



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Marian Banaś

KAP.410.5.1.2023

Pan
Krzysztof Gawkowski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji

ul. Królewska 27
00-060 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/005 – Realizacja Narodowego Planu Szerokopasmowego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Cyfryzacji, ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MC)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Gawkowski - Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji (dalej: Minister) od 13 grudnia 2023 r. ¹ do nadal. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">• Marlena Magdalena Małag, od 27 listopada 2023 r.² do 12 grudnia 2023 r.³, kierująca działem informatyzacja⁴ - Minister Rozwoju i Technologii;• Janusz Cieszyński, od 6 kwietnia 2023 r.⁵ do 26 listopada 2023 r.⁶ – Minister Cyfryzacji;• Mateusz Morawiecki, od 6 października 2020 r.⁷ do 5 kwietnia 2023 r.⁸ – Minister Cyfryzacji;• Marek Zagórski, od 17 kwietnia 2018 r.⁹ do 5 października 2020 r.¹⁰ – Minister Cyfryzacji.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania podejmowane w celu zapewnienia powszechnego stacjonarnego dostępu do internetu w związku z realizacją Narodowego Planu Szerokopasmowego (dalej: NPS). 2. Działania podejmowane w celu zapewnienia mobilnego dostępu do internetu w związku z realizacją Narodowego Planu Szerokopasmowego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do dnia 4 grudnia 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeśli miały związek z działaniami, które wystąpiły w okresie kontrolowanym.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej.
Kontrolerzy	1. Kamila Trzczińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/88/2023 z 18 września 2023 r. 2. Marcin Grochał, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/90/2023 z 18 września 2023 r. 3. Katarzyna Witak-Pamięta, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/89/2023 z 18 września 2023 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1383).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1288).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2023 r. nr 1131.43.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1379).

⁴ Na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 2589) obsługę ministra zapewnia w zakresie działu administracji rządowej informatyzacja – Ministerstwo Cyfryzacji.

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 2023 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.17.2023 (M.P. poz. 391).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2023 r. nr 1131.34.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1221) na podstawie którego m.in. powierzono dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896).

⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 2023 r. o odwołaniu Ministra Cyfryzacji nr 1131.16.2023 (M.P. poz. 390).

⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2018 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.7.2018 (M.P. poz. 416).

¹⁰ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.26.2020 (M.P. poz. 895).

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna¹² kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą Minister w ramach realizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego podejmował działania w celu zapewnienia powszechnego stacjonarnego oraz mobilnego dostępu do internetu, jednak nie były one w pełni skuteczne. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MC¹³ nie osiągnięto bowiem trzech celów określonych w NPS jako:

- zapewnienie powszechnego dostępu do internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s,
- doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych,
- zapewnienie łączności 5G jako w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej w co najmniej jednym głównym mieście.

Cele te powinny być osiągnięte już trzy lata temu w 2020 r., zgodnie z założeniami NPS, który odnosi się do rozwoju sieci szerokopasmowych w kraju w perspektywie do 2025 r. Na koniec 2022 r. ww. cele osiągnięte zostały odpowiednio na poziomie 88,6% i 44,2% oraz zero.

W ocenie NIK istnieje ryzyko nieosiągnięcia zaplanowanych w NPS do 2025 r. celów, dotyczących zapewnienia wszystkim gospodarstwom domowym dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s, z możliwością modernizacji do przepustowości mierzonej w gigabitach oraz zapewnienia niezakłóconego dostępu do sieci 5G na wszystkich obszarach miejskich i wiejskich oraz na wszystkich głównych szlakach komunikacyjnych, na co wskazuje wolniejszy niż zakładano postęp w realizacji wskaźników celów NPS.

Ponadto Minister Cyfryzacji nie wywiązał się z obowiązku sporządzenia i przekazania do zaopiniowania Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Radzie do Spraw Cyfryzacji rocznych sprawozdań za lata 2020-2022, co było niezgodne z pkt 7.2. NPS. W konsekwencji podmioty te nie otrzymały informacji o podjętych działaniach i monitoringu wskaźników realizacji celów NPS¹⁴ oraz informacji o głównych kierunkach działań podejmowanych w ramach NPS w kolejnym roku jego wdrażania. Informacja o głównych kierunkach działań w przyszłości nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji nieosiągnięcia ww. celów określonych w NPS. Minister przekazywał natomiast cykliczne informacje sprawozdawcze dla Rządowego Centrum Monitorowania Projektów w postaci raportów o postępach w realizacji NPS jako projektu strategicznego Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej: SOR 2020) w ramach systemu teleinformatycznego MonAliZa¹⁵.

W celu przyspieszenia realizacji celów NPS podjęto m.in. następujące działania: 1) przygotowano zmiany przepisów ustaw (uchwalone następnie przez Sejm RP) w celu ułatwienia i przyspieszenia procesów inwestycyjnych oraz obniżenia ich kosztów, w szczególności na terenach wiejskich; 2) w ramach pierwszych konkursów na dofinansowanie projektów ze środków Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 (dalej: FER) oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO) dokonano ewaluacji i zmian zasad realizacji projektów w porównaniu do Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 (dalej: PO PC), w szczególności wyznaczono obszary projektowe o skali inwestycji co do zasady nieprzekraczającej powiatu, wprowadzono uproszczenia w rozliczaniu

¹² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹³ Tj. do 4 grudnia 2023 r.

¹⁴ Na potrzeby monitorowania postępów realizacji celów NPS, zarówno w zakresie internetu szerokopasmowego, jak i mobilnego, wykorzystywano głównie dane z raportów przygotowywanych i publikowanych przez Prezesa UKE.

¹⁵ W 2023 r. NPS uchwałą ww. Rady został wyłączony z portfela projektów strategicznych monitorowanych przez Radę.

projektów beneficjentów oraz możliwość waloryzacji dofinansowania w przypadku znacznej inflacji; 3) uruchomiono publiczny System Informacyjny o Dostępie do Usług Stacjonarnego Internetu Szerokopasmowego (dalej: SIDUSIS) dla zapewnienia użytkownikom bieżącego dostępu do aktualnych informacji o punktach adresowych, w których świadczone są usługi telekomunikacyjne, lub o obszarach, w których takie usługi są planowane do udostępnienia.

Przy zarządzaniu tak złożonym przedsięwzięciem jak NPS, obejmującym wiele instytucji i różne resorty, Minister nie zastosował w uporządkowany sposób zasad podejścia projektowego, pomimo że w SOR 2020 przyjęto, że projekty powinny być realizowane z wykorzystaniem podejścia projektowego. Minister realizując i koordynując NPS zastosował niektóre elementy podejścia projektowego.

NPS nie był realizowany jako projekt w rozumieniu zarządzenia nr 5 Ministra Cyfryzacji z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzania do realizacji oraz zarządzania projektami, programami i portfelem projektów w resorcie cyfryzacji¹⁶ (dalej: zarządzenie nr 5 Ministra Cyfryzacji), bowiem obejmuje on swoim zakresem projekty, działania, ale również programy ponadresortowe.

