



RPW/20877/2017 P
Data: 2017-03-07

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Wojciech Kutyla

LWA.410.026.02.2016
P/16/095

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/095 – Gospodarowanie częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	1. Wiesława Bronisz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/19/2017 z 17 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Lidia Łucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/114/2016 z 29 listopada 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Cyfryzacji ¹ , ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Streżyńska Minister Cyfryzacji ² (dowód: akta kontroli str. 6, 47-48)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³, że Minister Administracji i Cyfryzacji, a następnie Minister Cyfryzacji⁴ sprawował w objętym kontrolą okresie⁵ nadzór nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁶ w ramach obowiązujących przepisów prawnych⁷, przy zachowaniu niezależności organu regulacyjnego, jakim jest Prezes UKE.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola wykazała, iż nadzór ten obejmował zgodność działań Prezesa UKE z polityką rządu i wspólnotową polityką telekomunikacyjną w zakresie gospodarki częstotliwościami i wypełniania zadań przewidzianych przepisami Prawa telekomunikacyjnego.

W dokumentach określających organizację MAiC i MC oraz procedurach kontroli zarządczej wskazano osoby i komórki organizacyjne odpowiadające za nadzór nad działalnością Prezesa UKE oraz określono zadania i obowiązki wynikające z tego nadzoru. W latach 2014-2016 Minister opiniował sprawozdania z działalności Prezesa UKE za rok poprzedni, przyjmował informację UKE o realizacji zadań przypisanych Urzędowi w Narodowym Planie Szerokopasmowym⁸, rozpatrywał skargi dotyczące działalności UKE.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

¹ Ministerstwo Cyfryzacji (dalej: MC) utworzone zostało w drodze przekształcenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (dalej: MAiC) na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz.U. poz. 2077), które weszło w życie 16 listopada 2015 r. Dalej: Ministerstwo.

² Od 16 listopada 2015 r. Poprzednio, tj. od 3 grudnia 2013 r. do 22 września 2014 r. funkcję Ministra Administracji i Cyfryzacji pełnił Rafał Trzaskowski, a od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r. – Andrzej Halicki.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Do 15 listopada 2015 r. Ministra Administracji i Cyfryzacji. Dalej także: Minister.

⁵ Lata 2014-2016 oraz wcześniejsze, o ile było to niezbędne dla realizacji celów kontroli.

⁶ Dalej: Prezes UKE.

⁷ Art. 12a ust 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 543 ze zm.), art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.), art. 175b ust. 4, art. 190 ust. 1, 2 i 2c, art. 192 ust. 1 pkt 3 i 16 oraz art. 193 ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.). Dalej: Prawo telekomunikacyjne.

⁸ Dalej także: NPS.

- nieterminowego przekazania Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania wraz z opinią z działalności Prezesa UKE za 2013 r. oraz nieterminowego rozpatrywania skarg,
- niegzekwowania od Prezesa UKE mierników, wskazanych w NPS, służących ocenie stopnia realizacji celów tego Planu i niezbędnych dla sporządzania „Sprawozdań z realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego”.

Ponadto uwagi NIK dotyczyły braku działań Ministra Cyfryzacji w celu realizacji przez Prezesa UKE zastrzeżeń sformułowanych w opinii Ministra do sprawozdania Prezesa UKE z działalności za 2015 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja Ministerstwa w zakresie nadzoru nad Prezesem UKE

Opis stanu faktycznego

1.1. Podział obowiązków pomiędzy poszczególnych członków kierownictwa Ministerstwa określony został w decyzjach⁹ Ministra Administracji i Cyfryzacji, a następnie w zarządzeniach¹⁰ Ministra Cyfryzacji w sprawie zakresu czynności Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu oraz Dyrektora Generalnego.

Zgodnie z ww. decyzjami i zarządzeniami w latach 2014-2016 prowadzenie spraw wynikających z nadzoru nad Prezesem UKE oraz nadzór nad Departamentem Poczty i Departamentem Telekomunikacji, w zakresie realizacji spraw związanych z nadzorem nad Prezesem UKE, sprawował bezpośrednio Minister Administracji i Cyfryzacji¹¹, a następnie Minister Cyfryzacji¹².

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

1.2. W regulaminach organizacyjnych MAiC¹³ ustalono, że prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad Prezesem UKE w zakresie dotyczącym poczty należało do zakresu działania Departamentu Poczty, a w zakresie dotyczącym telekomunikacji – do zakresu działania Departamentu Telekomunikacji.

W regulaminach organizacyjnych MC¹⁴ ustalono, że prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad Prezesem UKE należy do zakresu działania Departamentu Telekomunikacji¹⁵.

Zarówno w MAiC jak i MC w realizację ww. zadań włączone było Biuro Dyrektora Generalnego, Departament Prawny oraz Departament Kontroli, Skarg i Wniosków (obecnie Biuro Ministra).

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 58-61, 67)

Według wewnętrznych regulaminów organizacyjnych Departamentu Telekomunikacji, obowiązujących w latach 2014-2016¹⁶, sprawy związane z nadzorem Ministra nad Prezesem UKE do 21 kwietnia 2016 r. realizował Wydział

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

¹⁰ Nr 16 Ministra Cyfryzacji z dnia 24 maja 2016 r. (Dz.Urz. MC poz. 18), Nr 28 z dnia 27 lipca 2016 r. (Dz.Urz. MC poz. 30), Nr 36 z dnia 16 września 2016 r. (Dz.Urz. MC poz. 41 ze zm.), Nr 41 z dnia 25 października 2016 r. (Dz.Urz. MC poz. 48 ze zm.)

¹¹ Minister Administracji i Cyfryzacji zgodnie z rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji: z dnia 18 listopada 2011 r. (Dz.U. Nr 248, poz. 1479) i z dnia 22 września 2014 r. (Dz.U. poz. 1254), do 15 listopada 2015 r. kierował działami administracji rządowej: łączność, informatyzacja, administracja publiczna, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

¹² Minister Cyfryzacji zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz.U. poz. 1910 ze zm.), od 16 listopada 2015 r. do 8 grudnia 2015 r. kierował działami administracji rządowej – łączność i informatyzacja, od 9 grudnia 2015 r. kieruje działem administracji rządowej – informatyzacja.

