonych na ich rzecz usługach - przed dostępem osób trzecich,
- f/ jakości świadczonych usług.

¹ Telefonii komórkowej przeznaczona jest do obsługi drogą łączności radiowej ruchomych lub stacjonarnych abonentów stacji telefonicznych lądowych. Sieć typu komórkowej składa się z wielu nadawczo-odbiorczych bazowych stacji radiowych o zasięgu działania od kilkuset metrów do około 30 km (tzw. komórek) rozmieszczonych w ściśle określony sposób w terenie. Stacje bazowe połączone są z automatycznymi centralami radiotelefonicznymi (tzw. obszarowymi MTX), te zaś z kolei z przewodową siecią telefoniczną central międzymiastowych lub miejscowych. Utworzona sieć radiotelefoniczna w połączeniu z siecią przewodową daje możliwość łączenia się abonentów telefonii komórkowej pomiędzy sobą, jak też z każdym abonentem sieci przewodowej zarówno w ruchu krajowym i międzynarodowym. Połączenie obu sieci telekomunikacyjnych pozwala również abonentom sieci przewodowej na łączenie się z abonentami telefonii komórkowej.

2. W Zarządzie Telekomunikacji Polskiej S.A.:

- a/** prawidłowości zabezpieczenia interesów prawnych i ekonomicznych w umowach zawieranych z PTK Centertel,
- b/** prawidłowości kształtowania cen przez TP S.A. i PTK Centertel za korzystanie ze współpracujących sieci telekomunikacyjnych,
- c/** nadzoru nad prawidłowością rozliczeń finansowych z PTK Centertel z tytułu świadczonych usług,
- d/** jakości świadczonych usług telekomunikacyjnych w połączeniach pomiędzy abonentami PTK Centertel i TP S.A.

3. W Ministerstwie Łączności:

- a/** sprawowania funkcji regulacyjnych w procesie tworzenia rynku usług telekomunikacyjnych,
- b/** egzekwowania od PTK Centertel zobowiązań wynikających z udzielonego zezwolenia na podjęcie działalności w dziedzinie telekomunikacji,
- c/** kontrolowania przez organy Ministra Łączności działalności PTK Centertel w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o łączności,
- d/** załatwiania wniosków PTK Centertel o wydawanie zezwoleń na używanie urządzeń i wykorzystywania częstotliwości.

Okres objęty badaniami

kontrolnymi 1992 - I półrocze 1996 r.

Jednostki

kontrolowane

Polska Telefonia Komórkowa Centertel Spółka z o.o.,
Telekomunikacja Polska Spółka Akcyjna oraz Ministerstwo Łączności

Zastrzeżenia do

materiałów

pokontrolnych

Zastrzeżenia do ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zgłosiła PTK Centertel w piśmie z dnia 30 października 1996 r. Komisja odwoławcza na posiedzeniu jawnym działając w trybie art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej

Izbie Kontroli² podjęła uchwałę w której częściowo uwzględniła jedno z zastrzeżeń dot. nieegzekwowania należytej jakości połączeń telefonicznych uzyskiwanych w wyniku współpracy z siecią przewodową TP S.A. Dalsze zastrzeżenia zostały oddalone. Pozostałe skontrolowane podmioty nie skorzystały z prawa zgłoszenia zastrzeżeń.

² Dz.U. z 1995 r. Nr 13 poz. 59 ze zm.

Ministrowie Łączności w okresie objętym kontrolą:	Od 14 września 1990 r. do 23 grudnia 1991 r. - Jerzy Slezak. Od 24 grudnia 1991 r. do 10 lipca 1992 r. - Marek Rusin (kierownik Ministerstwa Łączności). Od 11 lipca 1992 r. do 25 października 1993 r. - Krzysztof Kilian i od 26 października 1993 r. - Andrzej Zieliński.
--	---

Poprzednio przeprowadzone kontrole dot. telefonii komórkowej	W latach 1991 - 1992 przedmiotem dwukrotnego kontrolnego zainteresowania NIK były zagadnienia dotyczące wyboru partnerów zagranicznych Polskiej Poczty Telegraf i Telefon (PPTT) do realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji sieci telefonii komórkowej. W III kwartale 1991 r. przeprowadzono kontrolę Ministerstwa Łączności i Dyrekcji Generalnej PPTT w zakresie prawidłowości przeprowadzenia konkursu na wybór firmy zagranicznej, jako współpartnera zdolnego do realizacji ww. przedsięwzięcia.
---	--

Stwierdzono wówczas, że konkurs zorganizowany przez Ministra Łączności w 1990 r. i trwający ponad 8 miesięcy został unieważniony w dniu 18 stycznia 1991 r. decyzją ówczesnego Ministra Łączności. Wyniki badań kontrolnych nie dostarczyły jednoznacznych przesłanek prawnych, ekonomicznych bądź organizacyjnych uzasadniających unieważnienie konkursu.

Minister Łączności unieważniając konkurs zobowiązany był do zwrotu zagranicznym firmom, które przystąpiły do przetargu, wadium w łącznej kwocie ponad 240 tys. dolarów USA. W celu spłaty powstałego zadłużenia Minister Łączności nie dokonał jednak korekt wydatków budżetowych, lecz zobowiązał PPTT do pokrycia tych kosztów z własnych środków. Polska Poczta Telegraf i Telefon na podstawie zawartej z Ministrem Łączności umowy z dnia 21 czerwca 1991 r. spłaciła powyższe zadłużenie ponosząc wydatki w wysokości 278.000 zł., które zaliczono w ciężar kosztów reprezentacji i reklamy, mimo że wydatki te nie były związane z jej działalnością.

Należy podkreślić, że w tym czasie, PPTT miała złą sytuację finansową, nie wywiązywała się ze zobowiązań oraz płaciła karne odsetki za nieterminową realizację zobowiązań płatniczych.

Na podstawie wyników kontroli NIK przeprowadzonej w II kwartale 1992 r. Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie spowodował, że odniesioną w ciężar kosztów reprezentacji i reklamy ww. kwotę 278.000 zł., przeksięgowano w straty nadzwyczajne PPTT. Kwota ta została włączona do podstawy podatku dochodowego za rok 1991 r., jako wydatek nie stanowiący kosztów uzyskania przychodów. Wyliczony od tej kwoty podatek dochodowy wyniósł 110 tys. zł.

W II kwartale 1992 r. badaniami kontrolnymi objęto poza ww. sprawą „wybrane zagadnienia przetargu na wybór partnera zagranicznego PPTT do współpracy przy budowie i eksploatacji sieci radiokomunikacji ruchomej lądowej typu komórkowego w Polsce”. Stwierdzono wówczas, że po unieważnieniu konkursu Minister Łączności zlecił PPTT zorganizowanie przetargu otwartego na wybór partnera zagranicznego do utworzenia podmiotu gospodarczego będącego operatorem telefonii komórkowej w Polsce.

Kontrola wykazała, że sposób rozstrzygnięcia przetargu, zagrażał sprawnemu wdrażaniu i rozwojowi sieci telefonii komórkowej. Podstawowym bowiem kryterium wyboru firm zagranicznych, była najwyższa wartość zaoferowanej darowizny na rozwój polskiej telekomunikacji. Natomiast dane techniczno-eksploatacyjne zawarte w dokumentacji złożonej przez oferentów (uczestników przetargu) nie były przedmiotem zainteresowania ani też analiz komisji przetargowej. Preferowanie kryterium wysokości darowizny i w zasadzie nieuwzględnienie technicznej i eksploatacyjnej strony ofert nie gwarantowało osiągnięcia założonego celu.

Stwierdzono również, iż mimo objęcia przez stronę polską większości udziałów, tj. 51% w Spółce z o.o. „Polska Telefonia Komórkowa” nie gwarantowało to proporcjonalnego do nich wpływu PPTT na szereg istotnych spraw finansowo-organizacyjnych i gospodarczych. Dotyczyło to m.in. takich zagadnień, jak: polityka rozwojowa, plany i prognozy Spółki, zatwierdzanie rocznych planów finansowych, powoływanie i odwoływanie członków Zarządu lub Rady Nadzorczej oraz tworzenie albo rozwiązywanie filii Spółki. Powyższy stan wynikał z faktu, iż w umowie Spółki z dnia 22 października 1991 r. postanowiono, iż do podejmowania uchwał Zgromadzenia Wspólników w wymienionych sprawach wymagana będzie większość 75% - 100% udziałów, tj. w zakresie przekraczającym udział PPTT.

Należy przy tym podkreślić długotrwały przebieg negocjacji mających na celu podpisanie umowy Spółki. Zawarto ją bowiem po prawie półrocznych rozmowach od czasu rozstrzygnięcia przetargu.

Na podstawie ustaleń kontroli wystąpiono w dniu 18 sierpnia 1992 r. do Zarządu Spółki TP S.A. o zapewnienie sobie wpływu na istotne decyzje gospodarcze Spółki PTK i zadbanie o interesy ekonomiczne TP S.A. proporcjonalnie do posiadanych udziałów. Wniesiono także o podjęcie działań w celu niedopuszczenia do dalszych opóźnień w budowie polskiej sieci telefonii komórkowej. W szczególności dotyczyło to terminowej realizacji obowiązków określonych w decyzji Ministra Łączności z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie przydziału i sposobu wykorzystania częstotliwości dla realizacji sieci radiokomunikacji ruchomej lądowej typu komórkowego NMT (Nordik Mobiles Telekom) 450 w zakresie częstotliwości 450 MHz oraz w zezwoleniu Ministra Łączności z dnia 18 grudnia 1991 r. na działalność w dziedzinie telekomunikacji. Wiązało się to z zapewnieniem dołączenia do sieci - w terminie nie dłuższym niż 12 miesięcy od wydania zezwolenia - wymienionych w zezwoleniu aglomeracji miejskich.

Ówczesny Zarząd TP S.A. przyjmując do realizacji wnioski pokontrolne zadeklarował, że poprzez swych przedstawicieli w Radzie Nadzorczej PTK Centertel będzie oddziaływał na Spółkę zarówno w zakresie rozwoju sieci telefonii komórkowej, jak i rozliczeń finansowych z TP S.A. Poinformowano także NIK, że aczkolwiek - zgodnie z postanowieniami kodeksu handlowego³ - 51% udziałów dostatecznie zapewnia wpływ na wszelkie decyzje gospodarcze podejmowane przez władze PTK Centertel, to jednak ze względu na ochronę interesów TP S.A. podjęto następujące przedsięwzięcia:

- ◆ zobowiązano członków Zarządu TP S.A. do zapewnienia realizacji zadań wynikających z zaleceń NIK, a w szczególności dotyczących realizacji decyzji Ministra Łączności z dnia 16 grudnia 1991 r. i zawartych w zezwoleniu Ministra Łączności z dnia 18 grudnia 1991 r.,
- ◆ zobowiązano przedstawicieli TP S.A. w Radzie Nadzorczej PTK Centertel, do egzekwowania od Zarządu PTK Centertel dla TP S.A. materiałów dotyczących:
 - szczegółowej analizy funkcjonowania telefonicznej sieci komórkowej z przedstawieniem uwarunkowań jej rozwoju,
 - przedstawienia programu działań, na tle dotychczasowych doświadczeń, dla zapewnienia terminowej budowy tej sieci.

Były to informacje deklaratywne i nie zostały poparte konkretnymi przedsięwzięciami. Dopiero w trakcie kontroli NIK w 1996 r., Zarząd TP S.A. podejmował działania zmierzające do realizacji ww. przedsięwzięć.

2. Synteza ustaleń kontroli.

2.1. Ustalenia kontroli wykazały, że działalność PTK Centertel w latach 1992 - 1996 przyspieszyła rozwój i unowocześnienie telekomunikacji w Polsce. Wybudowanie przez Spółkę i eksploataowanie sieci telefonii ruchomej rozszerzyło w istotnym stopniu zakres świadczonych usług telekomunikacyjnych. Zastosowanie w miarę nowoczesnej techniki radiowej umożliwiło zdynamizowanie procesu telefonizowania obszarów kraju o dużym rozproszeniu zabudowy i niskiej gęstości zaludnienia.

W ciągu 5 lat działalności PTK Centertel podłączono do sieci radiokomunikacyjnej ok. 100 tys. abonentów, a pokrycie obszaru kraju tą siecią wyniosło ponad 90%.

Obok ww. pozytywnych efektów kontrola wykazała, że w procesie tworzenia, a także działalności PTK Centertel w niedostatecznym stopniu zabezpieczane były interesy: polskiego współnika spółki, budżetu państwa i abonentów telefonicznych.

2.2. Wyniki kontroli wykazały, że Ministerstwo Łączności i TP S.A. w latach 1992 - I półrocze 1996 r., współuczestnicząc z podmiotami zagranicznymi w realizacji

³ Dz.U. 1934 r. Nr 57, poz. 502, ze zm.

przedsięwzięcia, którego celem było zbudowanie, a następnie eksploataowanie ruchomej sieci telekomunikacyjnej o strukturze komórkowej NMT 450 w niedostatecznym stopniu zabezpieczały interes gospodarczy państwa, a także abonentów telefonicznych.