NIK zauważa także, że w NPS nie określono zasad koordynacji realizacji tak złożonego przedsięwzięcia. W NPS zapisano tylko w pkt 7.1., że za realizację NPS odpowiedzialne są wszystkie resorty i instytucje wpływające, bądź mogące wpływać na rozwój dostępu do internetu w kraju, oraz że za koordynację działań wskazanych w tym dokumencie i za monitoring realizacji celów NPS odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw informatyzacji, nie wskazując sposobu wykonywania koordynacji. Minister Cyfryzacji nie przyjął odrębnych wewnętrznych procedur i instrukcji dotyczących koordynacji działań podejmowanych w ramach NPS. Według wyjaśnień powodem braku określenia takich procedur było to, że kwestie te zostały uregulowane m.in. w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Cyfryzacji, regulaminie Departamentu Telekomunikacji oraz w opisach stanowisk pracy pracowników zaangażowanych w realizację NPS¹⁷. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę, że koordynacja tak złożonego przedsięwzięcia jak NPS dotyczyła różnych instytucji i resortów oraz wielu działań, projektów i programów (np. dofinansowanych ze środków POPC, FERC, KPO i Funduszu Szerokopasmowego), to Minister Cyfryzacji powinien podjąć skuteczne działania celem wprowadzenia do NPS szerszej regulacji dotyczącej sposobu koordynacji przedsięwzięcia.

Kontrola NIK przeprowadzona w trzech spółkach telekomunikacyjnych wykazała, że realizacja przez te przedsiębiorstwa projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach I osi priorytetowej POPC¹⁸ przedłużała się.

¹⁶ Dz. Urz. Ministra Cyfryzacji, poz. 6.

¹⁷ Z wyjaśnień wynika, że koordynacja ta nie miała ściśle określonych formuł i procedur. Koordynacja działań wskazanych w NPS, będących w kompetencji innych instytucji (Urząd Komunikacji Elektronicznej, Centrum Projektów Polska Cyfrowa, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy) polegała przede wszystkim na współpracy z tymi instytucjami w określeniu kluczowych założeń dla planowanych i realizowanych wspólnie działań oraz wsparciu ich skutecznej implementacji. Współpraca ta miała charakter głównie roboczy.

¹⁸ NIK skontrolowała m.in. trzy spółki telekomunikacyjne, które na terenie województw: mazowieckiego, dolnośląskiego i śląskiego realizowały cztery projekty z dofinansowaniem przyznany przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa w ramach POPC osi priorytetowej 1. *Powszechny dostęp do szybkiego internetu*, działania 1.1. *Wyeleminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach*. Kontrola wykazała, że terminy zakończenia realizacji wszystkich projektów realizowanych przez te spółki zostały wydłużone na wniosek beneficjentów od ok. jednego roku do ponad trzech lat. Beneficjenci uzasadniali wnioski o wydłużenie okresu realizacji projektów głównie problemami z wyłonieniem wykonawcy lub koniecznością wydłużenia okresu realizacji robót przez wykonawców oraz opóźnieniami dostaw w wyniku obostrzeń związanych z pandemią COVID-19, a także problemami z terminowym wykorzystaniem infrastruktury Regionalnych Sieci Szerokopasmowych oraz koniecznością zmiany częstotliwości radiowej sieci dostępowej w wyniku decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Z powodu opóźnień w realizacji projektów Centrum Projektów Polska Cyfrowa nakładało na spółki zobowiązanie objęcia zasięgiem sieci dodatkowej liczby gospodarstw domowych.

W celu realizacji zadań określonych w NPS, Minister Cyfryzacji jako minister właściwy do wykonania polityki rządu w zakresie działu informatyzacja (art. 34 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁹) w zakresie swoich kompetencji podjął następujące działania:

- w ramach likwidacji barier inwestycyjnych, Minister zrealizował dziewięć z 10 zaplanowanych działań polegających m.in. na przygotowaniu projektów aktów prawnych i zmian przepisów, w następstwie czego: wprowadzono umowy inwestycyjne dla jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzono umowy zasięgowe, znowelizowano przepisy ustawy o drogach publicznych, wprowadzając m.in. obowiązek lokalizowania kanału technologicznego w pasie drogowym w sytuacji budowy dróg publicznych, z obniżeniem stawki za zajęcie pasa drogowego, zniesiono zakaz budowy stacji telefonii ruchomej w strefie uzdrowskiej oraz umożliwiono lokalizowanie infrastruktury sieci mobilnej w parkach i rezerwach przyrody, zapewniono przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp do istniejącej infrastruktury technicznej operatorów sieci, zwiększono zakres publicznie dostępnych informacji o istniejącej infrastrukturze, poprzez zobowiązanie operatorów telekomunikacyjnych i sieci do przekazywania Prezesowi UKE większego zakresu informacji, m.in. w zakresie rzeczywistych przebiegów sieci. Nie zrealizowano działania w zakresie likwidacji barier w wykorzystaniu infrastruktury komunalnej, ulicznej, w celu zainstalowania urządzeń radiowych małej mocy. Przygotowany przez Ministra projekt nowelizacji ustaw o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz o drogach publicznych, dotyczący m.in. zwiększenia poziomu wykorzystania tzw. infrastruktury ulicznej na potrzeby instalowania radiowych urządzeń telekomunikacyjnych o bliskim zasięgu i niskiej mocy, wspierających wdrażanie i rozwój rozwiązań z zakresu tzw. inteligentnych miast, został wycofany przez Radę Ministrów z prac Sejmu w kwietniu 2023 r.;
- w ramach zapewnienia wykorzystania środków polityki spójności na rozwój dostępu do internetu szerokopasmowego, Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dalej: CPPC) - jednostka podległa Ministrowi Cyfryzacji - przeprowadziło cztery konkursy na dofinansowanie rozwoju internetu szerokopasmowego ze środków PO PC Oś priorytetowa nr I *Powszechny dostęp do szybkiego Internetu* oraz uruchomiło pierwsze konkursy na dofinansowanie budowy sieci szerokopasmowych ze środków Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (dalej: FERC) i Krajowego Planu Odbudowy (dalej: KPO), *Inwestycja C1.1.1 Zapewnienie dostępu do bardzo szybkiego Internetu na obszarach białych plam*;
- w ramach środków krajowych z Funduszu Szerokopasmowego rozpoczęto pilotażowy nabór wniosków o dofinansowanie budowy sieci dostępu do szybkiego internetu;
- przeprowadzał konsultacje społeczne obszarów wsparcia, tj. białych plam NGA, w wyniku których wyznaczane były obszary do kolejnych interwencji publicznych w zakresie zapewnienia powszechnego dostępu do szybkiego internetu;
- zbudowano i uruchomiono w grudniu 2022 r. publiczny System Informacyjny o Dostępie do Usług Stacjonarnego Internetu Szerokopasmowego (tzw. SIDUSIS), dzięki któremu m.in. możliwe jest sprawdzenie, jakie inwestycje szerokopasmowe będą planowane na danym obszarze oraz jakie usługi dostępu do internetu są świadczone w danym punkcie adresowym, a także zapewniono możliwość zgłoszenia przez potencjalnych użytkowników zapotrzebowania na takie usługi. System ten zapewnia potencjalnym klientom aktualne informacje o świadczonych usługach. Dzięki zapewnieniu aktualnej informacji dla