¹³ Zarządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Nr 1 z dnia 15 stycznia 2013 r. (Dz.Urz. MAiC poz. 1) i Nr 3 z dnia 14 sierpnia 2014 r. (Dz.Urz. MAiC poz. 15 ze zm.)

¹⁴ Zarządzenie Ministra Cyfryzacji w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji Nr 4 z dnia 19 lutego 2016 r. (Dz.Urz. MC poz. 4 ze zm.) i Nr 40 z dnia 24 października 2016 r. (Dz.Urz. MC poz. 47 ze zm.)

¹⁵ Zgodnie z art. 189 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego organami właściwymi w sprawach poczty są Prezes UKE i minister właściwy ds. łączności, tj. od 9 grudnia 2015 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa.

¹⁶ Nr 19/2012 z 22 lutego 2012 r., Nr 23 z 22 kwietnia 2016 r. i Nr 58/2016 z 2 listopada 2016 r.

Usług i Sieci Telekomunikacyjnych oraz Wydział Ekonomiczny, a od 22 kwietnia 2016 r. wszystkie wydziały¹⁷ Departamentu w zakresie swojej właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 10-46, 70, 76-77)

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

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

Dyrektor Departamentu Telekomunikacji poinformował, że wszyscy pracownicy Departamentu prowadzą sprawy związane z nadzorem nad Prezesem UKE w zakresie swoich kompetencji, mimo braku takiego wskazania w opisach stanowisk pracy. W proces decyzyjny zaangażowanych było zawsze kilka osób, czasem z różnych wydziałów, w zależności od stopnia skomplikowania i zakresu merytorycznego sprawy. Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC p. Michał Widelski, w latach 2014-2016 kierownicy komórek organizacyjnych realizowali standardy kontroli zarządczej i zapewniali ich wykonywanie przez pracowników zgodnie z zarządzeniami w sprawie systemu kontroli zarządczej w MAiC¹⁸ i regulaminem organizacyjnym MC.

(dowód: akta kontroli str. 54-56, 70, 76-87, 224-233)

1.4. W decyzjach i zarządzeniach w sprawie zakresu czynności Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu oraz Dyrektora Generalnego, w regulaminach organizacyjnych MAiC i MC, w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych Departamentu Telekomunikacji¹⁹ oraz opisach stanowisk pracowników MC nie określono szczegółowego zakresu spraw realizowanych w ramach nadzoru nad Prezesem UKE, formy i zasad jego realizacji oraz sposobu dokumentowania.

Dyrektor Generalny MC podał w wyjaśnieniach, że zakres nadzoru Ministra Cyfryzacji nad Prezesem UKE wynikał z przepisów prawnych, tj. z ustawy Prawo telekomunikacyjne, ustawy o działach administracji rządowej i ustawy o Radzie Ministrów. Realizacja nadzoru polegała na działaniach zarządczych, w tym wspieraniu działań UKE, zapewnieniu ich zgodności z prawem i z celami rządu oraz na pozyskiwaniu informacji zarządczej. Ministerstwo corocznie opiniowało sprawozdania Prezesa UKE z działalności regulacyjnej oraz realizacji polityki rządu i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej za rok poprzedni²⁰, rozpatrywało wystąpienia i skargi na działalność UKE oraz realizowało sprawy związane z działalnością Prezesa UKE, inicjowane przez Ministerstwo i inne instytucje państwowe.

(dowód: akta kontroli str. 5-61, 67-80, 228-233)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹⁷ Wydział Usług Komunikacji Elektronicznej, Wydział Ekonomiczny, Wydział Regulacyjny, Wydział Międzynarodowej Polityki Telekomunikacyjnej, Wydział Inwestycji Telekomunikacyjnych.

¹⁸ Zarządzenie Nr 18 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 10 września 2013 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej – administracja publiczna, łączność, informatyzacja, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne z dnia (Dz.Urz. MAiC poz. 30) i Nr 42 z dnia 30 października 2015 r. (Dz.Urz. MAiC poz. 66).

¹⁹ Patrz przypisy: 9, 12, 13, 15.

²⁰ Dalej: sprawozdania z działalności UKE.

2. Zakres sprawowanego nadzoru Ministerstwa nad UKE

2.1. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego Prezes UKE w terminie przekazał do MAiC/MC sprawozdania ze swojej działalności regulacyjnej oraz realizacji polityki rządu i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej za 2013 r., 2014 r. i 2015 r.

Minister Administracji i Cyfryzacji w ramach obowiązków nadzorczych nad Prezesem UKE, zgodnie z art. 190 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, pozytywnie zaopiniował sprawozdania za 2013 r. i 2014 r. pod względem realizacji polityki rządu i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej²¹.

Minister Cyfryzacji zaopiniował sprawozdanie za 2015 r. w zakresie polityki telekomunikacyjnej oraz uzyskał od Ministra Infrastruktury i Budownictwa, jako właściwego do spraw łączności, opinię w zakresie rozwoju usług pocztowych.

Sprawozdania wraz z opiniami zostały przekazane Prezesowi Rady Ministrów, w tym sprawozdania za 2014 r. i za 2015 r. w terminie ustawowym, a za 2013 r. – 18 dni po terminie.

Opinie do sprawozdań Prezesa UKE za lata 2013-2015 sporządzili pracownicy Departamentu Telekomunikacji MAiC i MC, a za lata 2013-2014 również pracownicy Departamentu Poczty MAiC. Opinie, zweryfikowali podsekretarze stanu w MAiC: w 2014 r. p. Małgorzata Olszewska, a w 2015 r. p. Jurand Drop.

(dowód: akta kontroli str. 47- 55, 78-79, 91)

Minister Administracji i Cyfryzacji pozytywnie ocenił działalność Prezesa UKE w 2013 r. i 2014 r. Uznał, że prawidłowo realizował on politykę rządu w zakresie usług i sieci telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie zapewnienia szerokopasmowego dostępu do internetu oraz zapewnienia ochrony użytkownikom końcowym. W odniesieniu do regulacji unijnych Minister wskazał, że uruchomienie aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 791-816 MHz oraz 832-857 MHz, a także z zakresu 2500-2570 MHz oraz 2620-2690 MHz na obszarze całego kraju, przeznaczonych do świadczenia usług telekomunikacyjnych w służbie ruchomej lub stałej²², pozwoli na realizację celów Europejskiej Agendy Cyfrowej i wymogów nałożonych na Polskę przez Wieloletni Program Polityki Widma Radiowego.