W szczególności Minister Łączności nie wykorzystał możliwości stworzenia, przy udziale firm i kapitału zagranicznego, silnej krajowej bazy przemysłowej dla technologii komórkowej, która zapewniłaby możliwość budowania i operowania zarówno współczesnymi, jak i przyszłymi generacjami urządzeń telefonii komórkowej. Deklaracje w tym zakresie, złożyło konsorcjum firm z Francji i USA, które wybrane zostało w drodze przetargu na współudziałowców w spółce PTK Centertel. Ministerstwo Łączności nie wyraziło zainteresowania omawianymi propozycjami i dlatego nie zawarto stosownych umów umożliwiających realizację ww. zamierzeń. W rezultacie problem rozwoju usług telekomunikacyjnych nie był rozwiązany w sposób kompleksowy, tj. z równoczesnym tworzeniem możliwości produkcyjnych w krajowym przemyśle teletechnicznym urządzeń dla radiotelefonii ruchomej.

Odmienne, w sposób zabezpieczający interesy polskiej gospodarki, Minister Łączności uregulował powyższy problem po utworzeniu Spółki PTK Centertel w odniesieniu do operatorów otrzymujących zezwolenie na prowadzenie działalności telekomunikacyjnej. Rozporządzeniem z dnia 23 października 1991 r. w sprawie określenia systemów telekomunikacyjnych zakładanych i używanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a więc wydanym w następnym dniu po zawarciu umowy Spółki PTK Centertel, zakazano (w § 1 ust. 1) zakładania i używania na naszym terytorium innych systemów komunikacyjnych oprócz cyfrowych, których produkcja została uruchomiona w Polsce. W związku z powyższym, aby umożliwić PTK Centertel podjęcie działalności polegającej na budowie i eksploatacji sieci telekomunikacyjnej analogowej w omawianym Rozporządzeniu postanowiono, iż ww. przepis wchodzi w życie po półrocznym vacatio - legis (opis str. 23).

2.3. Ministerstwo Łączności w niedostateczny sposób nadzorowało przebieg procesu tworzenia spółki PTK Centertel. Skutkowało to między innymi działaniami niezgodnymi z obowiązującym prawem, a także niewłaściwym zabezpieczeniem interesów polskiego udziałowca.

Stwierdzono m.in., że przetarg na współudziałowca zagranicznego w PTK Centertel wygrało konsorcjum firm: France Telecom z Francji i American Information Technologies Corporation - Ameritech z USA. Natomiast umowę spółki zawarto z innymi firmami nie uczestniczącymi w przetargu: France Telecom Mobiles International z Francji i Ameritech International z USA, które zostały wskazane przez zwycięzców przetargu. Ponadto umowę w imieniu firmy amerykańskiej podpisała osoba, która nie posiadała pełnomocnictwa do

reprezentowania ww. firmy. Obowiązek ten wynikał z art. 99 § 1 kodeksu cywilnego. Polska Poczta Telegraf i Telefon, organizator przetargu i Ministerstwo Łączności nie posiadały takich informacji o zagranicznych udziałowcach PTK Centertel, jak np. status prawny, sytuacja majątkowa i finansowa, rodzaj prowadzonej działalności w kraju pochodzenia (opis str. 20 i 21).

2.4. Dopuszczono do zawarcia umowy spółki, w której podmiotowi polskiemu, który objął 51% udziałów, nie zagwarantowano odpowiedniej reprezentacji w Zarządzie, a tym samym wpływu na jego działalność. Zarząd Spółki składał się z 6 osób powołanych na siedmioletnią kadencję, przy czym wspólnicy zagraniczni objęli 4 kluczowe stanowiska (opis str. 21).

Niekorzystny podział kompetencji i odpowiedzialności za zarządzanie Spółką powodował wyłączenie strony polskiej z możliwości decydowania w szeregu istotnych kwestiach dotyczących funkcjonowania Spółki oraz zabezpieczenia interesów abonentów. Wymownym przykładem tego stanu było zawarcie w 1992 r. kontraktu pomiędzy PTK Centertel i firmą amerykańską Electronic Data System (EDS PCC). Był on niekorzystny dla PTK Centertel, a co gorsze nie chronił interesów abonentów telefonicznych, gdyż nie zapewniał traktowania przekazywanych tej firmie przez PTK Centertel informacji o abonentach, jako poufnych. Ponadto firmie EDS udostępniono dostęp do bazy danych o abonentach i ruchu rozmów. Dostęp dotyczył także numerów zastrzeżonych, w tym takich m.in. instytucji, jak: MSW, UOP i URM. Naruszało to prawo klientów do poufności rozmów. Odpowiedzialny był za to zawieszony w czynnościach przez Radę Nadzorczą Spółki Dyrektor Generalny desygnowany na to stanowisko przez amerykańskiego udziałowca (opis str. 21, 22 i 23).

2.5. Zarząd PTK Centertel zawarł z udziałowcami zagranicznymi niekorzystną dla Spółki umowę o „pomocy technicznej i w zarządzaniu”. Konsekwencją tego było ponoszenie przez Spółkę znacznych wydatków finansowych na rzecz zagranicznych udziałowców, tj. FTMI oraz AI i zatrudnianych przez nich firm zagranicznych, za świadczone usługi. Wysokość opłaty ustalono jako procentowy udział od uzyskiwanych przez Spółkę przychodów. Płacono w oderwaniu od rzeczywiście wykonanych prac, ich zakresu i wartości rynkowej oraz bez kontrolowania przez TP S.A. zasadności wydatków. W latach 1992 - 1994 Spółka wypłaciła z tego tytułu kwotę co najmniej 14 mln dolarów USA, a więc kwotę większą od wniesionych udziałów do kapitału zakładowego Spółki przez zagranicznych udziałowców (opis str. 23 i 24).

Spółka nie posiadała w latach 1992 - 1994 zakładowego planu kont odpowiadającego wymaganiom rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie prowadzenia rachunkowości. W sposób niekompletny prowadzone były w Spółce zapisy w

dokumentach księgowych, a koszty za usługi konsultingowe ponoszono bez podstawy prawnej, tj. bez zawarcia stosownych umów (opis str. 24 i 25).

2.6. Zasady rozliczeń finansowych pomiędzy współpracującymi operatorami sieci stacjonarnej i ruchomej określała umowa „o połączeniach” zawarta w dniu 17 grudnia 1991 r. pomiędzy: PPTT a PTK Centertel, przy czym PPTT nie była upoważniona do zawarcia tej umowy. W wyniku zmiany tej umowy dokonanej przez TP S.A. w dniu 17 grudnia 1993 r., tj. po dwóch latach jej stosowania, Spółka w latach 1994 - I półrocze 1996 poniosła szkodę finansową w wysokości 169,3 mln zł. Z mocy ww. umowy TP S.A. otrzymywała bowiem od PTK Centertel za ruch telefoniczny z sieci ruchomej do sieci stacjonarnej zaledwie 10 % wpływów od rozliczanych rozmów. Natomiast PTK Centertel otrzymywała około 80 % wpływów za ruch od sieci stacjonarnej do ruchomej. W rezultacie wpływy PTK Centertel były 5,7 razy większe od TP S.A. Powyższe wynikało z przyjęcia zasady, iż przy inicjowaniu rozmów przez abonentów PTK Centertel do abonentów TP S.A., za każdą minutę rozmowy PTK Centertel płacić będzie TP S.A. kwotę 7,5 krotnie niższą od kwoty płaconej przez TP S.A. za rozmowy inicjowane przez abonentów sieci stacjonarnej.

Skutki powyższego przerzucono na abonentów telefonicznych sieci stacjonarnej w postaci podwyżek cen za połączenia z abonentami sieci ruchomej o 25 %.

Dopiero w czasie trwania kontroli NIK Zarząd TP S.A. wypowiedział umowę „o połączeniach”. Jako uzasadnienie podano m.in., że PTK Centertel prowadzi taktykę nieuzasadnionego utrzymywania rozliczeń na poziomie jaskrawo niekorzystnym dla TP S.A. (opis str. 25, 26 i 27).

2.7. W latach 1992 - 1993 TP S.A. dokonywała rozliczeń za telefoniczny ruch międzysieciowy z PTK Centertel bez otrzymywania wykazów zarejestrowanych połączeń. Natomiast w kolejnych latach faktury wystawiane zarówno przez TP S.A., jak i PTK Centertel były sporządzane niezgodnie z obowiązującymi przepisami. W szczególności nie podawano liczby jednostek i ceny jednostki, a podawano jedynie nazwę usługi, kwotę należności oraz podatek VAT. Fakturowanie odbywało się na podstawie rejestrów sporządzanych przez PTK Centertel. Rejestry te nie posiadały jednakże cech dokumentów, gdyż nie były podpisywane zarówno przez jednostkę wystawiającą i osobę odpowiedzialną (opis str. 28).

2.8. W całym okresie objętym kontrolą TP S.A., udostępniając swoją sieć PTK Centertel, nie posiadała niezbędnego wyposażenia technicznego do rejestracji czasu płatnych połączeń telefonicznych generowanych z sieci ruchomej do stacjonarnej. W tej sytuacji TP S.A. korzystała w tym zakresie, poczynając od 1994 r. wyłącznie z danych przekazywanych przez

PTK Centertel. Uniemożliwiało to merytoryczną kontrolę prawidłowości wzajemnych rozliczeń finansowych pomiędzy omawianymi podmiotami gospodarczymi (opis str. 28).

Od momentu powołania Spółki PTK Centertel, TP S.A. nie uczestniczyła w procesie projektowania i uruchamiania systemu rejestracji połączeń w ruchu telefonicznym międzysieciowym pomiędzy obydwoma operatorami, w oparciu o który dokonywane były rozliczenia za ten ruch. Dokonywane przez TP S.A. próby rejestracji omawianych połączeń wykazywały istotne różnice, na niekorzyść Spółki w porównaniu z danymi przekazywanymi przez PTK Centertel. Pomimo tego nie podjęto działań w celu wyjaśnienia tego problemu (opis str. 29 i 30).

2.9. Polska Telefonia Komórkowa Centertel, w okresie objętym kontrolą, nielegalnie eksploatowała szereg urządzeń sieci radiokomunikacyjnej. Między innymi stwierdzono, że w latach 1992 - I półrocze 1996 r. PTK Centertel budowała sieć telefonii komórkowej, tj. urządzenia stacji bazowych i urządzenia linii radiowych bez uzyskania wymaganych ustawą o łączności zezwoleń. Z reguły z wnioskami o uzyskanie zezwoleń występowano dopiero po zainstalowaniu i uruchomieniu urządzeń.

W styczniu 1996 r. funkcjonowało 291 stacji bazowych w tym 127 (43,6%) bez zezwoleń, z tego 87 (68,5%) uruchomiono nawet przed złożeniem w Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej wniosków o wydanie zezwoleń. Według stanu na 24 kwietnia 1996 r. na stacjach bazowych zainstalowano 413 nadajników z czego 136 (33%) pracowało na obiektach nie posiadających zezwoleń, przy czym 7 na stacjach, które były eksploatowane od 1993 r., a 17 na stacjach używanych bez zezwoleń od 1994 r. Postępowanie powyższe było naruszeniem przepisów rozdziału 2 ustawy o łączności dot. zasad prowadzenia działalności w dziedzinie telekomunikacji. Nie spotkało się to jednakże z reakcją przewidzianą prawem, ze strony Ministra Łączności i jego organów.

Uwagę przy tym zwraca fakt, że część nielegalnie działających stacji bazowych zainstalowano w obiektach TP S.A., bądź obiektach znajdujących się w pobliżu Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej, a nawet w budynkach, w których mają siedzibę departamenty Ministerstwa Łączności, odpowiadające za wydawanie zezwoleń (opis str. 30, 31 i 32).

2.10. Minister Łączności nie egzekwował również od PTK Centertel przedkładania mu projektów technicznych i planów zagospodarowania częstotliwości. Uniemożliwiało to Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej prowadzenie międzynarodowej koordynacji częstotliwości radiowych zgodnie z postanowieniami Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej (ITU).

Należy podkreślić, iż zgodnie z postanowieniami ww. organizacji, polskiej administracji łączności nie wolno wydać dokumentu zezwalającego na używanie stacji nadawczej bez uzyskania międzynarodowej koordynacji częstotliwości, której stacja ta używa (opis str. 33).

Eksplloatowane przez PTK Centertel bez zezwoleń stacje bazowe mogły prowadzić do zakłóceń lokalnie działających użytkowników częstotliwości radiowych. Fakt taki miał miejsce na terenie woj. opolskiego. Zakłócano tam pracę legalnej stacji telemetrycznej Zakładów Azotowych w Kędzierzynie Koźlu (opis str. 33 i 34).

2.11. Polska Telefonia Komórkowa Centertel nie respektowała także zarządzeń Ministra Łączności zobowiązujących ją do przedkładania pełnych danych dotyczących ewidencji sieci, linii i urządzeń telekomunikacyjnych. W rezultacie Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna w latach 1992 - I półrocze 1996 r. nie pobierała za ich używanie opłat w wysokości wynikającej z rozporządzeń Ministra Łączności. (opis str. 34).

2.12. Pomimo funkcjonowania od 5 lat, PTK Centertel nie posiadała na eksplloatowane urządzenia radiowe świadectwa homologacji. Było to działanie nielegalne, bowiem niezgodne z zasadami prowadzenia działalności w dziedzinie telekomunikacji określonymi w art. 7 ustawy o łączności. Wynikało to m.in. z niewywiązywania się PTK Centertel z obowiązku udostępnienia Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej przyrządów niezbędnych do badań homologacyjnych. Wynikał on z postanowienia zawartego w zezwoleniu telekomunikacyjnym Nr 011/91 z dnia 18 grudnia 1991 r. (opis str. 35)

2.13. Minister Łączności, w okresie objętym kontrolą, w swoich decyzjach niekonsekwentnie kwalifikował usługi świadczone przez PTK Centertel. Było to niekorzystne dla Spółki, a także abonentów w przypadku dochodzenia swoich praw.