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

przedsiębiorców system powinien ułatwić podejmowanie decyzji o ewentualnych inwestycjach, co może przyczynić się do zmniejszenia liczby punktów adresowych bez dostępu do internetu szerokopasmowego (tzw. białych plam);

- podejmował działania dotyczące tworzenia warunków do budowy sieci 5G polegające na:
 - uruchomieniu strony internetowej gov.pl/web/5G;
 - przeprowadzeniu kampanii informacyjnych w mediach, mających na celu zwiększenie świadomości obywateli w zakresie bezpieczeństwa i znaczenia mobilnych sieci telekomunikacyjnych, pola elektromagnetycznego i ograniczenie dezinformacji;
 - przygotowaniu nowelizacji przepisów w zakresie przeznaczenia częstotliwości na świadczenie usług telekomunikacyjnych w celu udostępnienia częstotliwości z pasma 26 GHz na potrzeby sieci 5G;
 - przygotowaniu w 2020 r. projektów ustaw²⁰ w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa telekomunikacyjnego oraz w celu implementacji przepisów Unii Europejskiej dotyczących Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej²¹ (EKŁE). Przepisy w tym zakresie nie zostały uchwalone przez Sejm do dnia zakończenia kontroli, tj. do 4 grudnia 2023 r.;
 - uczestniczeniu w pracach Komisji Europejskiej dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa sieci 5G.

Jednakże działania Ministra na rzecz rozwoju sieci 5G nie były skuteczne, bowiem do zakończenia kontroli, tj. do 4 grudnia 2023 r., nie osiągnięto celu NPS dotyczącego łączności 5G.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieosiągnięciu wartości trzech wskaźników realizacji celów NPS zakładanych do osiągnięcia do 2020 r.²²;
- niesporządzeniu za lata 2020-2022 i nieprzekazaniu do zaopiniowania Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Radzie do Spraw Cyfryzacji rocznych sprawozdań przedstawiających: monitoring wskaźników, opis działań podejmowanych w ramach NPS oraz informacje o głównych kierunkach działań podejmowanych w ramach NPS w kolejnym roku jego wdrażania, co było niezgodne z pkt 7.2. NPS.

²⁰ Tj. nowej ustawy Prawo Komunikacji Elektronicznej (dalej: PKE), ustawy zawierającej przepisy wprowadzające PKE (dalej: wPKE) oraz ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.

²¹ Rządowy proces legislacyjny dotyczący tych projektów trwał ponad dwa lata (od 29 lipca 2020 r. do 15 listopada 2022 r.), co skutkowało niedotrzymaniem harmonogramu zawartego w NPS w zakresie określenia regulacji. Projekty te po ich przyjęciu przez Radę Ministrów wpłynęły do Sejmu RP 9 grudnia 2022 r. Projekty ustaw PKE i wPKE zostały wycofane z Sejmu przez Radę Ministrów 21 kwietnia 2023 r., a projekt ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa został wycofany z Sejmu we wrześniu 2023 r.

²² Tj. wskaźników określonych dla celów:

- zapewnienie powszechnego dostępu do internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 r. – wskaźnik odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s;
- doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 r. – wskaźnik odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s;
- zapewnienie łączności 5G jako w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej w co najmniej jednym głównym mieście – wskaźnik liczba obszarów miejskich w Polsce posiadających w pełni rozwiniętą usługę komercyjnej łączności 5G.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej²³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania podejmowane w celu zapewnienia powszechnego stacjonarnego dostępu do internetu w związku z realizacją Narodowego Planu Szerokopasmowego

Opis stanu faktycznego

1.1. NPS został przyjęty przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r.²⁴ jako rządowy program rozwoju infrastruktury szerokopasmowej w kraju w ramach strategii Sprawne Państwo 2020²⁵. NPS został wskazany jako projekt strategiczny SOR 2020. W 2020 r. uchwałą Rady Ministrów nr 27/2022 z dnia 10 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Narodowy Plan Szerokopasmowy” dokonano aktualizacji NPS²⁶.

W SOR 2020 zostało określone, że *Strategia (...) będzie realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego. W każdym z obszarów dokument wskazuje konkretne projekty (strategiczne i flagowe) służące realizacji celów strategicznych. Projekty strategiczne stanowią wiązkę przedsięwzięć o zróżnicowanym charakterze lub też są punktowe i mają za zadanie pobudzenie innych działań. (...) Wdrożenie podejścia projektowego ma na celu operacjonalizację działań przewidzianych w Strategii na jak najwcześniejszym etapie, w tym wskazanie podmiotów odpowiedzialnych, tak by zapewnić konsekwentną realizację celów. Podejście to, wraz z przewidzianym systemem monitorowania i oceny, zapewni także włączenie w realizację działań szeroko rozumianych partnerów – społecznych i gospodarczych, społeczeństwa obywatelskiego, świata nauki i samorządów.*

NPS został również wymieniony jako projekt w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 2 Ministra Cyfryzacji z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji (dalej: regulamin organizacyjny MC), za realizację którego odpowiedzialny był DT.

Ustalono, że NPS nie był jednak realizowany jako projekt w rozumieniu zarządzenia nr 5 Ministra Cyfryzacji.

Dyrektor DT²⁷ poinformowała, że (...) *NPS ze względu na jego wieloaspektowość, złożoność oraz wiele różnych celów dotyczących różnych obszarów związanych z telekomunikacją nie spełnia powyższej definicji projektu. NPS stanowi program, a nie projekt, przy czym nie stanowi jednocześnie programu w rozumieniu ww. zarządzenia Ministra Cyfryzacji. Należy bowiem zauważyć, że NPS obejmuje swoim zakresem projekty, działania, ale również programy, takie jak budowa sieci szerokopasmowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. (...) Niemożliwe zatem zastosowanie jest wobec NPS metodyki zarządzania projektami, określonej w Zarządzeniu nr 5 Ministra Cyfryzacji (...). W przypadku tak skomplikowanego programu jakim jest NPS niemożliwe byłoby jednoznaczne określenie struktury projektowej, poszczególnych etapów realizacji, określenie ryzyk itp. W związku z powyższym zachodziła niepotrzebna językowa sprzeczność pomiędzy treścią ww. zarządzenia, a treścią komentowanego załącznika do*

²³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁴ Komunikat Ministra Administracji i Cyfryzacji o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Narodowy Plan Szerokopasmowy” z dnia 2 grudnia 2014 r. (M.P. z 2015 r. poz. 279).

²⁵ Cel 5 – Efektywne świadczenie usług publicznych. Kierunek interwencji 5.6. Powszechny dostęp do szerokopasmowego internetu.

²⁶ M.P. poz. 468.

²⁷ Dyrektor Departamentu Telekomunikacji 28 kwietnia 2023 r. została wyznaczona przez Szefa Służby Cywilnej do zastępowania Dyrektora Generalnego MC.

zarządzenia w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji.