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

Przepisy nie przewidują wymogów formalnych, jakie powinny spełniać sprawozdanie i opinia. Dyrektor Generalny MC poinformował, że po analizie sprawozdania, opiniowane są te obszary i działania, które zasługują na pozytywny komentarz, budzą wątpliwości lub zostały ocenione negatywnie. Ocena działań UKE m.in. w zakresie cyfryzacji telewizji, rozwoju sieci szerokopasmowych, analiz rynku oraz przygotowania i przeprowadzenia aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz świadczy, że w opinii odniesiono się zarówno do realizacji polityki rządu, jak i wspólnotowej polityki telekomunikacyjnej, mimo że opinie nie zawierały informacji na temat stopnia realizacji zadań Prezesa UKE

²¹ Tj.: analizy rynku telekomunikacyjnego, współpracy międzyoperatorskiej, ochrony użytkownika końcowego i usługi powszechnej, działalności kontrolnej, infrastruktury telekomunikacyjnej, gospodarowania zasobami numeracji, gospodarowania zasobami częstotliwości, współpracy międzynarodowej.

²² Dalej: aukcja na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz, aukcja.

w odniesieniu do celów strategicznych dokumentów rządowych²³ i unijnych, Europejskiej Agendy Cyfrowej i Strategii regulacyjnej Prezesa UKE do 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 92-141)

2.2. W zakresie gospodarowania zasobami częstotliwości w latach 2013 r.²⁴ i 2014 r. Minister Administracji i Cyfryzacji uznał, że Prezes UKE w sposób wyczerpujący i rzetelny przedstawił swoje działania w roku poprzednim. W 2015 r. Minister pozytywnie ocenił m.in. publikowanie na stronie internetowej UKE aktualnego stanu zajętości kanałów radiowych i listy wolnych zasobów częstotliwościowych w pasmach przeznaczonych do świadczenia usług stacjonarnego dostępu szerokopasmowego oraz uruchomienie aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz.

W 2016 r. Minister Cyfryzacji zgłosiła zastrzeżenia dotyczące braku w sprawozdaniu wyczerpujących informacji, uzasadnień lub wyjaśnień w siedmiu z dziewięciu obszarów działalności UKE, w tym na przykład w zakresie:

- analiz rynków właściwych; zastrzeżenia dotyczyły braku informacji o stanie prac nad przeglądem regulacyjnym niektórych rynków właściwych i o terminowości wydawania decyzji administracyjnych przez Prezesa UKE,
- ochrony użytkownika końcowego i usługi powszechnej; szerszego uzasadnienia wymagała informacja dotycząca częściowego zniesienia obowiązków regulacyjnych na rynkach właściwych, nie podano także informacji o działaniach UKE w zakresie monitorowania potrzeb użytkowników końcowych, popytu i podaży usług wchodzących w skład usługi powszechnej,
- gospodarowania zasobami częstotliwości; sprawozdanie nie zawierało wystarczających informacji nt. planów zagospodarowania częstotliwości wydawanych przez Prezesa UKE oraz na temat aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz, a w szczególności wyjaśnień odnośnie przygotowanej przez Prezesa UKE dokumentacji aukcyjnej, której warunki pozwoliły nadmierne przedłużyć postępowanie, uniemożliwiły zakończenie II etapu aukcji i spowodowały konieczność podjęcia interwencji legislacyjnej przez Radę Ministrów,
- radiodifuzji; dodatkowych wyjaśnień wymagała kwestia długiego trwania konkursu na operatora MUX-8²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 92-136)

2.3. W latach 2014-2016 Minister Administracji i Cyfryzacji i Minister Cyfryzacji, w ramach nadzoru nad UKE i monitoringu realizacji zadań przypisanych UKE w NPS, corocznie występował i otrzymywał od Prezesa UKE informację nt. postępu prac z wdrażania NPS. Na podstawie informacji otrzymanych od Prezesa UKE i innych organów²⁶ Minister sporządzał coroczne „Sprawozdanie z realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego”, które przedstawiał Komitetowi Rady Ministrów ds. Cyfryzacji. Minister nie stwierdził uchybień w realizacji przez UKE zadań NPS, nie wzywał Prezesa UKE do udzielenia dodatkowych wyjaśnień oraz nie wydał w tym zakresie wytycznych i zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 157-206)

²³ Do dokumentów takich należą m.in. Krajowy Program Reform, Narodowy Plan Szerokopasmowy, średniookresowa strategia rozwoju kraju – Strategia Rozwoju Kraju 2020, długookresowa strategia rozwoju kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, strategia Sprawne Państwo 2020, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki.

²⁴ W opinii sprawozdania z działalności Prezesa UKE za 2013 r. Minister wskazywał na potrzebę uzupełnienia sprawozdania w obszarach: ochrona użytkownika końcowego i usługa powszechna oraz infrastruktura telekomunikacyjna. Dodatkowych wyjaśnień UKE udzielił Kancelarii Premiera Rady Ministrów (pismo nr GP-DP-072-1/14(4) radcy Prezesa UKE z 23 lipca 2014 r. do wiadomości MAiC).

²⁵ Multipleksem telewizyjnym (MUX) nazywa się zbiór kilku programów cyfrowych nadawanych w telewizji cyfrowej w paśmie jednego kanału analogowego.

²⁶ Minister Obrony Narodowej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Dyrektor Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego oraz w 2014 r. i 2015 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Minister Infrastruktury i Rozwoju i Minister Gospodarki, a w 2016 r. Minister Energii i Minister Rozwoju.

W sprawozdaniach Minister oceniał stopień realizacji celów NPS przy wykorzystaniu wskaźników:

- odsetka gospodarstw domowych z możliwością dostępu do internetu o prędkości 30 Mb/s lub większej, który wynosił odpowiednio: 53,4% w 2014 r. i 60,7% w 2015 r.,
- odsetka gospodarstw domowych z aktywną usługą dostępu do internetu o prędkości 100 Mb/s lub większej, który wynosił odpowiednio: 5% spośród 60% gospodarstw domowych mających szerokopasmowy dostęp do internetu, a w 2015 r. – 8,4% spośród wszystkich łączących stacjonarnych.