Działalność tą raz traktowano jako usługi o charakterze powszechnym, w innym zaś jako niepowszechne. Sytuacja powyższa - w latach 1992 - 1993 - ze względu na to, że opłaty za używanie częstotliwości dla PTK Centertel były wyższe niż przewidziane dla operatorów świadczących usługi o charakterze powszechnym, wywoływała konflikty pomiędzy administracją łączności i operatorem, włącznie z kierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowego.

Niejednolita interpretacja przez Ministra Łączności charakteru omawianych usług PTK Centertel powodowała wątpliwości, co do zakresu odpowiedzialności Spółki w razie niewykonania lub nienależytego wykonania usług telekomunikacyjnych. W świetle bowiem art. 57 ustawy o łączności⁴ podmiot świadczący usługi o charakterze powszechnym odpowiada za jej niewykonywanie w zakresie określonym w wspomnianej ustawie o łączności. Natomiast podmiot świadczący usługi nie mające charakteru powszechnego odpowiada w razie jej niewykonania na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego⁵ (opis str. 35 i 36).

⁴ patrz przypis nr 7

⁵ patrz przypis nr 5

2.14. Minister Łączności nie egzekwował od PTK Centertel obowiązku, wynikającego z postanowień zezwolenia telekomunikacyjnego, dot. informowania go o wysokości opłat za świadczone usługi w zakresie telefonii komórkowej. W skontrolowanym bowiem okresie PTK Centertel wprowadziła 44 nowe cenniki, zaś Ministrowi Łączności przekazano tylko 3 z nich (opis str. 35).

2.15. Rozwój bazy techniczno-eksploatacyjnej, zarówno sieci stacjonarnej i ruchomej, nie nadążał za przyrostem liczby abonentów. Powodowało to niezadowalającą jakość usług telefonicznych świadczonych przez obu operatorów sieci telekomunikacyjnych. Według badań PTK Centertel i TP S.A. inicjowane w latach 1993 - 1996 połączenia telefoniczne przez abonentów obu sieci w 50% nie dochodziły do realizacji. (opis str. 36 i 37).

2.16. Kontrola wykazała, że Zarządy Spółek: TP S.A. i PTK Centertel w niewłaściwy sposób dokumentowały prace Zgromadzenia Wspólników i Rady Nadzorczej PTK Centertel. Na przykład Zarząd PTK Centertel nie prowadził księgi protokołów. Wymóg ten wynika z art. 239 § 1 Kodeksu handlowego⁶

Natomiast Zarząd TP S.A. nie gromadził protokołów z posiedzeń Zgromadzeń Wspólników i posiedzeń Rady Nadzorczej PTK Centertel, a także sprawozdań wyników finansowych tej spółki.

W latach 1992 - 1995 Zarząd TP S.A. obradował 337 razy lecz sprawy związane z działalnością PTK Centertel rozpatrywane były na 18 posiedzeniach - najczęściej jako sprawy „różne”.

Zarząd TP S.A. delegując swoich przedstawicieli do udziału w posiedzeniach Zgromadzenia Wspólników i Rady Nadzorczej PTK Centertel nie udzielał im stosownych instrukcji lub wytycznych w sprawie reprezentowania praw z udziału. Pełnomocnicy ci nie informowali Zarządu TP S.A. o przebiegu, ustaleniach i decyzjach podjętych na ww. posiedzeniach.

Brak udokumentowania działalności przedstawicieli TP S.A. w organach Spółki PTK Centertel uniemożliwił dokonanie przez NIK oceny ich pracy.

⁶ patrz przypis nr 3

3. Wnioski

Mając na uwadze konieczność rozwoju nowych i nowoczesnych usług telekomunikacyjnych oraz wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niezbędne podjęcie przez Ministra Łączności realizacji poniższych wniosków:

- ♦ wiązanie, zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 23 października 1991 r.⁷, decyzji dopuszczenia podmiotu zagranicznego do budowy i eksploatacji sieci telefonii komórkowej, z obowiązkiem partycypowania w rozwoju krajowego przemysłu teletechnicznego w dziedzinie techniki i technologii komórkowej,
- ♦ wyegzekwowanie od PTK Centertel działalności zgodnej zarówno z wymogami ustawy o łączności jak i zezwolenia telekomunikacyjnego, poprzez skuteczne sprawowanie przez PITiP i PAR kontroli nad działalnością PTK Centertel, a w przypadkach stwierdzenia naruszania obowiązujących zasad, podejmowanie działań przewidzianych przez prawo,
- ♦ doprowadzenie przez właściwe organy Ministra Łączności do wyegzekwowania uszczupień finansowych poniesionych przez budżet państwa w latach 1992 - 1996 z powodu nienależytego wywiązywania się przez PTK Centertel z obowiązku wnoszenia opłat od eksploatowanych urządzeń stacji bazowych i linii radiowych,
- ♦ ustalenie jednolitego i zgodnego z ustawą o łączności kwalifikowania charakteru usług świadczonych przez PTK Centertel w zakresie telefonii komórkowej NMT 450.

Ponadto Minister Łączności, jako reprezentant Skarbu Państwa w TP S.A. powinien:

- ♦ zobowiązać Zarząd TP S.A. do renegotjacji umowy o połączeniach zawartej z PTK Centertel w kierunku określenia współpracy na warunkach zabezpieczających interes: stron, budżetu państwa i abonentów telefonicznych,
- ♦ dokonać analizy wykonywania obowiązków przez Zarząd TP S.A. oraz osoby reprezentujące w Radzie Nadzorczej PTK Centertel interesy TP S.A. i wyciągnąć stosowne wnioski.

⁷ patrz przypis nr 4

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Stan prawny w zakresie kontrolowanej działalności

Utworzenie PTK Centertel Sp. z o.o. Na podstawie zezwolenia Nr 13-III-TB/4882/91 z dnia 18 września 1991 r. wydanego przez Prezesa Agencji ds. Inwestycji Zagranicznych⁸ w dniu 22 października 1991 r. zawarto aktem notarialnym umowę Spółki pod firmą „Polska Telefonía Komórkowa Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością”⁹. Udziałowcami PTK zostali:

- państwowa jednostka organizacyjna Polska Poczta Telegraf i Telefon (po przekształceniach organizacyjnych Telekomunikacja Polska S.A.), która objęła 10.200 udziałów o łącznej wartości 11.386.260 zł, co stanowiło 51% udziałów,
- korporacja France Telkom Mobiles International (FTMI), zarejestrowana we Francji oraz firma Ameritech International (AI) z siedzibą w USA. Obie firmy objęły po 4900 udziałów każda, o łącznej wartości 10.934.740 zł., co oznaczało, że każda z nich objęła po 24,5% udziałów.

Zgodnie z zawartą umową udziały w kapitale zakładowym miały być pokryte wkładem pieniężnym. Spółka została zarejestrowana w dniu 11 grudnia 1991 r.¹⁰ i z tym dniem, stosownie do postanowień art. 171 ust. 1 kodeksu handlowego nabyła osobowość prawną.

Spółka została powołana na okres 25 lat (§ 5 wymienionej wyżej umowy). W maju 1993 r. Spółka zmieniła nazwę i od tej pory prowadzi swoją działalność pod firmą „Polska Telefonía Komórkowa - Centertel - spółka z ograniczoną odpowiedzialnością”¹¹.

Zezwolenie na działalność w dziedzinie telekomunikacji W okresie zawiązania spółki, działalność w dziedzinie telekomunikacji, poza podmiotami wskazanymi w art. 42 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz.U. Nr 86, poz. 504 z późn. zm.)¹² mogły wykonywać jedynie te podmioty, które otrzymały zezwolenie telekomunikacyjne (art. 4 pkt 4 ustawy). Spółka uzyskała od Ministra Łączności stosowne zezwolenie Nr 011/91 z dnia 18 grudnia 1991 r. Przedmiotem zezwolenia objęto zakładanie i używanie urządzeń sieci radiokomunikacji ruchomej lądowej o strukturze komórkowej

⁸ Zezwolenie zostało wydane na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. Nr 60, poz. 253; zm.: Nr 80, poz. 350; Nr 111, poz. 480; 1993 r. Nr 134, poz. 646; 1996 r. Nr 45, poz. 199)

Akt notarialny został sporządzony przez Państwowe Biuro Notarialne w Warszawie, Al. Świerczewskiego 58 i wpisany do repetytorium A IV-13714/91

¹⁰ Postanowienie Sądu Rejestrowego dla m.st. Warszawy Wydział XVI Gospodarczy z dnia 11 grudnia 1991 r. pod nr XVI Ns Rej. H-8824/91

¹¹ Zmiana nazwy została wprowadzona aktem notarialnym sporządzonym w Kancelarii Notarialnej R. Dora i A. Micorek w dniu 12.05.1993 r. Rep. A-1369/93

¹² Uwaga: publikacja ustawy o łączności dotyczy stanu prawnego z 1991 r.

pracującej w systemie analogowym NMT 450 w paśmie częstotliwości 450 Mhz oraz świadczenie usług za ich pomocą. Jednocześnie w zezwoleniu określono warunki techniczne wykonywania tej działalności (załącznik do zezwolenia) i zobowiązano Spółkę m.in. do przestrzegania następujących postanowień:

- ⇒ używania pasm i zakresów częstotliwości przyznanych decyzjami Ministra Łączności,
- ⇒ stosowania w sieci NMT 450 wyłącznie fabrycznie nowych urządzeń lub elementów sieci posiadających świadectwo homologacji wydane przez Ministra Łączności lub upoważniony przez niego organ,
- ⇒ współpraca sieci NMT 450 z innymi sieciami jest realizowana w drodze dwustronnych umów o połączeniach pomiędzy PTK Centertel, a operatorami innych sieci,
- ⇒ wstępną lokalizację urządzeń oraz ich parametry techniczne, PTK Centertel określi w projekcie technicznym, który powinien być dostarczony do wiadomości Ministra Łączności w terminie nie krótszym niż na 15 dni przed datą rozpoczęcia realizacji poszczególnych etapów budowy.
- ⇒ szczegółowa lokalizacja urządzeń radiowych oraz radiowych linii przesyłowych wymaga każdorazowego uzgodnienia w trybie określonym w przydziale częstotliwości,
- ⇒ PTK Centertel jest zobowiązana do opracowania regulaminu świadczenia usług w sieci komórkowej, który powinna podać do publicznej wiadomości,
- ⇒ PTK Centertel ma prawo samodzielnie ustalać opłaty za świadczone użytkownikom usługi telekomunikacyjne,
- ⇒ PTK Centertel jest zobowiązana dostarczać Ministrowi Łączności informacje o aktualnie stosowanych opłatach za świadczone usługi,
- ⇒ PTK Centertel jest zobowiązana do współpracy z instytucją upoważnioną przez Ministra Łączności do przeprowadzenia badań homologacyjnych systemu i urządzeń będących przedmiotem zezwolenia. PTK Centertel udostępni przyrządy niezbędne do badań homologacyjnych.

Zezwolenie nie obejmowało przydziału pasm i zakresów częstotliwości dla urządzeń radiokomunikacyjnych sieci NMT 450, które Spółka uzyskała od Ministra Łączności w odrębnej decyzji z dnia 16 grudnia 1991 r. wraz z warunkami technicznymi wykorzystywania przydzielonych częstotliwości.

Stosownie do postanowień § 8 umowy Spółki i zgodnie z uzyskanym zezwoleniem, przedmiotem działalności Spółki jest:

- ◆ budowa i eksploatacja lądowych ruchomych sieci telekomunikacyjnych o strukturze komórkowej, zarówno działających w technologii analogowej, jak i cyfrowej;

- ◆ świadczenie, wprowadzanie na rynek i sprzedaż usług telekomunikacyjnych dostępnych przy obecnie istniejących i przyszłych technologiach systemów telekomunikacji komórkowej, łącznie z przekazywaniem danych i wszelkimi innymi usługami związanymi z systemami telekomunikacji komórkowej;
- ◆ prowadzenie działalności handlowej w kraju;
- ◆ prowadzenie importu na potrzeby produkcyjne i usługowe Spółki;
- ◆ prowadzenie eksportu towarów i usług własnych Spółki z zastrzeżeniem, że eksport i import nie dotyczy towarów, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji.

Umowa spółki

Udziałowcy Spółki ustalili (§ 17 umowy spółki), że żadna ze stron, jak również ich następcy nie przystąpią do żadnej spółki z osobą trzecią w zakresie dotyczącym świadczenia usług radiokomunikacji ruchomej lądowej typu komórkowego w przyszłym systemie paneuropejskim na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Ewentualne spory między wspólnikami wynikające z zawartej umowy spółki i przyszłymi umowami, o ile nie będą rozstrzygnięte w sposób polubowny, zostaną poddane „Arbitrażowi w Wiedniu”.

Pierwsze władze Spółki zostały ustanowione w umowie spółki. Zarząd składa się z 6 osób powołanych na siedmioletnią kadencję. Zgodnie z zawartą umową, spółkę reprezentuje dyrektor generalny, łącznie z innym członkiem zarządu (§ 31 umowy). Natomiast Rada Nadzorcza poza uprawnieniami nadzorczymi wynikającymi z art. 212 Kodeksu handlowego¹³ ma następujące prawa:

- ◆ wyraża zgodę Zarządowi na zaciąganie zobowiązań przekraczających kwotę 1.116.300 zł.;
- ◆ podejmuje uchwały dotyczące nabycia lub zbycia nieruchomości, a także środków trwałych o wartości przekraczającej 1/10 kwoty 1.116.300 zł.
- ◆ doradza Zgromadzeniu Wspólników w kwestiach dotyczących Spółki;
- ◆ w uzasadnionych przypadkach zawiesza w czynnościach członków zarządu.