Ponadto Dyrektor DT podała, że Program rozwoju, jakim jest NPS wpisuje się w definicję projektu strategicznego (...) i dlatego został wskazany w SOR jako projekt strategiczny. (...) SOR nie narzuca wymogu realizowania projektów strategicznych według metodyki zarządzania projektami. W SOR wskazano, że (...) „Wdrożenie podejścia projektowego ma na celu operacjonalizację działań przewidzianych w Strategii na jak najwcześniejszym etapie, w tym wskazanie podmiotów odpowiedzialnych, tak by zapewnić konsekwentną realizację celów. Podejście to, wraz z przewidzianym systemem monitorowania i oceny, zapewni także włączenie w realizację działań szeroko rozumianych partnerów – społecznych i gospodarczych, społeczeństwa obywatelskiego, świata nauki i samorządów.” Powyższe wymogi zostały spełnione na etapie realizacji NPS. (...) NPS był realizowany od 2014 r., znacznie wcześniej zanim została określona metodyka zarządzania projektami wskazana w zarządzeniu nr 5 Ministra Cyfryzacji. (...) Po jej przyjęciu nie zidentyfikowano konieczności zmiany sposobu wdrażania NPS. (...) Nie podejmowano działań w celu wyłączenia/usunięcia NPS z SOR, ponieważ, jak wskazano powyżej NPS jest projektem strategicznym w rozumieniu SOR.

(akta kontroli str. 35-51, 74-90, 93-110)

Z informacji uzyskanych z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁸ (dalej: KPRM) wynika, że NPS jako jeden z projektów wskazanych w SOR 2020 został włączony do monitorowania przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (dalej: RMPPS) uchwałą nr 2/06/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r. Tym samym, zgodnie z wyjaśnieniami KPRM, od momentu włączenia projektu do portfela RMPPS, MC zobowiązane było do monitorowania realizacji projektu za pośrednictwem narzędzia informatycznego MonAliZa²⁹. Dane o stanie realizacji NPS wprowadzane do systemu MonAliZa były nadpisywane, tj. dotychczasowe dane były zastępowane danymi aktualnymi. Od kwietnia 2022 r. do stycznia 2023 r. pracownicy Wydziału Portfela Projektów w Departamencie Projektów i Strategii Ministerstwa Cyfryzacji (DPiS) wprowadzając dane do ww. systemu dodatkowo wprowadzali w opisie stanu realizacji NPS tzw. znaczniki czasu³⁰, aby zapewnić chronologię zdarzeń. Ustalono m.in., że dane dotyczące opisu stanu realizacji NPS w MonAliZie przedstawiają stan aktualny i nie było możliwości pobrania z systemu danych z poprzednich okresów raportowania, gdyż były one nadpisywane.

W toku kontroli przedstawiono jedynie raporty przekazywane przez DT do DPiS za kwiecień, maj, czerwiec, październik, listopad i grudzień 2022 r. oraz za styczeń 2023 r. i raport z zamknięcia projektu z 31 marca 2023 r. Jak poinformowała Dyrektor DT kontrolerom przekazano (...) raporty za okresy, w których wystąpiły istotne okoliczności uzasadniające ich zaraportowanie w ramach monitoringu w MonAliZie. W pozostałym zakresie raporty nie były sporządzane (...). Niemniej w każdym wypadku raporty – choćby o treści tożsamej z poprzednimi okresami sprawozdawczymi – były składane w systemie zgodnie z obowiązkiem określonym w zarządzeniu PRM nr 58 z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych (...).

Z informacji uzyskanych z KPRM wynika, że konstrukcja systemu MonAliZa, oparta jest na raportowaniu danych bieżących dot. realizacji poszczególnych projektów strategicznych. W praktyce oznacza to, że każdorazowe wprowadzenie bieżących danych przez użytkownika zastępuje poprzednie dane zamieszczone w systemie. (...)

²⁸ Wyjaśnień uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁹ <https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/system-teleinformatyczny-monaliza>.

³⁰ Przed wprowadzonym opisem działań podejmowanych w ramach NPS pracownik odpowiedzialny za wprowadzanie danych do MonAliZy wskazywał miesiąc i rok, w którym dane działania zostały realizowane.

System MonAliZa nie przechowuje danych historycznych. W związku z powyższym nie ma możliwości wygenerowania raportów dot. postępu realizacji projektu.

W Ministerstwie 31 marca 2023 r. przygotowano raport z zamknięcia projektu, w którym jako powód zakończenia wskazano wyłączenie z monitorowania. Jak wyjaśniła Dyrektor DT z uwagi na fakt, że działania w ramach NPS są działaniami o charakterze ciągłym zdecydowano, że przedsięwzięcie to nie spełnia przesłanek definicji projektu i tym samym NPS wpisuje się w bieżącą działalność jednostki podlegającej monitorowaniu, co stało się przesłanką do wyłączenia projektu z monitorowania (...) czynności w tym zakresie podejmowane były na poziomie departamentów Ministerstwa Cyfryzacji (KPRM) we współpracy z Rządowym Biurem Monitorowania Projektów, bez uczestnictwa Ministra. W tym celu przygotowano raport zamknięcia wraz z prośbą o jego wyłączenie z monitorowania. Zgodnie z uchwałą nr 4/2023 Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie aktualizacji portfela projektów strategicznych Narodowy Plan Szerokopasmowy został wyłączony z portfela projektów strategicznych monitorowanych przez ww. Radę.

Z raportu zamknięcia NPS sporządzonego 31 marca 2023 r. w systemie teleinformatycznym MonAliZa wynika, że realizacja ww. projektu odbywała się z zastosowaniem niektórych elementów podejścia projektowego, które według założeń SOR 2020 powinny być stosowane do zarządzania projektami strategicznymi³¹. W ww. raporcie wskazano Sponsora/Przewodniczącego Komitetu Sterującego, Kierownika Programu i Lidera Projektu, ale nie wskazano Członka/Członków Komitetu Sterującego (z adnotacją, że nie powołano), przytoczono sześć celów i sześć wskaźników realizacji celów określonych w NPS, a także wskazano sześć produktów oraz zidentyfikowano utrzymujące się wówczas ryzyka. Nie podano natomiast najważniejszych odstępstw i opóźnień od ostatniego zaakceptowanego harmonogramu, listy brakujących produktów, produktów niespełniających pierwotnych wymagań, informacji o zwiększonych kosztach projektu względem planu, ani o zmienionym zakresie.

W raportach z realizacji NPS jako projektu strategicznego SOR przekazanych przez DT MC do systemu MonAliZa za kwiecień, maj, czerwiec, październik, listopad i grudzień 2022 r. oraz styczeń 2023 r. wskazano m.in.:

³¹ W zakresie podejścia projektowego do zarządzania projektami SOR 2020, ustalenia kontroli P/21/096 Funkcjonowanie Systemu monitorowania projektów strategicznych, koordynowanej przez Delegaturę NIK w Warszawie wykazały m.in., że (str. 9 informacji o wynikach kontroli): „powołana w 2018 r. do koordynacji realizacji i monitorowania projektów strategicznych Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych nie zawsze funkcjonowała prawidłowo, a jej oddziaływanie na realizację projektów w praktyce było niewielkie. Przez okres ponad roku nie organizowano posiedzeń Rady, przez co nie wykonywała ona przypisanych jej zadań. Natomiast zadanie dotyczące priorytetyzacji projektów Rada zrealizowała nierzetelnie. Także nierzetelne przygotowanie uchwał Rady, dotyczących aktualizacji Portfela projektów strategicznych spowodowało, iż błędy i braki występujące w przyjętych przez nią uchwałach znacząco utrudniały ustalenie aktualnej zawartości Portfela. Odpowiedzialne w tym zakresie było utworzone w 2018 r. w KPRM Rządowe Biuro Monitorowania Projektów (m.in. zapewniające obsługę Rady). Inne przypisane do Biura zadania, w tym monitorowanie Portfela projektów strategicznych oraz działania szkoleniowe i informacyjne realizowano prawidłowo. Opracowane i przekazane przez Biuro ministerstwu wytyczne i podręczniki metodyczne dotyczące podejścia projektowego (za wyjątkiem jednego), nie zostały przekazane Radzie w celu ich przyjęcia, w związku z czym nie miały wiążącego charakteru. W rezultacie jednostki administracji rządowej w sposób różnicowany stosowały podejście projektowe. Było to niezgodne z postanowieniami SOR i Systemu Zarządzania Rozwojem Polski, które wprost nakładają obowiązek wdrożenia w administracji rządowej podejścia projektowego”.