W sprawozdaniach Ministerstwo przywołało dane uzyskane od Prezesa UKE i Komisji Europejskiej (Digital Agenda Scoreboard²⁷). MAiC/MC nie weryfikowało i nie analizowało uzyskanych wskaźników, ponieważ, jak podał w wyjaśnieniach Dyrektor Generalny MC, nie było do tego zobowiązane, NPS nie nakłada takiego wymogu, lecz wskazuje UKE i Digital Agenda Scoreboard jako źródło pozyskania informacji o miernikach. W ocenie Ministerstwa dane te były wystarczające do zobrazowania w sprawozdaniu postępów w zakresie osiągnięcia celów NPS.

Zastępca Dyrektora Departamentu Telekomunikacji wyjaśnił ponadto, że MAiC i MC nie miały uprawnień ani środków do kalkulacji powyższych mierników, ponieważ za metodykę ich zbierania i przetwarzania danych odpowiada wyspecjalizowany organ, jakim jest Prezes UKE.

(dowód: akta kontroli str. 207-214, 242-246)

Zespół ds. Telekomunikacji przy Radzie ds. Cyfryzacji MAiC w stanowisku z 22 września 2015 r. wskazał, że prowadzony w 2015 r. proces rozdysponowania częstotliwości w żaden sposób nie jest skorelowany z celami Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa²⁸ i NPS, dlatego zmiany powinny prowadzić do zapewnienia celu nadrzędnego, tj. powszechnego dostępu do internetu zapewniającego szybką transmisję danych.

Minister Cyfryzacji podała w wyjaśnieniach, że obawy te nie potwierdziły się. Aukcja na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz, za którą odpowiadał niezależny organ, jakim jest Prezes UKE, poprzez rozdysponowanie częstotliwości dla potrzeb usług świadczonych w sieciach ruchomych oraz zobowiązania pokryciowe, zawarte w jej postanowieniach, przyczyniła się do realizacji celu Europejskiej Agendy Cyfrowej (EAC) i NPS tj. zagwarantowania powszechnego dostępu szerokopasmowego (stacjonarnego jak i bezprzewodowego) o szybkości 30 Mb/s i większej. W związku z powyższym ze strony Ministra Cyfryzacji nie istniała potrzeba prowadzenia działań w celu zminimalizowania ryzyka nieosiągnięcia celów EAC i NPS. Proces wykorzystywania przez operatorów rozdysponowanych częstotliwości obecnie przebiega bez zakłóceń.

(dowód: akta kontroli str. 256, 259-260, 389-407)

2.4. W latach 2014-2016 wystąpienia Ministra Administracji i Cyfryzacji i Ministra Cyfryzacji w trybie art. 190 ust. 2c Prawa telekomunikacyjnego do Prezesa UKE o informacje nt. jego działalności dotyczyły m.in. uzupełnienia informacji w sprawozdaniu z działalności Prezesa UKE za 2014 r. oraz innych spraw bieżących.

(dowód: akta kontroli str. 137, 141, 157, 160, 163, 166)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

²⁷ Europejska Agenda Cyfrowa.

²⁸ Dalej PO PC.

1. Minister Administracji i Cyfryzacji przekazał Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z działalności Prezesa UKE za 2013 r. wraz ze swoją opinią 18 dni²⁹ po terminie określonym w art. 190 ust. 2-2b Prawa telekomunikacyjnego. Dyrektor Generalny MC poinformował, że przyczyn powyższego nie udało się wyjaśnić z powodu zmian organizacyjnych w Ministerstwie i upływu czasu.
(dowód: akta kontroli str. 91, 99-108, 144-146)
2. Minister Administracji i Cyfryzacji i Minister Cyfryzacji nie wyegzekwowali od Prezesa UKE, dla sporządzania „Sprawozdań z realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego³⁰” za 2013 r., 2014 r. i 2015 r., wskazanego w tym Planie miernika, służącego ocenie stopnia realizacji celów NPS, tj. odsetka gospodarstw domowych z aktywną usługą dostępu do internetu o prędkości 100 Mb/s lub większej. W Sprawozdaniach tych wykorzystywany był inny wskaźnik,³¹ co utrudniało ustalenie stopnia realizacji wskazanego w NPS celu. Dyrektor Generalny MC podał w wyjaśnieniach, że przedstawiano informacje, jakimi dysponowało Ministerstwo, na podstawie danych UKE i Digital Agenda Scoreboard. Takie ujęcie w ocenie Ministerstwa było wystarczające do pełnego zobrazowania miernika i postępów w zakresie osiągania celów NPS.
(dowód: akta kontroli str. 207-214)

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Dyrektor Generalny MC podał w wyjaśnieniach, że przepisy Prawa telekomunikacyjnego nie przewidują trybu uzupełniania sprawozdania, a sporządzona opinia nie dotyczyła działalności Prezesa UKE, lecz wyłącznie sprawozdania. Uwagi odnośnie braków w sprawozdaniu nie oznaczały, że Minister nie miał wiedzy o działalności UKE. Brak działań Ministerstwa w celu realizacji przez Prezesa UKE uwag formułowanych w opinii spowodowany był zmianą na stanowisku Prezesa UKE, a współpraca z obecnym Prezesem UKE pozwoli na uniknięcie niepełnych informacji w kolejnych sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 92-136, 157-160)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

3. Formy sprawowanego nadzoru Ministerstwa nad UKE

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2014-2016, zgodnie z regulaminami organizacyjnymi MAiC i MC, sprawy z zakresu audytu wewnętrznego prowadził kierownik samodzielnego Zespołu Audytu Wewnętrznego.

Dyrektor Generalny MC podał w wyjaśnieniach, że w latach 2014-2016 nie przeprowadzono analizy ryzyka, wskazującej na prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości w działalności Prezesa UKE oraz badań audytowych w UKE,

²⁹ Sprawozdanie Prezesa UKE wpłynęło do MAiC 30 kwietnia 2014 r. (pismo nr GP-WP-0411-1/14 Prezesa UKE z 29.04.2014 r.). Minister Administracji i Cyfryzacji przekazał je wraz ze swoją opinią do Prezesa Rady Ministrów 18 czerwca 2014 r. (pismo Ministra AiC Rafała Trzaskowskiego z 09.06.2014 r.).

³⁰ Przedstawionych Komitetowi Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.