Zgromadzenie Wspólników, jako najwyższa władza w Spółce podejmuje uchwały we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych dla pozostałych władz Spółki. Dla ważności uchwał, postanowienia umowy spółki wymagają obecności wspólników reprezentujących 51% kapitału, z tym że większość 3/4 udziałów wymagana jest w takich sprawach jak:

- ◆ zatwierdzanie polityki rozwoju oraz długoterminowych planów i programów Spółki,
- ◆ zatwierdzanie rocznych planów finansowych,

¹³ patrz przypis nr 3

- ◆ udzielenie lub odmowa udzielenia corocznego skwitowania Zarządowi, Radzie Nadzorczej lub ich członkom, odwołanie organu lub osoby, której odmówiono skwitowania,
- ◆ podejmowanie decyzji o powołaniu i odwołaniu członka lub członków Zarządu oraz o odwołanie członka lub członków Rady Nadzorczej,
- ◆ tworzenie lub rozwiązywanie filii spółki.

Natomiast zgody wszystkich wspólników wymagają uchwały Zgromadzenia Wspólników w następujących sprawach:

- ◆ zmiany umowy spółki,
- ◆ zmiany innych umów zawieranych pomiędzy Spółką a wspólnikami oraz rozstrzyganie sporów wynikających z takich umów, o ile umowy przewidują taką procedurę,
- ◆ przepisanie, przekazanie, sprzedaż lub zastawienie udziałów wspólników,
- ◆ podwyższenie lub obniżenie kapitału zakładowego Spółki,
- ◆ podział zysków oraz pokrycie strat, jak również reinwestowanie zysków,
- ◆ rozwiązanie i łączenie spółek,
- ◆ zatwierdzenie wewnętrznego regulaminu Spółki.

Umowa spółki ustaliła (§ 16), że w ciągu pierwszych trzech lat obrachunkowych po rejestracji, zysk netto nie będzie dzielony między wspólników, tylko będzie reinwestowany w Spółkę. Dopiero po tym okresie zysk będzie dzielony pomiędzy wspólników proporcjonalnie do ich udziału w kapitale zakładowym z zastrzeżeniem, że wspólnicy mogą jednomyślnie ustalić inne zasady podziału zysku.

Umowa spółki ustalała poufność informacji przekazywanych przez wspólników i uznanych przez nich za poufne lub zastrzeżone (§ 37 umowy). Obejmują one nie tylko informacje ustne i pisemne (dotyczące know-how, norm, instrukcji, procedur, rysunków, szkiców, notatek, metod działalności ekonomicznej) ale także inne informacje przekazane jako poufne lub zastrzeżone, które winny być zachowane przez wspólników w ścisłej tajemnicy i nie powinny być ujawnione osobom trzecim bez uzyskania uprzednio wyraźnej zgody wszystkich stron na piśmie.

Żaden ze wspólników nie będzie zobowiązany do zachowania poufności informacji jeśli:

- ◆ informacja ta znalazła się w sposób zgodny z prawem w jego posiadaniu, jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji o zawarcie umowy spółki, co powinno być potwierdzone odpowiednimi dokumentami;
- ◆ informacja stała się ogólnie dostępna bez winy danego wspólnika;
- ◆ informacja została legalnie ujawniona.

Zobowiązanie o zachowaniu poufności informacji pozostaje w mocy także przez okres 10 lat po rozwiązaniu umowy spółki, o ile wspólnicy nie zdecydują inaczej.

Zawarcie umowy spółki, poprzedzone zostało podpisaniem w dniu 22 października 1991 r. umowy przedwstępnej, w której strony zobowiązały się, że w terminie 14 dni po rejestracji Spółki spowodują zawarcie „umowy o pomocy technicznej i w zarządzaniu” pomiędzy Spółką a FTMI i AI. Z „Umowy o pomocy technicznej i w zarządzaniu” wynika, że obie te firmy będą świadczyły Spółce pomoc we wszystkich dziedzinach jej działalności, a mianowicie: finansowej, technicznej, marketingowej i administracyjnej, gwarantując sobie przez okres przynajmniej siedmiu lat obsadzenie stanowisk czterech dyrektorów, tj. generalnego, finansowego, technicznego i ds. marketingu. Tym samym obie firmy, posiadające w Spółce mniejszościowe udziały, zagwarantowały sobie całkowity wpływ na bieżące sprawy Spółki.

Regulamin świadczenia usług przez PTK Centertel W Regulaminie świadczenia usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym w sieci NMT 450 z dnia 9 sierpnia 1994 r., wydanym na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o łączności¹⁴, Centertel zapewnia klientom poufność informacji o świadczonych na ich rzecz usługach telekomunikacyjnych z wyjątkiem przypadków przewidzianych przepisami Regulaminu (§ 13). Jednakże ze względu na radiowy charakter połączeń pomiędzy abonentami, PTK Centertel nie gwarantuje ochrony tajemnicy treści rozmów. W związku z tym zapis o poufności informacji będzie dotyczył przede wszystkim danych identyfikacyjnych osób fizycznych i prawnych. W obowiązującym stanie prawnym ich ochrona prawna wynika z przepisów Kodeksu cywilnego¹⁵ o ochronie dóbr osobistych (art. 23 i art. 24), bowiem ustawa o łączności generalnie nie reguluje tych kwestii. Tak więc zapisy Regulaminu nie mają oparcia w ustawie o łączności.

Regulacje wynikające z przepisów ustawy o łączności i aktów wykonawczych Stosownie do postanowień art. 29 ustawy o łączności¹⁶ kontrolę PTK Centertel wykonują organy Ministra Łączności, tj. Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna (PAR) oraz Państwowa Inspekcja Telekomunikacyjna i Poczta (PITiP). Kontrole urządzeń i sieci odbywają się w celu:

- 1) wykrywania działalności prowadzonej bez wymaganej koncesji lub w sposób niezgodny z warunkami podanymi w koncesji (zezwoleniu telekomunikacyjnym);
- 2) określenia jakości funkcjonowania urządzeń i sieci telekomunikacyjnych oraz zgodności ich pracy z obowiązującymi przepisami;

¹⁴ Po ogłoszeniu jednolitego tekstu ustawy o łączności z dnia 30.08.1995 r. Dz.U. Nr 117, poz. 564 - podstawa prawna uległa zmianie na art. 36 ust. 2.

¹⁵ patrz przypis nr 5

¹⁶ patrz przypis nr 19

- 3) wykrywania i lokalizacji urządzeń i sieci telekomunikacyjnych:
 - a/ używanych bez zezwolenia lub w sposób niezgodny z warunkami podanymi w zezwoleniu,
 - b/ powodujących zakłócenia w pracy innych urządzeń telekomunikacyjnych,
- 4) kontroli oznakowania urządzeń telekomunikacyjnych oraz posiadania przez nie świadectwa homologacji,
- 5) kontroli przestrzegania wykorzystania przydzielonych częstotliwości, znaków wywoławczych oraz sygnałów identyfikacyjnych.

W razie ustalenia przez wymienione wyżej organy Ministra Łączności, że:

- 1) stan rzeczowy lub techniczny albo praca urządzeń telekomunikacyjnych używanych przez PTK Centertel:
 - a/ są niezgodne z obowiązującymi przepisami w dziedzinie telekomunikacji lub warunkami koncesji, zezwolenia lub przydziału częstotliwości, zakresów częstotliwości, sygnału identyfikacyjnego lub znaku wywoławczego,
 - b/ powodują zakłócenia w działaniu innych urządzeń telekomunikacyjnych.
- 2) naruszono obowiązujące przepisy w dziedzinie poczty lub telekomunikacji,
- 3) naruszono warunki ustalone w koncesji, w zezwoleniu lub przydziale częstotliwości, zakresów częstotliwości, sygnału identyfikacyjnego lub znaku wywoławczego,

organ przeprowadzający kontrolę wydaje decyzję, w której określa zakres naruszeń i termin usunięcia nieprawidłowości przez PTK Centertel (art. 29 ust. 6 ustawy o łączności).

PAR oraz PITiP przeprowadzając kontrolę są organami egzekucyjnymi w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

W przypadku stwierdzenia używania urządzenia radiokomunikacyjnego bez wymaganego zezwolenia lub bez świadectwa homologacji, PAR wydaje decyzję nakazującą w trybie natychmiastowym wstrzymanie używania urządzeń oraz zabezpiecza urządzenia przed dalszym używaniem w miejscu instalacji, bądź je deponuje (art. 29 ust. 7 ustawy o łączności)¹⁷.

Wykonywanie działalności w sposób sprzeczny z ustawą o łączności lub warunkami określonymi w zezwoleniu, jak też niewykonywanie decyzji wydanych w trybie wspomnianego wyżej art. 29 ust. 6 ustawy o łączności jest podstawą do cofnięcia koncesji lub zezwolenia (art. 29 ustawy o łączności). Jednakże decyzja o cofnięciu koncesji lub zezwolenia albo o ograniczeniu przedmiotu, zakresu lub obszaru działalności powinna być poprzedzona m.in. wezwaniem podmiotu do usunięcia przyczyn uzasadniających wydanie takiej decyzji.

¹⁷ patrz przypis nr 19

PTK Centertel (stosownie do przepisów art. 20 ust. 1 ustawy o łączności) uiszcza za używanie linii, urządzeń lub sieci telekomunikacyjnych roczne opłaty. Opłaty są pobierane przez PITiP bądź PAR, odpowiednio do zakresu ich działania. Opłaty te stanowią dochód Skarbu Państwa.

PTK Centertel (według przepisów art. 26 ustawy o łączności) uiszcza także roczne opłaty za używanie częstotliwości radiowych. Opłaty te są pobierane przez PAR i stanowią jej przychód. Do opłat pobieranych przez PITiP i PAR stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym.

2. Ważniejsze ustalenia kontroli

2.1. Zabezpieczenie interesów gospodarczych państwa w procesie rozwoju usług telekomunikacyjnych

Zawarcie umowy spółki

2.1.1. Ministerstwo Łączności oraz Polska Poczta Telegraf i Telefon podejmując działania zmierzające do realizacji, przy udziale firm zagranicznych, przedsięwzięcia polegającego na budowie i używaniu sieci radiokomunikacyjnej ruchomej lądowej o strukturze komórkowej NMT 450, obejmującej zasięgiem działania cały obszar Rzeczypospolitej Polskiej - dopuścili do niedostatecznego zabezpieczenia interesów gospodarki narodowej, jak też abonentów telefonicznych.

Ustalenia kontroli wykazały, że PPTT przy tworzeniu podmiotu gospodarczego prawa handlowego z firmami zagranicznymi, nie przestrzegała obowiązującego w tym zakresie prawa.

- *Na polecenie Ministerstwa Łączności, PPTT zorganizowała przetarg otwarty w celu wyboru zagranicznego partnera do realizacji przedsięwzięcia związanego z budową i używaniem sieci radiokomunikacyjnej ruchomej. Przetarg wygrało konsorcjum firm: France Telecom z Francji i American Information Technologies Corporation - Ameritech z USA. Argumentem, który zdecydował o wyborze tych firm była ich deklaracja udzielenia darowizny w wysokości 75 mln dolarów USA na rzecz rozwoju polskiej telekomunikacji. Umowę spółki oprócz PPTT zawarły firmy nie uczestniczące w przetargu: France Telecom Mobiles International z Francji i Ameritech International z USA, które zostały wskazane przez zwycięzców przetargu. W imieniu firmy amerykańskiej umowę podpisała osoba, która nie posiadała pełnomocnictwa do reprezentowania ww. firmy. Obowiązek ten wynika z art. 99 § 1 Kodeksu cywilnego¹⁸. Udziałowcy*

¹⁸ patrz przypis nr 5

Spółki nie wnieśli całego objętego w umowie Spółki kapitału zakładowego. Niedopłata wyniosła 462 tys. zł. Naruszono tym art. 160 pkt 2 Kodeksu handlowego¹⁹. Niedopłata do kapitału zakładowego wynikała z wahań kursu dolara USA w okresie tworzenia PTK Centertel. Wpłacony bowiem w październiku 1991 r. przez firmy FTMI i AI depozyt 20 mln dolarów USA z przeznaczeniem na pokrycie kapitału zakładowego dawał po przeliczeniu kwotę 22.326.000 zł (wpisaną w § 9 Umowy Spółki). Jednakże po przekształceniu rachunku depozytowego w rachunek bieżący w dniu 8 stycznia 1992 r. i po przeliczeniu dolarów USA na złote (według ówczesnego kursu) faktyczna wartość wpłaty wyniosła 21.864.000 zł. Była więc niższa od kwoty podanej w Umowie Spółki o 462.000 zł. W związku z kontrolą Zarząd PTK Centertel zobowiązał się do zgłoszenia tej kwestii Radzie Nadzorczej i Zgromadzeniu Wspólników i podjęcia uchwały co do wysokości dopłaty i trybu jej dokonania.