Powyższe ustalenia są zgodne z obecnymi informacjami na stronie www.gov.pl: <https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/metodyka> (dostęp z 22 lutego 2024 r.) Na ww. stronie zamieszczono rekomendacje w zakresie metodyki zarządzania projektami strategicznymi w administracji publicznej z adnotacją, że mają one stanowić punkt wyjścia dla szerszej dyskusji i dalszych prac. Z wyjątkiem jednego dokumentu pn. *Proces monitorowania projektów strategicznych*, materiały te nie były przyjęte do obligatoryjnego stosowania przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych. Dokument *Proces monitorowania projektów strategicznych* ustanawiał mechanizmy przesyłania informacji o stanie realizacji programów i projektów od ich realizatorów do Rządowego Biura Monitorowania Projektów, a następnie do Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych.

- strukturę projektu, w tym Lidera Projektu/Kierownika Projektu i Sponsora/Przewodniczącego Komitetu Sterującego, nie podawano natomiast Kierownika Programu, Członków Komitetu Sterującego i Kierowników Zespołu;
- cztery podmioty zaangażowane w projekt, tj. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – właściciel biznesowy, Centrum Projektów Polska Cyfrowa – główny dostawca, Urząd Komunikacji Elektronicznej – monitorowanie wskaźników / dostawca (częstotliwości pod 5G), Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy – instytucja wspierająca (analizy i narzędzia), nie wskazano natomiast działań podejmowanych w projekcie przez ww. podmioty;
- sześć celów NPS, nazwy i opis sześciu wskaźników realizacji celów oraz wartość zrealizowaną w roku docelowym dla jednego spośród sześciu wskaźników³², nie wskazano natomiast wartości zrealizowanej w roku docelowym dla pozostałych pięciu spośród sześciu wskaźników;
- sześć zadań/kamieni milowych, wymagany termin ich wykonania i postęp wyrażony w procentach,
- harmonogram realizacji ww. sześciu zadań/kamieni milowych, w tym planowaną datę rozpoczęcia i zakończenia, faktyczną datę rozpoczęcia i zakończenia (tylko dla tych zadań/kamieni milowych, które zostały zakończone), procent ukończenia, nie wskazano natomiast osoby realizującej dla ww. sześciu zadań;
- pięć ryzyk, w tym daty ich zgłoszenia, nazwy, przyczyny, status ryzyka, skutki materializacji, wpływ ryzyka, poziom ryzyka, kategoria reakcji na ryzyko, opis reakcji, nie wskazano natomiast informacji czy ryzyko się zmaterializowało;
- budżet projektu w fazie realizacji, w tym siedem źródeł finansowania, nie podawano natomiast, czy kwoty z podanych źródeł zostały przyznane i wydatkowane, nie wskazano także budżetu projektu w fazie przygotowania i planowania.

(akta kontroli str. 74-90, 266-283, 289-370, 406-409, płyta_CD_2, płyta_CD_6, płyta_CD_10)

1.2. W okresie objętym kontrolą Minister Cyfryzacji realizował następujące zadania w zakresie internetu szerokopasmowego określone w NPS:

- w ramach **likwidacji barier inwestycyjnych**, których celem było usunięcie zidentyfikowanych barier mających wpływ na rozwój sieci telekomunikacyjnych oraz na jakość świadczonych usług, Minister zrealizował dziewięć z 10 zaplanowanych działań polegających m.in. na:
 - *Wprowadzeniu umów inwestycyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) – przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw³³ (dalej: *ustawa zmieniająca ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³⁴, tj. tzw. megaustawę*), znowelizowano przepisy tzw. „ustaw samorządowych”, na podstawie których*

³² W cyklicznych raportach z realizacji NPS przekazanych przez DT.

³³ Dz.U. poz. 1815, ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 733. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – określana w literaturze przedmiotu oraz w niniejszym wystąpieniu jako „megaustawa”, jest kompleksową regulacją w zakresie wspierania usług i sieci telekomunikacyjnych, zmieniającą także wiele innych ustaw. Celem tej ustawy jest w szczególności usunięcie istniejących barier administracyjno-prawnych, które stanowią przeszkodę w budowie sieci szerokopasmowych, a także zniwelowanie obciążeń administracyjno-prawnych, proceduralnych i finansowych, co jest warunkiem realizacji przez Polskę celów zawartych w NPS oraz zobowiązań w zakresie zapewnienia dostępu do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych, wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

wprowadzona została możliwość zawarcia przez jednostkę samorządu terytorialnego tzw. umowy inwestycyjnej, na mocy której, w zamian za realizację przez inwestora określonej w umowie inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty, związanej z zajęciem przez inwestora pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej, mogła w umowie ustalić stawkę opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości niższej niż określona w uchwale, o której mowa w art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁵;

- *Wprowadzeniu umowy zasięgowej jako narzędzia regulatora dla stymulacji rynku sieci mobilnych w kraju* – ustawą zmieniającą megaustawę znowelizowano przepisy ustawy Prawo telekomunikacyjne, umożliwiając Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) zawieranie umów z operatorami sieci mobilnych, dla zapewnienia niezakłóconego zasięgu usług telekomunikacyjnych na danym obszarze w zamian za obniżenie opłat za dysponowanie częstotliwościami radiowymi;
- *Likwidacji barier inwestycyjnych związanych z kanałem technologicznym oraz z wysokością opłat za zajęcie pasa drogowego* ustawą zmieniającą megaustawę znowelizowano przepisy ustawy o drogach publicznych, wprowadzając m.in. obowiązek lokalizowania kanału technologicznego w pasie drogowym w sytuacji budowy dróg publicznych, z obniżeniem stawki za zajęcie pasa drogowego;
- *Likwidacji barier inwestycyjnych związanych z umieszczaniem instalacji radiowych w uzdrowiskach, parkach narodowych i rezerwach przyrody* - ustawą zmieniającą megaustawę dokonano zmiany przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych³⁶ i ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁷, znosząc zakaz budowy stacji bazowych telefonii ruchomej w strefie uzdrowiskowej A i umożliwiając lokalizowanie infrastruktury sieci mobilnych w parkach narodowych i w rezerwach przyrody;
- *Zapewnieniu przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostępu do istniejącej infrastruktury technicznej operatorów sieci, którymi są zarówno podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej, jak i przedsiębiorcy telekomunikacyjni* - ustawą zmieniającą megaustawę doprecyzowano przepisy o tzw. dostępie do infrastruktury technicznej operatorów sieci, jak również skrócono ścieżki postępowania Prezesa UKE w sprawie wydawanych decyzji w zakresie umów między inwestorem telekomunikacyjnym, a dysponentem infrastruktury;
- *Zapewnienie dostępności informacji o istniejącej infrastrukturze i popycie na potrzeby planowania inwestycji* – nowelizując przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz wydając rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych³⁸ zwiększono zakres publicznie dostępnych informacji o istniejącej infrastrukturze, poprzez zobowiązanie operatorów telekomunikacyjnych i sieci do przekazywania Prezesowi UKE

³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.

³⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 151, ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.

³⁸ Dz.U. poz. 2796, ze zm. Ww. rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 19 grudnia 2022 r., które od dnia 1 stycznia 2023 r. zastąpiło rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (Dz. U. poz. 276), zostało opublikowane 28 grudnia 2022 r., tj. na trzy dni przed uruchomieniem przez Prezesa UKE systemu PIT. Dyrektor Departamentu Telekomunikacji wyjaśniła m.in., że tempo prac nad projektem, a także ostateczna data wydania rozporządzenia były wynikiem przedłużających się poszczególnych, formalnie wymaganych, etapów legislacyjnych.

większego zakresu informacji, m.in. w zakresie rzeczywistych przebiegów sieci.

Nie udało się natomiast zrealizować jednego z zaplanowanych w tym zadaniu działań określonego jako *Bariery dotyczące wykorzystania infrastruktury komunalnej, ulicznej, itp. w celu zainstalowania urządzeń radiowych małej mocy*. Dyrektor DT wyjaśniła, że projekt nowelizacji ustaw o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz o drogach publicznych³⁹, dotyczący m.in. zwiększenia poziomu wykorzystania tzw. infrastruktury ulicznej na potrzeby instalowania radiowych urządzeń telekomunikacyjnych o bliskim zasięgu i niskiej mocy, wspierających wdrażanie i rozwój rozwiązań z zakresu tzw. inteligentnych miast, został wycofany na poziomie prac Sejmu w kwietniu 2023 r. Ponadto Dyrektor DT wyjaśniła, że (...) 18 sierpnia 2023 r. została podjęta kolejna próba skierowania projektów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, ostatecznie jednak dnia 25 sierpnia 2023 r. Ministerstwo wycofało projekty z rozpatrzenia przez RM. Wycofanie projektów nastąpiło w związku z obowiązującą zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych. Ze względu na konieczność zachowania ekonomiki postępowania wycofano projekty, które z uwagi na zbliżające się wybory parlamentarne nie miały szans na przyjęcie w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu;

- w ramach **środków polityki spójności** (działanie koordynowane przez MC i realizowane przez jednostkę podległą Ministrowi – CPPC):
 - w ramach PO PC, CPPC przeprowadziło cztery konkursy na dofinansowanie internetu szerokopasmowego na terenie całej Polski. Dostęp do sieci o parametrach o przepustowości co najmniej 30 Mb/s uzyskało 1 808 982 gospodarstw domowych⁴⁰. Do 31 grudnia 2023 r. Ministerstwo przewiduje osiągnięcie liczby 2,2 mln,
 - w ramach KPO założono do osiągnięcia cel: liczba gospodarstw domowych objętych szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości 100 Mb/s – 931 000 szt. Dotychczas CPPC przeprowadziło dwa konkursy na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na budowie sieci szerokopasmowych. Działanie w trakcie realizacji,
 - w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 z programu FERC, Działanie 1.1 *Zwiększenie dostępu do ultra-szybkiego Internetu szerokopasmowego* (program uruchomiony w czerwcu 2023 r.) założono do osiągnięcia cel: liczba gospodarstw domowych objętych szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s – 694 826 szt. Dotychczas CPPC przeprowadziło jeden konkurs na dofinansowanie budowy sieci szerokopasmowych, z dostępem o przepustowości 100 Mb/s dla gospodarstw domowych. Działanie w trakcie realizacji;
- w ramach **środków krajowych** Ministerstwo zaplanowało wykonanie działań finansowanych m.in. ze środków Funduszu Szerokopasmowego i Polskiego Funduszu Rozwoju (dalej: PFR). W ramach Funduszu Szerokopasmowego MC rozpoczęło w maju 2022 r. *Pilotażowy nabór wniosków na dofinansowanie budowy sieci dostępu do szybkiego Internetu*, z przewidywaną datą zakończenia 31 grudnia 2024 r. Celem wykonania ww. działania było zdobycie doświadczeń w zakresie realizacji alternatywnych rodzajów interwencji publicznych w obszarze zapewnienia dostępu do szybkiego internetu z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów wsparcia. W wyniku realizacji tego działania Minister zawarł umowy na dofinansowanie z dziewięcioma gminami⁴¹,

³⁹ Planowana nowelizacja ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

⁴⁰ Dane wg zestawienia przekazanego kontrolerom przy piśmie z dnia 28 września 2023 r. (znak: DT.1740.1.2023).

⁴¹ Szczawno-Zdrój, Goszczanów, Choczewo, Nowy Sącz, Żabia Wola, Mszczonów, Pyzdry, Lubin, Miedzichowo.

umożliwiają im wybór przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, który zapewni budowę sieci szerokopasmowej na terenie gminy.

W ramach tego zadania nie zrealizowane zostały trzy działania pn. *Wsparcie inwestycji szerokopasmowych z funduszy Polskiego Funduszu Rozwoju, Propozycje nowych instrumentów zwrotnych oraz Rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP)*. Dyrektor DT poinformowała, że ze strony rynku telekomunikacyjnego do Ministerstwa nie została zgłoszona potrzeba rozwijania współpracy z PFR. Jak podała Dyrektor DT wynikało to najprawdopodobniej m.in. z: dużego zainteresowania udziałem kapitałowym w inwestycjach telekomunikacyjnych inwestorów międzynarodowych (na polskim rynku telekomunikacyjnym w ostatnich kilku latach wyodrębniło się wiele podmiotów z udziałem międzynarodowego kapitału właścicielskiego, które są jednymi z największych inwestorów telekomunikacyjnych w Polsce); trendów konsolidacyjnych na rynku małych i średnich operatorów telekomunikacyjnych; dostępu publicznych źródeł dofinansowania inwestycji telekomunikacyjnych w połączeniu ze specyfiką obszarów docelowych, które wymagają udziału kapitału publicznego, w przeciwnym wypadku pozostając ekonomicznie nieopłacalnymi na zasadach komercyjnych. Ponadto, Dyrektor DT poinformowała, że na etapie przygotowywania aktualizacji NPS nie przewidziano, że zostanie uruchomiony Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności w ramach którego PFR zapewnia i przekazuje środki beneficjentom, również tym realizującym inwestycje szerokopasmowe. Dyrektor DT wyjaśniła, że projekty *Propozycje nowych instrumentów zwrotnych oraz Rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, nie spełniły swojej roli, gdyż w toku wdrażania PO PC pojawiły się nowe bezzwrotne instrumenty w postaci KPO i FERC. Spowodowało to zaniżenie atrakcyjności wsparcia o charakterze zwrotnym. Prace Ministerstwa skoncentrowane były nad inwestycjami szerokopasmowymi finansowanymi przez ww. programy wsparcia. Ponadto Dyrektor DT wskazała, że nie wyklucza się wyłączenia formy finansowania w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego z najnowszej wersji NPS.