³¹ W sprawozdaniach z realizacji NPS, np. za rok 2014, posługiwano się wskaźnikiem, który był stosunkiem odsetka gospodarstw domowych z aktywną usługą dostępu do internetu o prędkości 100 Mb/s lub większej do odsetka gospodarstw domowych mających szerokopasmowy dostęp do internetu.

ponieważ przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² nie nakładały takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 62-65, 71- 76, 89)

3.2. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi MAiC i MC prowadzenie kontroli organów nadzorowanych przez Ministra i w urzędach obsługujących te organy do stycznia 2016 r.³³ należało do zadań Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków, od lutego 2016 r. należy do zadań Biura Ministra.

W badanym okresie nie kontrolowano działalności Prezesa UKE, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC, nie zdiagnozowano uzasadnionej potrzeby przeprowadzania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 62, 65-66, 90, 144, 151)

3.3. Minister Administracji i Cyfryzacji i Minister Cyfryzacji w latach 2014-2016 nie wydał Prezesowi UKE na podstawie art. 34a ustawy o Radzie Ministrów wytycznych i poleceń.

(dowód: akta kontroli str. 63, 66, 138, 142, 158, 160-161)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Załatwianie skarg dotyczących działalności UKE, w szczególności z zakresu gospodarki częstotliwościami

Opis stanu
faktycznego

4.1. Według regulaminów organizacyjnych MAiC i MC, załatwianie skarg i wniosków wpływających do Ministerstwa, w tym prowadzenie ich rejestrów, do stycznia 2016 r. należało do zakresu zadań Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MAiC/MC³⁴, a od lutego 2016 r. do zakresu zadań Biura Ministra MC. Każda komórka organizacyjna Ministerstwa zobowiązana była do współpracy przy załatwianiu skarg i wniosków.

Rejestr skarg i wniosków do 7 kwietnia 2016 r., zgodnie z zarządzeniem nr 21 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji³⁵, prowadzony był w systemie służącym do elektronicznego zarządzania dokumentacją. Od kwietnia 2016 r. rejestr skarg i wniosków, prowadzony jest w Biurze Ministra MC w systemie excel.

Organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w MAiC³⁶ określało zarządzenie nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 czerwca 2012 r.

W MC w 2016 r., według wyjaśnień naczelnik Wydziału Skarg, Kontroli i Nadzoru w Biurze Ministra, zadania związane z rozpatrywaniem skarg i wniosków wykonywane były wprost w oparciu o przepisy działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁷, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³⁸, regulaminu organizacyjnego MC i regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych MC.

³² Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

³³ Punkt regulaminu dotyczący Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków uchylony został zarządzeniem nr 7 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2016 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Cyfryzacji (M.P. poz. 58). Zadania komórek organizacyjnych MC zostały określone zarządzeniem nr 4 Ministra Cyfryzacji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji.

³⁴ Patrz przypis 31.

³⁵ Dz.Urz. MAC poz. 34 ze zm.

³⁶ Dz.Urz. MAC poz. 22.

³⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm. Dalej: Kpa.

³⁸ Dz.U. Nr 5, poz. 46.

Dyrektor Generalny MC poinformował, że nie zdefiniowano potrzeby opracowania, poza ogólnie obowiązującymi, dodatkowych regulacji związanych z załatwianiem skarg i wniosków wpływających do Ministerstwa Cyfryzacji.

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

(dowód: akta kontroli str. 144-156, 224-227)

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

Skargi dotyczyły spraw indywidualnych. W odpowiedziach Minister poinformował skarżących, że nie jest organem właściwym do ich rozpatrzenia, ponieważ Prezes UKE jest niezależnym organem regulacyjnym.

Skargi nie prowadziły do podjęcia działań kontrolnych w UKE. Dyrektor Generalny MC poinformował, że nie było podstaw ku temu, ponieważ skarg było niewiele i były one niezasadne, tj. ich analiza nie wykazała uchybień w działaniach Prezesa UKE.

(dowód: akta kontroli str. 215-218, 224, 228)

4.3. Analiza sześciu skarg wykazała, że na cztery udzielono odpowiedzi w terminie do 30 dni od daty ich wpływu do MAiC/MC, a na dwie w terminie odpowiednio 41 i 120 dni, przy czym o powodach zwłoki nie zawiadomiono skarżących.

(dowód: akta kontroli str. 215-218)

4.4. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 1 grudnia 2011 r. wskazała Ministra Administracji i Cyfryzacji do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu arbitrażowym w związku z oficjalną notyfikacją³⁹ sporu inwestycyjnego pomiędzy inwestorami spółki Sferia S.A.⁴⁰ a Rzeczypospolitą Polską. Spór dotyczył niezgodnych z prawem, w ocenie Sferii, decyzji Prezesa UKE⁴¹ i utrudnień w wykorzystywaniu częstotliwości radiowych w paśmie 850 MHz.

MAiC dokonało analizy wydanych dla Sferii decyzji, wysokości i sposobu określenia jej roszczeń oraz możliwości rekompensat, jednak do polubownego rozwiązania sporu nie doszło. Sferia 9 maja 2013 r. skierowała wniosek o arbitraż do Trybunału Arbitrażowego Międzynarodowej Izby Handlowej w Paryżu.

Minister Administracji i Cyfryzacji 16 lipca 2013 r. zawarł ze Sferią ugodę⁴² (ugoda objęta jest klauzulą poufności). Podstawowe informacje dotyczące jej treści zawiera „Komunikat MAC o ugodzie ze spółką Sferia”, ogłoszony 14 sierpnia 2013 r. na stronie internetowej MAiC⁴³. W komunikacie podano, że Prezes UKE został zobowiązany do dokonania zmiany przyznanых Sferii rezerwacji częstotliwości z pasma 824-830 MHz oraz 869-875 MHz na pasmo 816-821 MHz oraz 857-862

³⁹ Inwestorzy spółki Sferia S.A. na podstawie art. 9 umowy z dnia 4 czerwca 1992 r. między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Cypru w sprawie popierania i wzajemnej ochrony inwestycji (Dz.U. z 1993 r. Nr 117, poz. 521), 14 listopada 2011 r. notyfikowali w Międzynarodowym Trybunale Arbitrażowym przy Międzynarodowej Izbie Handlu spór inwestycyjny z Rzeczypospolitą Polską i wezwali do polubownego rozstrzygnięcia sporu.