Stwierdzono, że PPTT nie posiadała podstawowych informacji o zagranicznych udziałowcach, jak np. status prawny, sytuacja majątkowa i finansowa, rodzaj prowadzonej działalności w kraju pochodzenia itp. Również Ministerstwo Łączności, które nadzorowało proces tworzenia spółki joint venture nie dysponowało wymienionymi informacjami. Brak wiedzy na temat firm z którymi podpisano umowę może utrudniać dochodzenie roszczeń przy ewentualnych sporach i trudnościach w realizacji umowy.

W umowie spółki z dnia 22 października 1991 r. PPTT nie zagwarantowała sobie odpowiedniej reprezentacji w Zarządzie Spółki, w proporcji do posiadanych udziałów, a tym samym oddziaływania na działalność Spółki. W § 29 umowy postanowiono, że Zarząd Spółki będzie się składał z sześciu osób powołanych na siedmioletnią kadencję, przy czym wspólnicy zagraniczni obsadzą cztery kluczowe stanowiska, tj. Dyrektora Generalnego, Dyrektora ds. Marketingu, Dyrektora Technicznego i Dyrektora Finansowego. Natomiast Polska Poczta Telegraf i Telefon obsadzi stanowiska Zastępcy Dyrektora Generalnego i Dyrektora Administracyjnego.

Niekorzystny podział kompetencji i odpowiedzialności za zarządzanie Spółką spowodował wyłączenie wpływu strony polskiej, na szereg istotnych kwestii dot. funkcjonowania Spółki oraz zabezpieczenia interesów abonentów. Wymownym przykładem tego stanu było zawarcie w 1992 r. kontraktu pomiędzy PTK Centertel i firmą Elektronik Data System EDS PCC, którego przedmiotem była sprzedaż systemu billingowego CMIS (Cellular Management Information System) i jego utrzymywanie oraz rozbudowywanie do aktualnych potrzeb PTK Centertel. Realizacja kontraktu nie była korzystna dla PTK Centertel zwłaszcza w obszarze poufności. Kontrakt przewidywał bowiem możliwość traktowania każdej przekazanej informacji, w tym informacji o abonentach, jako poufnej, jednak pod warunkiem

¹⁹ patrz przypis nr 3

wyraźnego oznaczenia takiego jej charakteru w momencie przekazywania, czego jednak PTK Centertel w praktyce nie stosowała.

W trakcie współpracy z EDS PCC, tj. firmą amerykańską będącą stroną kontraktu z PTK Centertel, doszło także do kooperacji z firmami EDS GmbH (niemiecka) oraz EDS Poland, z którymi nie zawierano jakichkolwiek odrębnych kontraktów, i którym udostępniono bazy danych o abonentach, już niczym nie chronione, także w sensie prawnym. Działano w tym przypadku bezumownie.

Ponadto EDS PCC i EDS GmbH miały zdalny i niekontrolowany dostęp do systemu billingowego CMIS, w tym także do bazy informacyjnej o abonentach i ruchu rozmów. Dostęp dotyczył także numerów zastrzeżonych, w tym takich m.in. instytucji jak: MSW, UOP i URM. Wymieniona praktyka naruszała:

1. Regulamin świadczenia usług przez PTK Centertel, który gwarantował abonentom poufność i nie przewidywał możliwości jej uchylenia nawet w ramach takich kontraktów jak z EDS i nawet przy istnieniu i stosowaniu klauzuli poufności;
2. postanowienia umów abonenckich o tzw. numerach zastrzeżonych, których nie można było ujawniać bez zgody abonenta;
3. postanowienia samego kontraktu z EDS PCC, który gwarantował poufność, pod warunkiem zastosowania określonych w nim procedur polegających na wskazaniu, że przekazywane informacje są poufne;
4. zasady staranności sumiennego kupca wynikającej z postanowień kodeksu handlowego, polegającej na przekazywaniu danych o abonentach i ruchu ich rozmów (tzw. billing) tym firmom z którymi nie zawarto żadnego kontraktu.

Tak więc PTK Centertel, mimo kilkuletnich doświadczeń jako operator sieci telefonicznej i mimo zobowiązania się wobec swoich abonentów, nie stosował należytych procedur poufności informacji o abonentach i nie podjął zawczasu technicznie możliwego szyfrowania informacji dotyczących abonentów.

Za powyższe postępowanie z danymi o abonentach odpowiedzialny był zawieszony przez Radę Nadzorczą Spółki dotychczasowy Dyrektor Generalny skierowany do pracy przez Ameritech oraz sama firma amerykańska Ameritech. Z ustaleń dokonanych przez TP S.A. wynika, że Dyrektor nie znał nawet treści kontraktu z EDS PCC. Bagatelizował również problem udostępniania baz danych o abonentach, a także nie uważał za stosowne powiadomić o zaistniałym fakcie Rady Nadzorczej Spółki i jej wspólników.

Odpowiedzialność ponosi także firma Ameritech, jako strona „umowy o pomocy technicznej i w zarządzaniu” zobowiązana tą umową do świadczenia na rzecz PTK Centertel pomocy o najwyższej możliwej i dostępnej Ameritechowi jakości w zakresie techniki, zarządzania i obsługi prawnej. Usługi te ww. firma świadczyła odpłatnie, pobierając stawkę zryczałtowaną w postaci procentu od przychodu Spółki, a także odrębnie fakturowała koszty zatrudniania specjalistów kierowanych do pomocy do firmy PTK Centertel. Między innymi taki

specjalnie opłacany specjalista zezwolił w 1995 r. na przekazanie kolejnej partii bazy danych bez zachowania procedur umownych dotyczących poufności.

Poinformowany - w związku z wystąpieniem NIK - przez Ministra Łączności o powyższej sprawie (w celu jej zbadania) Szef Urzędu Ochrony Państwa, nie przedstawił swego stanowiska do czasu zakończenia kontroli.

Wykorzystanie krajowej bazy przemysłowej

2.1.2. Wyniki kontroli wykazały, że konsorcjum firm: France Telecom z Francji i American Information Technologies Corporation - Ameritech z USA, przystępując do przetargu na wybór udziałowca w tworzonej przez PPTT spółce, zadeklarowały w złożonej ofercie m.in., że doprowadzą do stworzenia silnej krajowej bazy przemysłowej dla technologii komórkowej, która zapewni możliwość budowania i pracowania zarówno współczesnymi, jak i przyszłymi generacjami telefonii komórkowej. Oferta ta, nie stała się przedmiotem zainteresowania Ministra Łączności m.in. z powodu, iż system telefonii analogowej nie był uznawany za przyszłościowy.

W dzień po utworzeniu Spółki PTK Centertel, a przed wydaniem jej zezwolenia telekomunikacyjnego na budowę sieci analogowej telefonii komórkowej i świadczenia usług telefonicznych, Minister Łączności wydał Rozporządzenie z dnia 23 października 1991 r.²⁰ w sprawie określenia systemów telekomunikacyjnych, zakładanych i używanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w którym m.in. w § 1 ust. 1 postanowiono, że „Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą być zakładane i używane wyłącznie cyfrowe systemy komutacyjne, których produkcja została uruchomiona w Polsce”. W związku z powyższym, aby umożliwić PTK Centertel podjęcie działań związanych z budową i eksploatacją sieci telekomunikacyjnej analogowej w omawianym Rozporządzeniu postanowiono, iż ww. przepis wchodzi w życie po półrocznym vacatio-legis.

Umowa o pomocy technicznej i w osobowości zarządaniu zagranicznymi

2.1.3. Ustalenia kontroli wskazują, że w dniu 16 grudnia 1991 r., a więc po pięciu dniach od uzyskania prawnej Zarząd PTK Centertel zawarł z wspólnikami niekorzystną dla spółki „Umowę o pomocy technicznej i w zarządzaniu”. W art. 1 pkt 1.1 postanowiono, że udziałowcy zagraniczni zapewnią Spółce pomoc techniczną i w zarządzaniu zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej, na prośbę Spółki lub z inicjatywy udziałowców zagranicznych za zgodą Spółki.

Postanowiono również (art. 1 pkt 1.2), iż zagraniczni udziałowcy Spółki zapewnią w początkowej fazie czterech dyrektorów Spółki na okres przynajmniej siedmiu lat. Głównym zadaniem tych dyrektorów będzie udzielania pomocy technicznej i w zarządzaniu.

²⁰ patrz przypis nr 4

W art. 4 pkt 4.1 postanowiono, że PTK Centertel za usługi w zakresie pomocy technicznej i w zarządzaniu świadczone przez udziałowców zagranicznych oraz wskazane przez nich firmy zagraniczne na rzecz Spółki, będzie w latach 1992 - 1993 ponosić opłaty w wysokości 8% od całkowitego przychodu osiągniętego w skali roku ze sprzedaży usług; 6% w latach 1994 - 1996; 4% w latach 1997 - 1998 i 3% w latach 1999 - 2006. Nie uwzględniano więc rzeczywiście poniesionych kosztów za świadczenie usługi oraz ich aktualnej wartości rynkowej. Usługi te miały dotyczyć pomocy w takich dziedzinach jak:

- ◆ prowadzenie finansów Spółki,
- ◆ zarządzanie Spółką przez czterech zagranicznych dyrektorów,
- ◆ sprowadzanie do Polski odpowiedniej liczby ekspertów w celu świadczenia usług i wyposażenia ich w sprzęt,
- ◆ doradztwo oraz instruktaż w sprawach związanych z funkcjonowaniem Spółki i świadczeniem usług telekomunikacyjnych, przyjmowanie w swoich macierzystych biurach pracowników Spółki w celu ich przeszkolenia,
- ◆ dostarczanie nieodpłatnie Spółce specjalistycznego sprzętu pomiarowego i testującego w celu umożliwienia badań homologacyjnych urządzeń radiokomunikacyjnych,
- ◆ zapewnienie udziału Spółki w międzynarodowej organizacji Nordic Mobiles Telephony²¹, tak aby w pełni koordynować działalność rozwojową spółki z operatorami innych sieci.

Kontrola wykazała, że niezależnie od powyższego Spółka zawarła z członkami Zarządu umowy o pracę i wypłacała im z tego powodu wynagrodzenie.

Na podstawie ww. umowy PTK Centertel w latach 1992 - 1994 poniosła wydatki w wysokości 14 mln dolarów USA. Wielkość poniesionych przez PTK Centertel opłat na rzecz zagranicznych udziałowców oraz wskazanych przez nich firm z tytułu umowy o pomocy technicznej w zarządzaniu jest wyższa niż wyniósł ich wkład pieniężny do kapitału Spółki.

W trakcie kontroli, TP S.A. w dniu 15 kwietnia 1996 r. zleciła Przedsiębiorstwu Usługowemu REWIKS spółka z o.o. przeprowadzenie w PTK Centertel kontroli niektórych zagadnień ekonomiczno-finansowych. Z opracowanej ekspertyzy wynika m.in. że:

- ◆ Spółka nie posiadała w latach 1992 - 1994 zakładowego planu kont odpowiadającego obowiązującym wymaganiom rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości²² nie księgowano wszystkich nakładów poniesionych w związku z realizacją umowy o „pomocy technicznej i w zarządzaniu” w latach 1992 - 1993,

²¹ Międzynarodowa organizacja zrzeszająca operatorów sieci telefonii komórkowej NMT 450

²² Dz.U. Nr 10, poz. 35 ze zm.

- ◆ poniesione nakłady w zakresie umowy o „pomocy technicznej i w zarządzaniu” w latach 1992 - 1995 zaliczane były w koszty działalności Spółki, ze znacznym opóźnieniem w stosunku do rzeczywistego terminu poniesienia kosztów,
- ◆ ponoszono dodatkowe opłaty za usługi konsultingowe bez zawierania stosownych umów,
- ◆ zarząd Spółki podejmował w latach 1992 - 1993 oraz za I półrocze 1994 r. decyzje o wypłatach, pomimo braku opinii Rady Nadzorczej o jakości usług świadczonych przez udziałowców zagranicznych (wymóg ten wynika z § 4 ust. 2 umowy spółki),
- ◆ nie było możliwości uzgodnienia rejestrów sprzedaży towarów i usług telekomunikacyjnych z ewidencją księgową.

2.2. Zabezpieczenie interesów budżetu państwa i klientów

Realizacja umowy o połączeniach pomiędzy TP S.A. i PTK Centertel

2.2.1. Ustalenia kontroli wykazały, że z naruszeniem zasady legalności i gospodarności PPTT uregulowała zasady współpracy pomiędzy operatorami sieci telekomunikacyjnej stacjonarnej i ruchomej.

Stwierdzono, że uregulowania tego dokonano w drodze zawarcia w dniu 17 grudnia 1991 r. z PTK Centertel umowy o „połączeniach”. Jednakże w dniu zawierania umowy PPTT nie była uprawniona do podejmowania tego typu zobowiązań, gdyż już w dniu 13 grudnia 1991 r. następcą prawnym tej jednostki została spółka TP S.A. (Rejestr Handlowy dz. B Nr RHB 29979).

Umowa o „połączeniach” w momencie jej podpisywania była korzystna dla PPTT (TP S.A.).

Ustalono w niej m.in., że:

- ◆ PPTT będzie zatrzymywała w całości wpływy uzyskane z opłat pobieranych od swoich abonentów z tytułu generowania przez nich ruchu telefonicznego do sieci PTK Centertel,
- ◆ PTK Centertel będzie przekazywać PPTT 100 % wpływów uzyskanych z opłat od swoich abonentów, liczonych według taryfy stosowanej przez PPTT, za generowane przez nich rozmowy międzynarodowe.