NIK podziela opinię, że nowe instrumenty bezzwrotnego wsparcia przyjęte w KPO i FERC na lata 2021 -2027, tj. po przyjęciu NPS na początku 2020 r., mogły mieć wpływ na obniżenie atrakcyjności wsparcia zwrotnego z PFR i korzystania z PPP.

(akta kontroli str. 4-31, 52-73, płyta_CD_1, płyta_CD_2)

- w ramach **prognozy i agregacji popytu** Ministerstwo we współpracy z Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym (dalej: IŁ-PIB) uruchomiło dwa systemy:
 - *SI2PEM*, którego celem było stworzenie publicznego systemu monitoringu i kontroli emisji pól elektromagnetycznych. Uruchomiona w lipcu 2021 r. strona internetowa <https://si2pem.gov.pl> zawierała informacje o pomiarach poziomów pól elektromagnetycznych (PEM) emitowanych przez stacje bazowe telefonii komórkowej dla konkretnych lokalizacji oraz o symulacjach dotrzymania dopuszczalnych limitów. Informacje te udostępniane były na podstawie pomiarów wykonywanych przez akredytowane laboratoria badawcze;
 - *SIDUSIS* (udostępniony na stronie internet.gov.pl) – publiczna baza danych o usługach internetu szerokopasmowego w Polsce uruchomiona 1 grudnia 2022 r. na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴²;
- w ramach **działań wspierających popyt** Ministerstwo we współpracy m.in. z IŁ-PIB oraz CPPC realizowało działania mające na celu zwiększenie świadomości społeczeństwa oraz instytucji, w ramach których prowadzono projekty:

⁴² Dz. U. poz. 2164.

- *Sprawną telekomunikacja mobilna jako klucz do rozwoju i bezpieczeństwa* – uruchomiony od 1 września 2020 r. (zakończenie przewidziane jest na koniec 2023 r.). Jego celem było zwiększenie świadomości społeczeństwa i instytucji w zakresie zasad działania telekomunikacji mobilnej oraz procesu inwestycyjnego dotyczącego mobilnych sieci. W ramach tego działania prowadzono działania informacyjno-edukacyjne nt. wykorzystania sieci mobilnych, pola elektromagnetycznego i dezinformacji, m.in. poprzez: publikacje na stronie gov.pl/5g, media społecznościowe, artykuły prasowe⁴³, kampanie radiowe⁴⁴, szkolenia dla przedstawicieli JST i dziennikarzy, konferencje⁴⁵. Jak poinformowała Dyrektor DT, ww. działania swym zasięgiem objęły ponad 5 mln osób,
- *Zdalna Szkoła i Zdalna Szkoła+*, finansowane w ramach PO PC na lata 2014-2020, I Oś Priorytetowa *Powszechny dostęp do szybkiego Internetu* – zrealizowane w latach 2020 i 2021 poprzez konkursy grantowe dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) na wyposażenie jednostek oświatowych w sprzęt komputerowy z zapewnieniem dostępu do Internetu. Dyrektor DT poinformowała, że łącznie zaopatrzone 5 264 szkół, przekraczając pierwotne założenie, że projektem zostanie objętych 4000 jednostek,
- *Granty PPGR*, finansowany w ramach PO PC na lata 2014-2020 V Oś priorytetowa *Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia – REACT-EU* – zrealizowany w latach 2021-2023, którego efektem było zaopatrzenie w sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem 225 015 dzieci z obszarów dotkniętych skutkami likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych,
- dwa projekty finansowane ze środków KPO w ramach inwestycji C2.1.2. *Wyrównanie poziomu wyposażenia szkół w przenośne urządzenia multimedialne – inwestycje związane ze spełnieniem minimalnych standardów sprzętowych* – realizację tych projektów uruchomiono z początkiem 2023 r., ich celem było wspieranie rozwoju kompetencji cyfrowych uczniów i nauczycieli.

Realizowane przez Ministerstwo zadania przyczyniały się do postępu w zakresie realizacji celów zapewnienia stacjonarnego dostępu do internetu. Nie osiągnięto jednak do 2020 r. zaplanowanych w tym zakresie celów. Również poziom ich realizacji na koniec 2022 r. wskazuje na wysokie ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów do 2025 r. (szczegółowy opis w pkt 1.3 wystąpienia).

(akta kontroli str. 4-31, 52-73, płyta_CD_1, płyta_CD_2,)

1.3. W NPS w zakresie zapewnienia stacjonarnego dostępu do internetu określone zostały cztery cele. Były to:

- Cel 1: zapewnienie powszechnego dostępu do internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 r. (cel z Europejskiej Agendy Cyfrowej⁴⁶, dalej: EAC);
- Cel 2: doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 r. (cel EAC);

⁴³ W tygodnikach lokalnych takich jak m.in.: Wspólnota Elektronik, Świat Radio, Forum Polskiej Gospodarki.

⁴⁴ W Polskim Radio: Jedynka, Trójka, Czwórka.

⁴⁵ M.in.: V Międzynarodowa Konferencja PEM – zorganizowana on-line przez IŁ-PIB, w dniach 9 i 10 grudnia 2020 r. dla przedsiębiorców, dziennikarzy i administracji, Dzień Bezpiecznego Internetu – webinar online zorganizowany przez NASK 14 lutego 2022 r., skierowany do nauczycieli i uczniów, Samorządowe Forum Kapitału i Finansów - konferencja stacjonarna zorganizowana przez Mincipum S.A. 11 i 12 października 2023 r. dla JST, przedsiębiorców i administracji.

⁴⁶ Dokument wykonawczy do Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (Komunikat Komisji – KOM(2010) 2020 wersja ostateczna z 3.3.2010).

- Cel 3: wszystkie gospodarstwa domowe, zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich, będą miały dostęp do internetu o przepustowości dla łącza „w dół” wynoszącej co najmniej 100 Mb/s, z możliwością modernizacji do przepustowości mierzonej w gigabitach do 2025 r. (cel Komunikatu w sprawie społeczeństwa gigabitowego),
- Cel 4: gigabitowy dostęp do internetu ze wszystkich miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju gospodarczego, takich jak szkoły, węzły transportowe i główne miejsca świadczenia usług publicznych, a także dla przedsiębiorstw prowadzących intensywną działalność w internecie do końca 2025 r.