⁴⁰ Spółki prawa cypryjskiego Juvel Ltd i Bithell Holdings Ltd. Dalej: Sferia.

⁴¹ Decyzją nr LR 7346/03 z 31 grudnia 2003 r. Prezes Urzędu Radia, Telekomunikacji i Poczty (URTIP) dokonał rezerwacji dla OSP Polpager sp. z o.o. (od 2005 r. Sferia) częstotliwości w zakresie 838-843 MHz oraz 883-888 MHz, przeznaczonych do wykorzystywania w stacjonarnej sieci telefonicznej na obszarze całej Polski do 31 grudnia 2018 r.

Decyzją nr DZC-WAP-5106-1/05(5) z 20 października 2005 r. Prezes URTIP z powodu występowania szkodliwych zakłóceń zmienił zakres 838-843 MHz oraz 883-888 MHz na zakres 824-830 MHz oraz 869-875 MHz, nadal przeznaczony do wykorzystywania w sieci stacjonarnej.

Decyzją nr DZC-WAP-5106-1/05(140) z 19 marca 2009 r. Prezes UKE dopuścił prawo wykorzystywania przyznanых Sferii częstotliwości zarówno w służbie stałej jak i ruchomej. Decyzję tę Prezes UKE wydał w wyniku wyroku WSA w Warszawie, który uchylił pierwotnie odmowną decyzję Prezesa UKE i nakazał mu wydanie dla Sferii decyzji pozytywnej, dopuszczającej wykorzystanie przyznanых częstotliwości w służbie ruchomej.

Od marca 2009 r. Sferia miała prawo do wykorzystywania częstotliwości w służbie stałej i ruchomej. Jednocześnie Prezes UKE odmawiał jej wydania pozwoleń radiowych w oparciu o powyższą decyzję, uzasadniając, że generowałyby to zakłócenia w paśmie częstotliwości radiowych obejmującym dywidendę cyfrową oraz przeznaczonych w UE dla systemu GSM-R, co stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa transportu kolejowego.

⁴² Ugoda uzyskała statut prawnie wiążącej z dniem 5 sierpnia 2013 r. Dalej: ugoda.

⁴³ Dalej: komunikat. <https://mac.gov.pl/aktualnosci/komunikat-mac-o-ugodzie-ze-spolka-sferia> (strona archiwalna).

MHz z terminem ważności rezerwacji do 31 grudnia 2018 r., a Sferia w zamian wycofała roszczenia wobec RP z Trybunatu Arbitrażowego oraz zobowiązała się do końca 2015 r. nie ubiegać o częstotliwości z zakresu dywidendy cyfrowej.

W komunikacie Minister uzasadnił zawarcie ugody m.in. tym, że wykorzystywanie przez Sferię dotychczasowych częstotliwości powodowałoby zakłócenia systemu GSM-R przeznaczonego w UE dla transportu kolejowego.

(dowód: akta kontroli str. 254, 265-270, 286-301, 309)

Prezes UKE decyzją⁴⁴ z 27 grudnia 2013 r. dokonał zmiany przyznaných wcześniej Sferii rezerwacji częstotliwości z pasma 824-830 MHz oraz 869-875 MHz na pasmo 816-821 MHz oraz 857-862 MHz oraz ustalił rozpoczęcie ich wykorzystywania nie później niż od 1 października 2014 r., a w decyzji⁴⁵ wydanej po rozpatrzeniu wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, nie później niż 1 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 305-337, 339)

Według komunikatu zawarta ugoda miała wyeliminować istniejące problemy, zarówno Skarbu Państwa (spór arbitrażowy) jak i Sferii (brak możliwości efektywnego wykorzystywania przyznaných wcześniej częstotliwości).

(dowód: akta kontroli str. 276-280)

Zawarcie przedmiotowej ugody nie doprowadziło do rezygnacji Sferii z roszczeń wobec RP i w październiku 2016 r. Sferia złożyła oficjalny pozew przeciwko Polsce. W latach 2014-2017 (do czasu kontroli NIK), przed Komisją Europejską oraz sądami toczyło się sześć postępowań, w tym przed:

- Sądem Okręgowym w Warszawie z powództwa T-Mobile Polska S.A. o ustalenie nieważności ugody,
- WSA w Warszawie z powództwa P4 sp. z o.o. na bezczynność Ministra Administracji i Cyfryzacji w przedmiocie dostępu do informacji publicznej (m.in. o udostępnienie treści ugody, analiz, ekspertyz i opinii),
- NSA z powództwa Orange Polska S.A. na bezczynność Ministra Administracji i Cyfryzacji w przedmiocie dostępu do informacji publicznej (m.in. o udostępnienie treści ugody),
- Komisją Europejską na wniosek P4 sp. z o.o. nieformalne postępowanie⁴⁶ wyjaśniające, dotyczące domniemanej, bezprawnej pomocy publicznej dla Sferii,
- Komisją Europejską nieformalne postępowanie⁴⁷ wyjaśniające dotyczące m.in. relacji ugody do przepisów dyrektywy ramowej ustanawiających niezależność organu regulacyjnego.

Niezależnie od wyżej wymienionych postępowań, Komisja Europejska w grudniu 2015 r. wszczęła formalne postępowanie⁴⁸ naruszeniowe, w którym również zajmie się sprawą przyznania częstotliwości dla Sferii, w tym zawartej ugody.

(dowód: akta kontroli str. 224, 234-236, 240-243, 249-253)

W związku z tym, że zawarcie ugody nie doprowadziło do likwidacji sporu i wycofania przez Sferię wszystkich roszczeń, Minister Cyfryzacji wystąpiła 27 października 2016 r. do Sferii o zapłatę kar umownych⁴⁹ wynikających z ugody, a następnie, wobec odmowy zapłaty, 4 stycznia 2017 r. do Sądu Rejonowego w Warszawie⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 253, 337-358)

⁴⁴ Decyzja nr DZC-WAP-5174-16/13(62) z 27 grudnia 2013 r. wydana po przeprowadzeniu w 2013 r. postępowania wszczętego z urzędu przez Prezesa UKE, na podstawie art. 123 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa telekomunikacyjnego, z uwagi na wystąpienie przesłanki szkodliwych zakłóceń, jak również ochrony bezpieczeństwa publicznego (ochrona rozwijającego się systemu GSM-R).