Omawiana umowa była także korzystna dla PTK Centertel. Ustalono w niej bowiem, że PTK Centertel za połączenia krajowe wychodzące z sieci ruchomej do sieci stacjonarnej będzie dzielić się z PPTT uzyskiwanymi wpływami w następującej proporcji:

- ◆ za połączenia miejscowe i strefowe zatrzymywać będzie 60 % uzyskanych wpływów liczonych według taryfy stosowanej przez PPTT za usługi telekomunikacyjne,

- ◆ za połączenia międzystrefowe zatrzymywać będzie 33 % uzyskanych wpływów według taryfy stosowanej przez PPTT za usługi telekomunikacyjne.

Jednocześnie dochody Spółki były zwolnione z opodatkowania podatkiem dochodowym, a także nie wypłacano dywidendy na rzecz udziałowców.

Dodatkowym elementem korzystnym dla PTK Centertel było stosowanie przez Spółkę zgodnie z pkt. 4 „Protokołu końcowego”²³ zasady (obowiązującej w USA), iż w przypadku rozmów generowanych przez abonentów sieci ruchomej opłatami za rozmowy obciążani byli abonenci obu sieci. Stanowiło to źródło dodatkowych nieopodatkowanych dochodów PTK Centertel. Zasada ta stosowana była przez PTK Centertel do 1 lutego 1994 r.

Po dwóch latach stosowania postanowień umowy o „połączeniach”, Zarząd TP S.A. podjął działania zmierzające do jej zmiany. W dniu 17 grudnia 1993 r. aneksem nr 2 do ww. umowy zmieniono zasady rozliczeń za świadczone usługi telekomunikacyjne. Zmiany umowy dokonano bez dogłębnej analizy skutków finansowych. Nowe zasady rozliczeń okazały się niekorzystne dla TP S.A. Postanowiono bowiem, że:

- ◆ wszelkie rozliczenia będą dokonywane w umownej walucie SDR²⁴ opartej na „ważonym” koszyku walut, która jest stosowana przez CCITT²⁵ do określania opłat taryfowych za usługi telekomunikacyjne w obrocie międzynarodowym,
- ◆ przy inicjowaniu rozmów przez abonentów PTK Centertel do abonentów TP S.A., za każdą minutę rozmowy PTK Centertel płacić będzie TP S.A. kwotę 0,0508 SDR, zaś przy rozmowach inicjowanych w odwrotnym kierunku TP S.A. będzie płacić na rzecz PTK Centertel kwotę 0,3803 SDR, a więc kwotę 7,5 krotnie wyższą,
- ◆ będzie jednakowa stawka opłat dla PTK Centertel za rozmowy pomiędzy abonentami tej Spółki a abonentami TP S.A. na terenie całego kraju. Odstąpiono więc od uzależnienia wysokości opłat za połączenia telefoniczne od odległości na jaką będzie prowadzona rozmowa,
- ◆ PTK Centertel będzie zatrzymywać 10 % wpływów od rozmów międzynarodowych generowanych przez abonentów sieci ruchomej,
- ◆ należności płatnicze PTK Centertel będzie mogła regulować, bez płacenia odsetek, po upływie 60 dni licząc od końca miesiąca, w którym była wykonana usługa.

²³ Protokół dot. wyboru firm FTMI oraz AI jako udziałowców Spółki PTK Centertel, sporządzony przez Zespół powołany Decyzją Nr 20 Dyrektora Generalnego PPTT z dnia 6 maja 1991 r. do przeprowadzenia negocjacji przetargowych.

²⁴ Skrót od angielskiej nazwy „Special Drawing Right”. Jest to jednostka walutowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego, której bieżący kurs ustala NBP. Przyjęta przez CCITT do międzynarodowych negocjacji i do określenia opłat taryfowych za usługi telekomunikacyjne w obrocie międzynarodowym.

²⁵ Międzynarodowa organizacja ds. poczty i telekomunikacji - skrót od francuskiej nazwy „Comite Consultatif International Telegraphique et Telephonique”

Z mocy ww. umowy w latach 1995 - I półrocze 1996 r. TP S.A. otrzymywała od PTK Centertel za ruch telefoniczny z sieci ruchomej do sieci stacjonarnej zaledwie 10% wpływów od rozliczanych rozmów pomiędzy operatorami. Natomiast PTK Centertel otrzymywała ok. 80% wpływów za ruch od sieci stacjonarnej do ruchomej. Przy wyżej wymienionych proporcjach w 1995 r. wpływy TP S.A. wyniosły 12,5 mln zł, a wpływy dla PTK Centertel 71,7 mln zł, były więc o 5,7 razy większe. Skutkiem wprowadzonych zmian TP S.A. pozbawiła się w latach 1994 - I półrocze 1996 r. wpływów w kwocie 169,3 mln zł.

W celu zminimalizowania niekorzystnych skutków finansowych wynikłych z ww. umowy TP S.A. podniosła w dniu 1 marca 1994 r. dla swoich abonentów opłaty za połączenia z abonentami sieci ruchomej z 1,11 zł do 1,39 zł. Tak więc negatywne skutki finansowe dokonanych zmian w znacznej mierze przeniesione zostały na abonentów TP S.A.

W czasie trwania kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Zarząd TP S.A. pismem z dnia 7 maja 1996 r. wypowiedział umowę o połączeniach. Jako powód powyższej decyzji podano, że:

- rozwiązanie umowy następuje z ważnych powodów, do których między innymi zaliczyć należy sprzeniewierzenie się Zarządu PTK Centertel postanowieniom pkt 4 aneksu nr 2 do umowy o „połączeniach” z dnia 22 grudnia 1993 r. Zarząd PTK Centertel bezpodstawnie odmawiał podjęcia rozmów na temat zmiany rozliczeń przewidzianych w umowie o „połączeniach” i podjął praktykę nieuzasadnionego utrzymywania rozliczeń na poziomie jaskrawo niekorzystnym dla TP S.A.

**Rozliczenia finansowe
pomiędzy PTK Centertel
a TP S.A. z tytułu
współpracujących sieci**

2.2.2. Wyniki kontroli wykazały, że w całym okresie objętym kontrolą nie było właściwego i skutecznego nadzoru prawidłowości wzajemnych rozliczeń finansowych pomiędzy TP S.A. a PTK Centertel. Telekomunikacja Polska S.A. udostępniając swoją sieć

PTK Centertel nie posiadała niezbędnego wyposażania technicznego do rejestracji czasu płatnych połączeń telefonicznych generowanych z sieci ruchomej do stacjonarnej.

Skutkiem tego było postanowienie zawarte w punkcie 4.1.f umowy o „połączeniach”, iż rejestracji czasu trwania ww. połączeń dokonywać będzie PTK Centertel. W punkcie 4.1.g umowy postanowiono, że wykazy zarejestrowanych połączeń będą stanowiły podstawę do wystawiania przez TP S.A. stosownych rachunków płatniczych za zrealizowane połączenia telefoniczne. Jednakże stwierdzono, że:

- ◆ w 1992 r. dokonywano rozliczeń za telefoniczny ruch międzysieciowy bez otrzymywania z PTK Centertel wykazów zarejestrowanych połączeń, co było niezgodne z postanowieniami zawartymi w punktach 4.1. f i 4.1. g umowy „o połączeniach”,

- ◆ w 1993 r. podstawę wzajemnych rozliczeń stanowiły wprowadzone wykazy połączeń, jednakże były one niekompletne, zawierały bowiem tylko kwoty podlegające rozliczeniu w rozbiu na ruch miejscowy, strefowy i międzynarodowy. Wykazy te nie zawierały danych dotyczących czasu trwania połączeń,
- ◆ od momentu utworzenia Spółki PTK Centertel, TP S.A. nie uczestniczyła w procesie projektowania i uruchamiania systemu rejestracji połączeń w ruchu telefonicznym międzysieciowym - w oparciu o który dokonywane były rozliczenia za ten ruch. TP S.A. nie zapoznała się z systemem rejestracji połączeń w ruchu telefonicznym międzysieciowym, nie posiadała projektu i dokumentacji realizowanego systemu rejestracji połączeń przez PTK Centertel, nie dokonała samodzielnie, bądź przy współudziale PTK Centertel lub przez niezależnego audytora przetestowania i określenia wiarygodności eksploatowanego systemu rejestracji i naliczania należności za telefoniczny ruch międzysieciowy. Nie podjęto próby przeanalizowania tego systemu pod względem rzetelności i jego wiarygodności w eksploatacji.

Powyższe uniemożliwiało merytoryczną kontrolę prawidłowości rozliczeń finansowych dokonywanych z PTK Centertel.

Przekazywane od 1994 r. przez PTK Centertel wykazy zarejestrowanych połączeń nie miały cech dokumentu. Były to bowiem wydruki w postaci tabel przez nikogo nie podpisane.

Dopiero w 1994 r. TP S.A. rozpoczęła stosowanie, jednakże w ograniczonym zakresie w Poznaniu, Katowicach i Warszawie, własnego systemu rejestracji ruchu międzysieciowego pomiędzy siecią stacjonarną a siecią ruchomą.

Porównanie wyników rejestracji ruchu telefonicznego obu podmiotów gospodarczych wskazywały na występowanie istotnych różnic zarówno w zakresie liczby rozmów, jak i czasu ich trwania. W większości różnice te były na niekorzyść TP S.A.

- *zarejestrowany przez TP S.A. w Poznaniu ruch międzysieciowy w latach 1995 - 1996 z sieci TP S.A. do sieci PTK Centertel (tzw. rozmowy typu A) wykazywał rozbieżności: w 1995 r. w zakresie „liczby rozmów” od minus 32448 do plus 81019 oraz „liczby impulsów zaliczających” od 4,4 mln do 8,4 mln.*
- *zarejestrowany przez TP S.A. w Poznaniu ruch międzysieciowy z PTK Centertel do TP S.A. (tzw. rozmowy typu B) wykazywał rozbieżności: w 1995 r. liczby rozmów od minus 32 tys. do plus 81 tys., liczby impulsów od 4,4 mln do 8,4 mln, a liczby minut od minus 77 tys do 109 tys.*

- zarejestrowany przez TP S.A. w Poznaniu ruch międzynarodowy z sieci PTK Centertel za pośrednictwem sieci TP S.A. (tzw. rozmowy typu C) wykazywał rozbieżność: w styczniu 1996 r. w zakresie liczby rozmów 16,5 tys., liczbie impulsów 837 tys.

Należy przy tym wskazać, że TP S.A. w Poznaniu obsługiwała w analizowanym okresie ok. 20% całego krajowego ruchu telefonicznego.

Pomimo powyższego, Zarząd TP S.A. ani też podległe mu jednostki organizacyjne nie podjęły w badanym okresie niezbędnych działań w celu wyjaśnienia przyczyn powstałych rozbieżności. O konieczności dokonywania merytorycznej kontroli wykazów zarejestrowanych połączeń sporządzanych przez PTK Centertel świadczą błędy, jakie wystąpiły w rejestracji połączeń w okresie od lutego 1994 r. do stycznia 1995 r. W ich wyniku TP S.A. nadpłaciła kwotę ok. 69 mld zł. Błąd w rejestracji połączeń został ujawniony w trakcie trwania omawianej kontroli NIK przez PTK Centertel. Sprostowanie tego błędu nastąpiło poprzez korektę rozliczeń (wymianę faktur).

Stwierdzono, że TP S.A. z opóźnieniem nawet kilkumiesięcznym w stosunku do terminów określonych w umowie „o połączeniach”, wystawiała PTK Centertel faktury płatnicze. Tym samym kredytowano bez oprocentowania działalność operatora telefonii komórkowej. Nie naliczano również odsetek od nieterminowego regulowania należności przez PTK Centertel.

- z tytułu późnego wystawiania faktur w latach 1993 - 1994 TP S.A. finansowała działalność PTK Centertel (nieoprocentowana pożyczka) w kwocie 2,1 mln zł;
- za nieterminową realizację płatności w latach 1993 - I półrocze 1996 r. dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 3 lipca 1996 r. TP S.A. naliczyła odsetki w kwocie 1,9 mln zł.

Wystawiane faktury zarówno przez TP S.A. jak i PTK Centertel były sporządzane niezgodnie z obowiązującymi przepisami. W szczególności nie podawano liczby jednostek i ceny jednostki, a podawano jedynie nazwę usługi, kwotę należności za usługę oraz podatek VAT. Fakturowanie odbywało się na podstawie rejestrów sporządzanych przez PTK Centertel. Rejestry te nie posiadały cech dokumentu, gdyż nie były podpisywane zarówno przez jednostkę wystawiającą i osoby odpowiedzialne. Powyższe stanowiło naruszenie ustawy o rachunkowości i § 38 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.²⁶

²⁶ (Dz.U. 154, poz. 797).

**Budowa sieci
telefonii komórkowej**

2.2.3. Z ustaleń kontroli wynika, że PTK Centertel w latach 1992 - I półrocze 1996 r. naruszała przepisy o działalności w dziedzinie telekomunikacji. Wyrażało się

to m.in. używaniem urządzeń radiokomunikacyjnych bez zezwoleń.

- w styczniu 1996 r. funkcjonowało 291 stacji bazowych, w tym 127 (43,6%) bez zezwoleń z tego 87 (68,5%) uruchomiono nawet przed złożeniem w Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej wniosków o wydanie zezwoleń. Do takich należały m.in. stacje funkcjonujące w: Rybniku (uruchomiona w dniu 22 czerwca 1994 r.), Grodzku (13 czerwca 1994 r.), Bielsku Białej (23 grudnia 1993 r.), w Warszawie na ul. Pańskiej w siedzibie PTK Centertel (9 lutego 1994 r.), Trzeciewcu (17 października 1994 r.), Gęstowicach (10 maja 1994 r.), Śnieżnych Kotłach (30 września 1994 r.).

Z kolei spośród 164 legalnie działających stacji (na podstawie zezwoleń), wg stanu na styczeń 1996 r., 79 z nich uruchomiono przed otrzymaniem zezwolenia, a dalsze 77 (47%) przed złożeniem wniosku. Do tego typu obiektów należały stacje bazowe pracujące w:

- Otwocku - uruchomiona 16 kwietnia 1993 r., wniosek złożono 3 października 1994 r., zezwolenie uzyskano 14 października 1994 r.; Częstochowie: 28 maja 1993 r. - 3 października 1993 r. - 10 kwietnia 1995 r.; Wesołej: 7 grudnia 1993 r. - 3 października 1994 r. - 21 października 1994 r.; Zakopanem: 15 grudnia 1993 r. - 3 października 1994 r. - 10 kwietnia 1994 r.; Chwaszczynie: 18 grudnia 1993 r. - 3 października 1994 r. - 14 października 1994 r.

Część nielegalnie działających stacji bazowych zlokalizowanych zostało w obiektach TP S.A., bądź w obiektach znajdujących się w pobliżu Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej, a nawet w budynkach, w których mają siedzibę departamenty Ministerstwa Łączności, odpowiadające za wydawanie zezwoleń telekomunikacyjnych.

Według stanu na 24 kwietnia 1996 r. na stacjach bazowych zainstalowano 413 nadajników z czego 136 (33%) pracowało na stacjach nie posiadających zezwoleń, przy czym 7 na stacjach, które były eksploatowane bez zezwoleń od 1993 r., a 17 na stacjach używanych bez zezwoleń od 1994 r.

Przedstawiony stan był naruszeniem przepisów zawartych w rozdziale 2 ustawy o łączności²⁷ dot. zasad prowadzenia działalności w dziedzinie telekomunikacji. Nie spotkało się jednakże ono z reakcją Ministra Łączności i jego organów przewidzianą w art. 19 i art. 29 ust. 6 ustawy o łączności tj. wydaniem decyzji określających zakres naruszeń prawa i termin usunięcia nieprawidłowości, decyzji nakazujących wstrzymanie używania urządzeń działających bez zezwolenia, a nawet - w przypadku nieusunięcia przyczyn wydania przedmiotowych decyzji - cofnięcia zezwolenia telekomunikacyjnego.

Nielegalne używanie urządzeń radiokomunikacyjnych przez PTK Centertel wyczerpywało dyspozycję art. 75 a, ust. 1 ustawy o łączności. Przewiduje ona karę pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo karę grzywny, dla każdego, kto bez wymaganego zezwolenia zakłada bądź używa radiokomunikacyjne urządzenia nadawcze lub nadawczo-odbiorcze albo bez wymaganego przydziału wykorzystuje częstotliwości radiowe.

Należy przy tym zauważyć, że podjęte w związku z kontrolą działania Ministra Łączności w celu ograniczenia liczby nielegalnie działających stacji bazowych PTK Centertel odbywało się z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego²⁸. Decyzje w sprawie zezwolenia na używanie urządzeń w stacjach bazowych - legalizujące eksploatowane już urządzenia - wydawane były bowiem z datą wsteczną (o kilka miesięcy) w stosunku do daty wpłynięcia wniosku. Przykładowo - na wniosek złożony w dniu 24 listopada 1996 r. wydano decyzje 213 i 218 N/NMT/96 z datą 8 lipca 1996 r., tj. wstecz o ponad 4 miesiące. Błędy te podważają wiarygodność decyzji i mogą stanowić podstawę do ich unieważnienia z uwagi na rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 kpa). Ewentualne wszczęcie procedury w sprawie nieważności omawianych decyzji oraz ich wzruszenie narazić może Skarb Państwa na zwrot pobranych opłat od PTK Centertel. Stwierdzono bowiem, że faktury obciążające tę Spółkę wystawiane były przez PAR, zanim PTK Centertel wystąpiła z wnioskiem o wydanie zezwoleń na używanie urządzeń.

Częściowym usprawiedliwieniem dla uruchamiania urządzeń bez wymaganych zezwoleń może być fakt, iż czas rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na eksploatację stacji bazowej wynosił 292 dni, a więc ponad 10 miesięcy. Jednakże znaczny wpływ na tak długi okres rozpatrywania wniosków miały nieprawidłowości powodowane przez PTK Centertel. Polegały one na podawaniu we wnioskach błędnych danych dotyczących np.: nazwy stacji, jej adresu, współrzędnych geograficznych, a także wielokrotnym składaniu wniosków na ten sam obiekt lub po uruchomieniu stacji.

Na wydłużenie czasu rozpatrywania wniosków składanych przez PTK Centertel wpływało niewyegzekwowanie przez organy Ministra Łączności od tej Spółki obowiązków wynikających z zezwolenia 011/91 i decyzji w sprawie przydziału i sposobu wykorzystania częstotliwości.

²⁷ patrz przypis nr 18

²⁸ Dz.U. z 1980 r. Nr 9 poz. 26 ze zm.

- w pkt I.3.6 zezwolenia nr 011/91 Minister Łączności ustalił obowiązek przedkładania mu projektu technicznego każdego etapu przedsięwzięcia, w terminie nie krótszym niż 15 dni przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, określonego w tym zezwoleniu. Wyniki przeprowadzonej kontroli przez NIK wskazują, że w ciągu 5 lat eksploatacji sieci telefonii komórkowej Minister Łączności i Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna nie wyegzekwowali od PTK Centertel projektów technicznych czterech etapów przedsięwzięcia budowy sieci NMT 450 oraz planów zagospodarowania częstotliwości tej sieci. W celu wyegzekwowania powyższego zobowiązania, tj. projektów technicznych ograniczono się do wysłania w 1992 r. monitu w tej sprawie do PTK Centertel. W styczniu 1996 r. tj. w połowie realizacji IV etapu przedsięwzięcia, czyli z naruszeniem pkt I.3.6. zezwolenia nr 011/91 ustalającego termin informowania Ministra Łączności na 15 dni przed rozpoczęciem każdego etapu przedsięwzięcia, Spółka przesłała Ministrowi Łączności zakres planowanych inwestycji do końca 1996 r. Wynikało z niego, że sieć telefonii komórkowej NMT 450 pokryje do końca 1996 r. 91,9% obszaru Polski, w tym w pełni tylko dwa województwa (kaliskie i tarnowskie), zaś 33 województwa powyżej 90%.
- przekazany do Ministerstwa Łączności przez PTK Centertel dokument zatytułowany „Opis zasad projektowania sieci telefonii komórkowej w III i IV etapie realizacji” nie spełniał wymogów stawianych dla „Planu zagospodarowania przyznanых częstotliwości na poszczególnych obszarach kraju”, do opracowania którego operator był zobowiązany zgodnie z pkt 4 załącznika do decyzji Ministra Łączności z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie przydziału częstotliwości dla sieci NMT 450. Sporządzony przez PTK Centertel dokument nie zawierał bowiem wykazu wszystkich stacji bazowych z podaniem ich dokładnych lokalizacji i parametrów technicznych, a zwłaszcza konkretnych częstotliwości pracy stacji i innych parametrów wpływających na zasięg działania tych stacji, takich jak moce wyjściowe nadajników, wysokości umieszczania anten nadawczych i ich charakterystyki (zysk anteny, kierunki promieniowania, parametry kabla antenowego itp). Dokument przedstawiony przez Spółkę nie dawał podstawy do rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na pracę stacji bazowych ze względu na to, że nawet opisane w powyższym dokumencie zasady projektowania sieci nie były przez PTK Centertel przestrzegane.

W związku z brakiem omawianego planu PTK Centertel dokonywała częstych zmian częstotliwości kanałów w uruchomionych stacjach bazowych.

- *do 15 marca 1996 r. dla 26 stacji dokonano zmiany częstotliwości w wydanych zezwoleniach, a dla dalszych 93 stacji PTK Centertel zgłosiła wnioski o wprowadzenie zmian, w tym w 5 przypadkach po raz drugi.*

Brak planu wykorzystania częstotliwości przez PTK Centertel uniemożliwiał Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej prowadzenie w tym zakresie, międzynarodowej koordynacji częstotliwości radiowych m.in. z Rosją, Litwą, Białorusią, Ukrainą. Należy podkreślić, iż polskiej administracji łączności nie wolno wydać dokumentu zezwalającego na używanie stacji nadawczej bez uzyskania międzynarodowej koordynacji częstotliwości, której stacja ta używa i powiadomienia odpowiednich władz Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej (ITU)²⁹ o fakcie dokonania takiej koordynacji.

Eksploatowanie przez PTK Centertel stacji bazowych mogło prowadzić do zakłócania legalnie działających użytkowników częstotliwości radiowych.

- *w trakcie kontroli PAR w 1993 r. na terenie województwa opolskiego stwierdzono pracę stacji z pasma 450 Mhz na częstotliwości 467.450 Mhz. Częstotliwość ta nie mieściła się w wykazie kanałów przeznaczonych dla stacji w Wysokiej i Opolu (ul. Krakowska). Wykorzystywanie tej częstotliwości zakłócało pracę legalnej stacji telemetrycznej Zakładów Azotowych w Kędzierzynie Koźlu.*

Nie respektowane były również przez PTK Centertel postanowienia zarządzeń Ministra Łączności z dnia 18 października 1991 r. a następnie z 25 maja 1993 r. w sprawie przedkładania danych dotyczących ewidencji sieci, linii i urządzeń telekomunikacyjnych.

W rezultacie powyższego stanu, Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna w latach 1992 - I półrocze 1996 r. nie obciążała PTK Centertel opłatami w wysokości odpowiadającej liczbie eksploatowanych urządzeń stacji bazowych i linii radiowych oraz parametrom technicznym eksploatowanych urządzeń.

Negatywne skutki finansowe powyższego stanu, zarówno dla budżetu państwa jak i Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej można zilustrować następującym przykładem:

²⁹ patrz przypis nr 8

- w 1993 r. nielegalnie eksploatowano 3 przęsła na terenie Zarządu Okręgowego Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej w Warszawie i 6 na terenie Zarządu Okręgowego w Katowicach. Uwzględniając, że roczna opłata za używanie urządzeń linii radiowej - stosownie do rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 27 września 1991 r. w sprawie wysokości i sposobu uiszczania opłat za używanie linii, urządzeń lub sieci telekomunikacyjnych - wyniosła 30 zł, a za używanie częstotliwości - stosownie do rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie opłat za używanie częstotliwości - wyniosła za jedno przęsło minimum 10.000 zł, to szacunkowa roczna wielkość należności, która mogła być pobrana od PTK Centertel - w sytuacji zalegalizowania tych przęseł - wyniosła 270 zł za urządzenia tego przęsła oraz ok. 90.000 zł za używanie częstotliwości przez 9 linii radiowych.

Stwierdzono również liczne przypadki uiszczania omawianych opłat ze znacznym opóźnieniem.

Za używanie częstotliwości przez stacje bazowe wnoszono opłaty:

- za I kwartał 1992 r. - w miesiąc po terminie,
- za II kwartał 1992 r. - 2 miesiące, za IV kwartał 1992 r. - 2 miesiące, za III kwartał 1993 r. - 1 miesiąc, oraz za używanie częstotliwości przez linie radiowe: II kwartał 1992 r. - 2 miesiące, za III kwartał 1992 r. - 1 miesiąc, za II kwartał 1994 r. - 1 miesiąc, za I kwartał 1995 r. - 1 miesiąc,

Za używanie linii, urządzeń i sieci opłaty wnoszono:

- za II kwartał 1992 r. - 4,5 miesiące po terminie, za III kwartał 1992 r. - 1,5 miesiąca, za I kwartał 1993 r. - 2 miesiące, za III kwartał 1993 r. - 2,5 miesiąca, za I kwartał 1994 r. - 1 miesiąc.

Realizacja postanowień zezwoleń telekomunikacyjnego

2.2.4. PTK Centertel nie wywiązała się z obowiązku udostępniania Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej przyrządów niezbędnych do badań homologacyjnych systemu i urządzeń telefonii komórkowej NMT 450. Obowiązek ten wynikał z postanowień rozdz. III pkt. 1 i

2 załącznika do zezwolenia Nr 011/91 Ministra Łączności.

W rezultacie, pomimo funkcjonowania od 5 lat, część urządzeń sieci PTK Centertel nie posiadała świadectwa homologacji. Jest to sprzeczne z art. 7 ustawy o łączności.

Wyniki kontroli wykazały, że Minister Łączności nie otrzymywał od PTK Centertel pełnych informacji o wysokości ustanowionych opłat za świadczone usługi w zakresie telefonii

komórkowej. Świadczy o tym fakt, iż w latach 1992 - I półrocze 1996 r. na wprowadzone 44 cenniki Ministerstwo Łączności zostało powiadomione o tym jedynie w trzech przypadkach.

Minister Łączności, w okresie objętym kontrolą, niekonsekwentnie kwalifikował charakter usług świadczonych przez PTK Centertel. Ustalono bowiem, że Minister Łączności i jego organy stosowali wobec PTK Centertel opłaty za używanie częstotliwości przewidziane w tabelach opłat dla operatora niepublicznego.