⁴⁵ Decyzja nr DZC-WAP-5174-16/13(137) z 26 września 2014 r. stała się ostateczna 29 września 2014 r.

⁴⁶ Sprawa nr SA.37489 (2013/CP)

⁴⁷ Sprawa nr 5767/13/CNEST.

⁴⁸ Sprawa nr EU-Pilot 8173/15/COMP aktualnie połączona ze sprawą nr 5767/13/CNEST.

⁴⁹ W kwocie 2,7 mln zł. Pismo nr DP-WPP.022.85.2016 z 27 października 2016 r.

⁵⁰ Wniosek Minister Cyfryzacji z 4 stycznia 2017 r. do Sądu Rejonowego w Warszawie o zażalenie Sferii do próby ugodowej.

4.5. W MAiC nie uznano za skargę, nie wprowadzono do rejestru skarg i wniosków oraz nie udzielono odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Rady Nadzorczej Polkomtel sp. z o.o. z 11 lutego 2014 r., zawierające krytyczne uwagi na temat przygotowania i ogłoszenia przez Prezesa UKE aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu 800 MHz.

Dyrektor Generalny MC podał w wyjaśnieniach, że pismo to nie stanowiło skargi w rozumieniu przepisów postępowania administracyjnego, ponieważ nadawca, prowadzący działalność telekomunikacyjną, sam go tak nie zakwalifikował, a jego celem było zainteresowanie Ministra aktualną sytuacją na rynku i przedstawienie własnych opinii i uwag odnośnie aukcji na pasmo 800 MHz.

(dowód: akta kontroli str. 144,151-158,161, 219-223)

Ww. podmiot pismami z 16 i 17 września 2015 r. zwrócił się do MAiC o udostępnienie informacji (w tym analiz i opinii prawnych) dotyczących między innymi zmiany rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 września 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych⁵¹. Ww. rozporządzenie było również przedmiotem wystąpień i pism innych podmiotów, w tym m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich⁵², Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁵³, przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Kwestionowane rozporządzenie aukcyjne procedowane było na wniosek Prezesa UKE. W uzasadnieniu Prezes UKE wskazał, że konieczne jest wprowadzenie mechanizmu zakończenia II etapu aukcji na wypadek przedłużania jej w nadmierny sposób.

(dowód: akta kontroli str. 225, 236-238, 242-246, 359-385)

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

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

(dowód: akta kontroli str. 386-407)

W procesie konsultacji publicznych także krytykowano sposób i formę wydania rozporządzenia. Uwagi zgłosiło 11 z 33 podmiotów, którym MAiC przekazało projekt do konsultacji. Zastrzeżenia dotyczyły m.in. zmiany warunków aukcji w trakcie jej trwania, naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa, zakazu retroaktywnego działania aktów prawnych, okresu *vacatio legis*, niezależności Prezesa UKE.

Również przekazane MAiC opinie prawne podmiotów zewnętrznych⁵⁴ wskazywały na niekonstytucyjność rozporządzenia aukcyjnego, a w szczególności na naruszenie

⁵¹ Dz.U. poz. 1472. Dalej rozporządzenie aukcyjne.

⁵² Z 1 października 2015 r.

⁵³ 7 października 2015 r., przy którym przekazano wystąpienia przedsiębiorców telekomunikacyjnych, domagających się od Prezesa Rady Ministrów uchylecia rozporządzenia aukcyjnego.

⁵⁴ Opinie prawne sporządzone przed wydaniem rozporządzenia: dr. hab. Ryszarda Piotrowskiego z 7 września 2015 r. i prof. dr. hab. Marka Chmaja (sporządzona na zlecenie P4 sp. z o.o. i Polkomtel sp. z o.o.) z 4 września 2015 r. Opinie prawne sporządzone po wydaniu rozporządzenia: prof. dr. hab. Marka Chmaja z 28 września 2015 r. i prof. nadzw. dr. hab. Sabiny Grabowskiej z 25 września 2015 r. (sporządzone na zlecenie P4 sp. z o.o. i Polkomtel sp. z o.o.) oraz prof. dr. hab. Stanisława Hoca z 25 września 2015 r. i dr. hab. Anny Młynarskiej-Sobaczewskiej z 25 września 2015 r.

zasady zaufania obywateli do państwa, zasady proporcjonalności, ochrony praw nabytych i interesów w toku, niedziałania prawa wstecz, niezachowania okresu vacatio legis.

(dowód: akta kontroli str. 225, 236-237, 242, 246-248, 408-432)

Niezależnie od powyższych stanowisk i opinii, Minister Administracji i Cyfryzacji rozporządzenie wydał. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Minister Administracji i Cyfryzacji oparł się na argumentacji Prezes UKE, tj. wskazał, iż potrzeba jego wydania uwarunkowana jest koniecznością „dookreślenia warunków organizacji, przeprowadzenia oraz zakończenia aukcji na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych. (...) Zaproponowany mechanizm zakończenia II etapu aukcji przyczyni się do wypełnienia istniejącej luki prawnej w postaci wprowadzenia ograniczenia czasowego trwania aukcji.”

(dowód: akta kontroli str. 433-444)

Wydanie rozporządzenia aukcyjnego doprowadziło do rozpoczęcia postępowań:

- Prokuratura Okręgowa w Warszawie prowadzi postępowanie w sprawie podejrzenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w dniu 23 września 2015 r. przez Ministra Administracji i Cyfryzacji poprzez wydanie ww. rozporządzenia,
- Komisja Europejska oceni rozporządzenie w postępowaniu⁵⁵ dotyczącym przygotowania i przeprowadzenia ogłoszonej 10 października 2014 r. aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz.

Ponadto do MAiC/MC w 2015 r. wpłynęły dwa zawiadomienia o zamiarze przedłożenia sporów do arbitrażu przez udziałowców spółki P4, którzy kwestionują przepisy rozporządzenia aukcyjnego i zasady przeprowadzenia aukcji⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 225, 236-243, 249-253, 446-449)

Minister Cyfryzacji poinformowała, że aukcja umożliwiła rozdysponowanie częstotliwości z zakresu tzw. pierwszej dywidendy cyfrowej, co pozwoliło wykorzystać te zasoby dla usług świadczonych w technologii LTE, a tym samym wypełnić jeden z celów Europejskiej Agendy Cyfrowej, polegający na powszechnym dostępie do szerokopasmowego internetu (stacjonarnego jak i bezprzewodowego) o szybkości do 30 Mb/s i większej.