Z kolei za powszechne traktowano czynności związane z uzgadnianiem i opiniowaniem dokumentów dot. rozwoju telefonii komórkowej i wprowadzania nowych usług. Między innymi Minister Łączności uznał argumentację PTK Centertel i nie zakwestionował dostarczonego mu do wiadomości - zgodnie z wymogami zezwolenia 011/91 - Regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym w sieci telefonii komórkowej.

Również w celu przydzielenia PTK Centertel numeracji (według planu numeracji dla polskiej sieci telekomunikacyjnej użytku publicznego) Minister Łączności stosował przepisy (art. 21 ustawy o łączności) odnoszące się do operatorów sieci telekomunikacyjnych użytku publicznego. Zapis o przydzieleniu numeracji znajduje się w pkt 3.7 załącznika do zezwolenia 011/91 Ministra Łączności z dnia 18 grudnia 1991 r.

Sytuacja powyższa ze względu na fakt, że opłaty za używanie częstotliwości dla PTK Centertel były wyższe niż przewidziane dla operatorów świadczących usługi o charakterze powszechnym, wywoływała konflikty pomiędzy administracją łączności i operatorem.

- *PTK Centertel zakwestionowała zasadność pobrania w 1993 r. przez PAR opłaty za używanie częstotliwości za II, III i IV kwartał 1993 r. w wysokości 472,9 tys. zł. Poboru opłaty dokonano w drodze egzekucji z rachunku bankowego Spółki. Działanie to zostało przez Spółkę zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Argumentowano, że usługi świadczone przez Spółkę mają charakter powszechny. Sąd w wyroku z 16 maja 1995 r. (sygn. akt III SA 1101/94) stwierdził, że zgodnie z art. 61 kpa obowiązek podjęcia działań prowadzących do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji spoczywa na Ministrze Łączności. Do czasu zakończenia kontroli sprawa nie została rozstrzygnięta.*

Uzyskany w powyższy sposób dochód przez PAR w 1993 r., jako rezultat niejednoznacznej interpretacji przez Ministra Łączności usług telefonicznych świadczonych przez PTK Centertel, może spowodować ujemne skutki dla budżetu (zwrot nielegalnie pobranych opłat wraz z odsetkami) w przypadku uznania racji Spółki w trwającym obecnie sporze sądowym.

Niejednolita interpretacja przez Ministra Łączności usług telefonicznych świadczonych przez PTK Centertel powodowała wątpliwości, co do zakresu odpowiedzialności PTK Centertel w razie niewykonania lub nienależytego wykonania usług telekomunikacyjnych, co było niekorzystne dla abonentów. W świetle bowiem art. 57 ustawy o łączności³⁰ podmiot świadczący usługę o charakterze powszechnym odpowiada za jej niewykonanie w zakresie określonym we wspomnianej ustawie o łączności. Natomiast podmiot świadczący usługę nie mającą charakteru powszechnego odpowiada w razie jej niewykonania na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego.³¹

Jakość świadczonych usług **2.2.5.** Ustalenia kontroli wykazały, że w ciągu 5 lat działalności Spółki PTK Centertel, podłączono do sieci telefonii ruchomej ok. 100 tys. abonentów, a pokrycie obszaru kraju siecią NMT 450 wyniosło ponad 90%. Jednakże rozwój bazy techniczno-eksploatacyjnej nie nadążał w dużych aglomeracjach miejskich, za przyrostem liczby abonentów telefonii komórkowej. Negatywnym skutkiem tego stanu były ograniczone możliwości realizacji połączeń pomiędzy abonentami PTK Centertel z abonentami sieci TP S.A. oraz niezadowalająca jakość usług telefonicznych świadczonych przy użyciu współpracujących sieci. Na przykład skuteczność połączeń kierowanych z sieci stacjonarnej do ruchomej - na podstawie badań TP S.A. - była następująca:

- ◆ ruch międzynarodowy od stycznia 1995 r. do stycznia 1996 r. od TP S.A. do PTK Centertel wykazywał sprawność w zakresie od 52,4% do 61,1%,
- ◆ ruch międzymiastowy z centrali międzymiastowej TP S.A. do PTK Centertel od stycznia 1994 do stycznia 1996 r. wykazywał sprawność od 56,8% do 60%,
- ◆ ruch międzymiastowy z centrali międzymiastowej w Poznaniu do Centrali PTK Centertel w okresie od stycznia 1994 r. do stycznia 1996 r. wykazał sprawność od 37,8% do 64%.

Skuteczność połączeń kierowanych z sieci ruchomej do stacjonarnej - według badań PTK Centertel - była następująca:

- ◆ ruch międzynarodowy z centrali PTK Centertel do TP S.A. od grudnia 1993 do marca 1996 wykazywał sprawność:
 - dla Warszawy z zestawionych połączeń 65 - 90% zrealizowano 30 - 50%,
 - dla Katowic z zestawionych połączeń 70 - 90% zrealizowano 25 - 45%,
 - dla Gdańska z zestawionych połączeń 65 - 92% zrealizowano 18 - 45%,
 - dla Poznania z zestawionych połączeń 67 - 95% zrealizowano 18 - 53%.

³⁰ patrz przypis nr 18

³¹ patrz przypis nr 5

- ◆ ruch lokalny z centrali PTK do TP S.A. w okresie grudzień 1993 r. do marzec 1996 r. wykazywał sprawność:

- dla Warszawy z 65 - 95% połączeń zestawionych, zrealizowano 35 - 55%,
- dla Katowic z 81 - 95% połączeń zestawionych, zrealizowano 15 - 65%,
- dla Gdańska z 87 - 96% połączeń zestawionych, zrealizowano 32 - 52%,
- dla Poznania z 89 - 95% połączeń zestawionych, zrealizowano 46 - 85%.

Średnio więc połowa zestawionych połączeń nie była realizowana (nie doszło do rozmowy abonentów). W rezultacie abonenci obu sieci chcąc zrealizować rozmowę telefoniczną musieli dokonywać wielokrotnych prób uzyskania połączenia, powodując zbędne i nadmierne obciążenie łączy telefonicznych.

III. OPIS PRZEBIEGU POSTPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Sprawne i zgodne z planowanym terminem przeprowadzenie kontroli, utrudniane było ze strony kontrolowanych podmiotów. I tak - Dyrektor Generalny w Ministerstwie Łączności natychmiast po rozpoczęciu kontroli zwrócił się w dniu 27 czerwca 1996 r. z nieuprawnionym (w świetle obowiązujących przepisów) wnioskiem o wyłączenie Ministerstwa Łączności z postępowania kontrolnego. Wniosek uzasadniono bezprzedmiotowością kontroli w Ministerstwie Łączności. Do czasu otrzymania odpowiedzi zapowiedziano wstrzymanie udostępniania żądanych przez kontrolerów dokumentów. Hamowany był również proces podpisania protokołu kontroli. Protokół ten przedstawiony został do podpisu w dniu 8 sierpnia 1996 r. Po złożeniu końcowych wyjaśnień w dniu 9 września 1996 r. nie istniały już żadne przeszkody w podpisaniu tego dokumentu. Podpis Ministra Łączności złożony został jednak dopiero w dniu 14 października 1996 r. i to po kilkakrotnych monitach, w tym pisemnym.

Z kolei Zarząd PTK Centertel od początku kwestionował podstawę prawną do przeprowadzania przez NIK kontroli (art. 2 ust. 3 pkt 6 ustawy o NIK). Rezultatem tego stanowiska było utrudnienie dostępu do dokumentów niezbędnych do zrealizowania tematyki kontroli. Wskutek tych utrudnień ograniczono planowany zakres kontroli w PTK Centertel.

Również zbyt długo trwało podpisywanie dokumentów związanych z przeprowadzeniem kontroli w TP S.A. Po podpisaniu bowiem protokołu kontroli w dniu 28 października 1996 r. protokół z narady pokontrolnej (w tym wnioski pokontrolne) został podpisany przez TP S.A. dopiero w dniu 16 grudnia 1996 r.

2. Ustalenia kontroli pozwoliły na skierowanie do kierownictw skontrolowanych jednostek wystąpień zawierających wnioski do realizacji.

W stosunku do PTK Centertel wnioski dotyczyły w szczególności doprowadzenia funkcjonowania Spółki do zgodności z:

- 1/ Postanowieniami zezwolenia na działalność telekomunikacyjną oraz decyzji w sprawie przydziału i sposobu wykorzystania częstotliwości, wydanych w 1991 r. przez Ministra Łączności, oraz do zgodności z wymogami zezwoleń dla poszczególnych stacji bazowych i linii radiowych, a także do zgodności z postanowieniami rozporządzenia Ministra Łączności w sprawie wysokości i sposobu uiszczania opłat za używanie linii, urządzeń lub sieci telekomunikacyjnej, rozporządzenia Ministra Łączności w sprawie opłat za używanie częstotliwości oraz zarządzenia Ministra Łączności w sprawie ewidencji sieci, linii i urządzeń telekomunikacyjnych.
- 2/ Z przepisami Kodeksu handlowego i postanowieniami umowy o zawiązaniu spółki.

Ze wstępnej odpowiedzi nt. realizacji wniosków (pełną informację dot. wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych Zarząd PTK Centertel zobowiązał się przedstawić w terminie późniejszym) wynika, że przyspieszono kierowanie wniosków w celu wydania decyzji na eksploatację stacji bazowych. Pozwoliło to na ograniczenie liczby nielegalnie działających tego rodzaju urządzeń, co obrazuje następujące zestawienie:

	Dane z I /96	Dane z X/96
stacje działające	291	307
stacje posiadające zezwolenia	164	259
stacje bez zezwolenia	127 (43,6%)	48 (14,9%)

	Dane z IV/96	Dane z X/96
komórki działające	413	465
komórki posiadające zezwolenia	164	390
komórki bez zezwoleń	136 (33%)	75 (16%)

Skierowane natomiast wnioski pokontrolne pod adresem Ministra Łączności dotyczyły w szczególności:

- ◆ wyegzekwowania od PTK Centertel działalności zgodnej z wymogami prawa,
- ◆ określenia charakteru usług świadczonych przez PTK Centertel (powszechne bądź niepowszechne - dla ograniczonego zbioru użytkowników),
- ◆ przeprowadzenia kontroli w PTK Centertel przez organy Ministra Łączności w zakresie przestrzegania zezwolenia telekomunikacyjnego, w tym oszacowania skutków finansowych, wynikających z uruchomienia przez PTK Centertel urządzeń telekomunikacyjnych bez zezwoleń i uchylania się przez to od opłat za używanie urządzeń i częstotliwości radiowych.

Z kolei TP S.A. przyjęła do realizacji wnioski pokontrolne zmierzające do:

- ◆ renegotjacji umowy o połączeniach w celu ustalenia z PTK Centertel współpracy na równoprawnych warunkach,
- ◆ spowodowania ciągłego rejestrowania ruchu międzysieciowego występującego pomiędzy siecią telekomunikacyjną stacjonarną a siecią telefonii ruchomej i wykorzystania w ten sposób zebranych danych do rozliczeń finansowych z PTK Centertel,
- ◆ niedopuszczenia do powstawania nieprawidłowości w zakresie wystawiania faktur rozliczeniowych i terminowego egzekwowania należności finansowych.

3. Należy przy tym zauważyć, że TP S.A. podejmowała w ostatnim okresie działania, w tym w czasie trwania niniejszej kontroli zmierzające do zapewnienia uczestnictwa TP S.A. w spółce PTK Centertel adekwatnego do posiadanego większościowego udziału kapitałowego (51%). Do najważniejszych rozwiązań należy zaliczyć:

- ◆ zawieszenie w czynnościach służbowych Dyrektora Generalnego PTK Centertel odpowiedzialnego m.in. za udostępnienie firmie EDS danych osobowych o klientach korzystających z usług,
umożliwienie udziału w pracach Zarządu PTK Centertel Przewodniczącemu Rady Nadzorczej,
- ◆ rozwiązanie umowy o połączeniach w trybie wypowiedzenia i przygotowanie do stosowania (uzgodnionych) innych zasad połączeń międzyoperatorskich,
- ◆ wzmocnienie pozycji TP S.A. w PTK Centertel poprzez zawarcie umowy o kupno udziałów firmy Ameritech International.

Warszawa, dnia 25 marca 1997 r.

Dyrektor Departamentu
Transportu, Gospodarki Morskiej
i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia 28 marca 1997 r.

—6—

6. Akty prawne

.DU 1990.086.504 - PASSIM, 9

j.t.DU 1995.117.564 - PASSIM, 17

DU 1934.057.502, 5, 12, 14, 16, 21, 22, 38

DU 1964.016.093, 7, 11, 18, 20, 36

DU 1986.035.173 i 174, 10, 33

DU 1990.086.504, 1

DU 1991.010.035, 8, 24

DU 1991.060.253, 13

DU 1991.097.431, 6, 12, 23

DU 1995.013.059, 2, 38

DU 1995.154.797, 30

j.t.DU 1980.009.026, 31, 32, 36

zarządzenie Ministra Łączności z dnia 25 maja 1993 r. w sprawie przedkładania danych dotyczących ewidencji sieci, linii i urządzeń telekomunikacyjnych - nie publikowane, 34

zarządzenie Ministra Łączności z dnia 18 października 1991 r. w sprawie przedkładania danych dotyczących ewidencji sieci, linii i urządzeń telekomunikacyjnych - nie publikowane, 34