Z danych Komisji Europejskiej wynika, iż w 2015 r. dostęp do sieci 3G miało 99,5% mieszkańców Polski, a pokrycie sieciami mobilnymi 4G (LTE) wyniosło 75,9%.

(dowód: akta kontroli str. 257, 260-262)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

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

Pani Anna Streżyńska Minister Cyfryzacji podała w wyjaśnieniach, że w latach 2014-2016 MAiC/MC podejmowało działania w celu uzyskania informacji od Sferii o cofnięciu wniosków i skarg, weryfikacji tych informacji przez UKE i ustalenia kwoty kar umownych, co trwało do października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 257, 262-263, 339-341, 353-354)

2. Rozpatrywanie przez MC skargi Alex Media sp. z o.o. z Zakopanego od 14 grudnia 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r., tj. ok. 120 dni i niezawiadomienie Spółki o przyczynach zwłoki było niezgodne z przepisami Kpa, tj. z:

⁵⁵ Wszczęta w grudniu 2015 r. sprawa nr EU-Pilot 8173/15/COMP aktualnie połączona ze sprawą nr 5767/13/CNEST.

⁵⁶ Do czasu zakończenia kontroli NIK inwestorzy nie złożyli wezwania na arbitraż.

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

Zastępca Dyrektora Departamentu Telekomunikacji poinformował, że nie była to typowa skarga i początkowo zakwalifikowano ją do spraw z zakresu nadzoru nad Prezesem UKE. Akceptacja przez kierownictwo MC pism do UKE o udzielenie wyjaśnień trwała łącznie ok. 70 dni.

(dowód: akta kontroli str. 215-218, 224-227)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Minister Administracji i Cyfryzacji podpisał ugodę ze Sferią 16 lipca 2013 r., tj. zaledwie dwa miesiące po złożeniu przez Sferię wniosku o arbitraż (9 maja 2013 r.), nie posiadając jeszcze wyceny roszczeń⁵⁷ Sferii i treści ewentualnego pozwu, a w Memorandum, opracowanym 25 marca 2013 r. na zlecenie MAiC przez podmiot zewnętrzny, zarzuty inwestorów uznane zostały w większości przypadków za „słabe” w kontekście proceduralnym, czasowym i materialnym.

Pan Michał Boni, Minister Administracji i Cyfryzacji w latach 2011-2013, podał w wyjaśnieniach, że działania mające na celu uniknięcie sporu arbitrażowego podejmowano już w latach 2011-2012. Istotną przesłanką zawarcia ugody ze Sferią było przekonanie o błędach popełnionych wcześniej przez administrację i wypełnienie zobowiązań Państwa, wynikających z decyzji Prezesa URTiP i Prezesa UKE wydanych dla Sferii przed 2010 r. Zakres częstotliwości przyznany Sferii tymi decyzjami zaburzał sytuację na rynku telekomunikacyjnym, a jego wykorzystanie mogło zakłócać system GSM-R przeznaczony dla transportu kolejowego.

Wycena roszczeń Sferii była przedmiotem dyskusji technicznej, w tym z przedstawicielami UKE i była znana przed podpisaniem ugody i sporządzeniem ostatecznej wersji opracowania w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 265-269, 276-304, 347)

2. W komunikacie z 14 sierpnia 2013 r. Minister Administracji i Cyfryzacji błędnie poinformował, że Sferia wycofała roszczenia względem państwa polskiego z Trybunału Arbitrażowego i zrzekła się swoich roszczeń przeciwko RP w tej sprawie. Sferia do czasu kontroli NIK nie wywiązała się z zobowiązań określonych w ugodzie, w tym m.in. nie wycofała wniosków i skarg do WSA, skarg kasacyjnych do NSA, wniosku do Trybunału Arbitrażowego. Przeciwnie, 17 października 2016 r. Sferia złożyła do Trybunału Arbitrażowego pozew przeciwko RP, w którym domaga się od RP rekompensaty szkód.

Pan Michał Boni podał w wyjaśnieniach, że w komunikacie informowano o ustaleniach, założeniach, oczekiwaniach i zobowiązaniach stron w ugodzie, w treści której było zrzeczenie się przez Sferię roszczeń wobec RP.

(dowód: akta kontroli str. 254, 266, 271-272, 276-280, 339-352)

3. Mimo wątpliwości zgłaszanych przez Departament Prawny MAiC i ryzyk zgłoszonych przez Radę ds. Cyfryzacji MAiC i podmioty zewnętrzne, Minister Administracji i Cyfryzacji wydał rozporządzenie aukcyjne. Rozporządzenie, jak i aukcja na rezerwację częstotliwości z zakresu pasma 800 MHz i 2600 MHz, której ono dotyczyło, stały się przedmiotem licznych skarg.

⁵⁷ Wycena roszczeń z 29 lipca 2013 r. sporządzona na zlecenie MAiC przez podmiot zewnętrzny wpłynęła do Ministerstwa 2 sierpnia 2013 r.

Zdaniem NIK, w przypadku uznania ich za zasadne, podważona może zostać prawidłowość przeprowadzonej aukcji.

(dowód: akta kontroli str. 286-449)

Minister Cyfryzacji poinformowała, że aukcja na częstotliwości była w Polsce prowadzona po raz pierwszy. Procedura nie zadziałała w pełni zadowalająco, jednak nie spowodowała zakłócenia ani ograniczenia konkurencji, a jedynie wydłużyła czas trwania aukcji. Ministerstwo Cyfryzacji dostrzega w związku z tym potrzebę modyfikacji i poprawy procedury.

(dowód: akta kontroli str. 257, 260-262)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸, wnosi o:

- 1) terminowe przekazywanie Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań z działalności Prezesa UKE oraz terminowe rozpatrywanie skarg,
- 2) egzekwowanie od Prezesa UKE wartości wskaźników do monitorowania realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego, wskazanych w tym Planie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

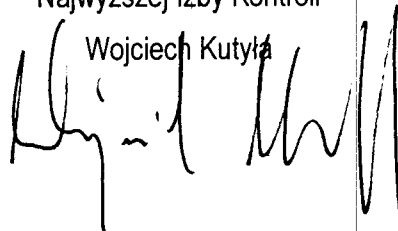
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 6 marca 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutylą



⁵⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.