Postęp realizacji ww. celów mierzony był przez MC poprzez następujące wskaźniki realizacji:

- dla celu 1 – wskaźnik: odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s; wartość bazowa dla tego wskaźnika – w 2018 r. – 71,7%; wartość docelowa: w 2020 r. – 100%. Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. wskaźnik ten został osiągnięty w 75,9%. Na koniec 2021 r. realizacja tego wskaźnika wynosiła 80,1%, a na koniec 2022 r. 88,6%;
- dla celu 2 – wskaźnik: odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s; wartość bazowa dla tego wskaźnika – w 2018 r. – 19,3%; wartość docelowa: w 2020 r. – 50,0%. Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. wskaźnik ten został osiągnięty w 28,3%. Na koniec 2021 r. realizacja tego wskaźnika wynosiła 34,2%, a na koniec 2022 r. 44,2%;
- dla celu 3 – wskaźnik: odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości dociągowej łącza wynoszącej co najmniej 100 Mb/s, z możliwością jej zwiększenia do przepustowości mierzonej w gigabitach; wartość bazowa dla tego wskaźnika – w 2018 r. – 57,0%; wartość docelowa: w 2025 r. - 100%. Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. wskaźnik ten został osiągnięty w 65,9%, na koniec 2021 r. w wysokości 72,5%, a na koniec 2022 r. – 76,0%.

W przypadku wskaźników dla celu 1 i 2 do końca roku 2020 nie zostały osiągnięte wartości określone w NPS (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Spośród państw Unii Europejskiej do końca 2020 r.⁴⁷ tylko Malcie i Cyprovi udało się zrealizować cel 1 *zapewnienie powszechnego dostępu do internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s*, tj. jeden z celów określonych w Europejskiej Agendzie Cyfrowej, a w roku 2021 r. trzy kraje: Belgia, Luksemburg i Królestwo Niderlandów, bardzo zbliżyły się do osiągnięcia założonego celu, ich wynik był bliski 100%. Drugi z celów EAC, jakim było doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s przez połowę gospodarstw domowych i ciągłe budowanie popytu na usługi o wysokich przepustowościach (cel 2), spośród państw UE, cel ten został zrealizowany przez Belgię, Węgry, Luksemburg, Portugalię, Rumunię, Hiszpanię i Szwecję.

(akta kontroli str. 4-31, płyta_CD_2)

Dla celu 4 w NPS nie został określony wskaźnik jego realizacji. Dyrektor DT poinformowała, że powodem braku jego określenia były przede wszystkim trudności, jakie pojawiły na etapie aktualizacji NPS w 2020 r. (...) z *określeniem katalogu podmiotów, który powinien być monitorowany w zakresie tego celu, jak również związany z tym problem z dostępem, a czasem wręcz istnieniem, publicznych baz*

⁴⁷ Dane z raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2021 r. przygotowanego przez Prezesa UKE <https://uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-telekomunikacyjnego-w-2021-r-431.html>.

danych zawierających informacje adresowe dla tych podmiotów. Niemniej katalog takich podmiotów został ostatecznie określony przez UKE w uzgodnieniu z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej w związku z interwencjami publicznymi w ramach FERC i KPO, gdzie dla I priorytetu FERC został określony wskaźnik produktu dotyczący zapewnienia łączności gigabitowej⁴⁸ (...), a w ramach ogłoszonych konkursów i realizowanych projektów KPO/FERC beneficjenci są obowiązani do zapewnienia takim podmiotom łączności o parametrach gigabitowych⁴⁹. W związku z tym Prezes UKE będzie mógł określić wartość wskaźnika realizacji ww. celu na koniec 2023 roku (zgodnie z cyklem monitoringowym NPS). Dyrektor DT wyjaśniła również, że wszystkie podejmowane działania miały na celu osiągnięcie wszystkich zaplanowanych w ramach NPS celów, w tym również celu w zakresie zapewnienia łączności gigabitowej.

(akta kontroli str. 266-288, 289-370)

W NPS nie nałożono na Ministra Cyfryzacji obowiązku przeprowadzenia analizy ryzyka, a Minister Cyfryzacji posiadał wiedzę o występujących ryzykach, w tym o ryzykach niespełnienia poszczególnych celów NPS⁵⁰.

Dyrektor DT poinformowała, że ryzyko nieosiągnięcia na koniec 2023 r. oraz do końca 2025 r. celów NPS w zakresie dostępu do stacjonarnego internetu oceniane jest (...) niestety jako realne i bardzo prawdopodobne, przede wszystkim ze względu na harmonogram zakończenia realizacji projektów dofinansowanych ze środków KPO i FERC, który już przekracza perspektywę 2025 roku, oraz wciąż „niezagospodarowanie” projektami całego obszaru Polski. Jednocześnie nie potrafimy w tym momencie określić, jaki jest nowy realny termin osiągnięcia ww. celów, gdyż ten zależy będzie m.in. od tempa ogłoszenia i przeprowadzenia nowych – planowanych już – konkursów na dofinansowanie projektów szerokopasmowych.

Jednocześnie Dyrektor DT wskazała, że będą podejmowane przez Ministerstwo działania zmierzające do ogłoszenia nowych konkursów w jak najszybszym terminie, oraz że (...) działania podejmowane w ramach realizacji NPS – zarówno sprzed, jak i po aktualizacji z 2020 roku - realizują wspólnie cele w zakresie stacjonarnego dostępu do internetu – zarówno te z perspektywą do 2020, jak i do 2025 roku. Wszystkie z tych działań wspierają – w ten czy inny sposób – procesy inwestycyjne dotyczące sieci dostępu do szybkiego internetu. Z kolei te procesy inwestycyjne – zarówno realizowane ze środków własnych operatorów, jak i z udziałem dofinansowania - już od wielu lat dotyczą budowy sieci w technologiach, które zapewniają możliwość świadczenia usług o przepustowościach gigabitowych, a zatem także o przepustowości 100 Mb/s czy 30 Mb/s.

(akta kontroli str. 266-288, płyta_CD_6)

NIK zauważa, że w związku z nieosiągnięciem zaplanowanych do 2020 r. dwóch celów, wolniejszy niż zakładano postęp w realizacji wskaźników celów, istnieje wysokie ryzyko nieosiągnięcia dwóch zaplanowanych do 2025 r. celów w zakresie:

- dostępu do internetu o przepustowości dla łącza „w dół” wynoszącej co najmniej 100 Mb/s, z możliwością modernizacji do przepustowości mierzonej w gigabitach oraz
- dostępu do gigabitowego internetu dla wszystkich gospodarstw domowych, zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich ze wszystkich miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju gospodarczego, takich jak szkoły,

⁴⁸ https://www.rozwojcyfrowy.gov.pl/media/124011/FERC_24102023.pdf, str. 23.

⁴⁹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf>, str. 260.

⁵⁰ Z ustaleń kontroli NIK P/21/096 „Funkcjonowanie Systemu monitorowania projektów strategicznych” wynika, że w ramach SOR 2020 nie przyjęto obowiązującej metodyki zarządzania projektowego (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/096/LWA/>, str. 9).

węzły transportowe i główne miejsca świadczenia usług publicznych, a także dla przedsiębiorstw prowadzących intensywną działalność w internecie.

W celu przyspieszenia i ostatecznego osiągnięcia celów zaplanowanych w NPS, zarówno tych z perspektywą osiągnięcia w 2020, jak i tych do 2025 roku, zrealizowane zostały następujące działania:

- działania w celu ułatwienia i przyspieszenia procesów inwestycyjnych oraz obniżenia ich kosztów, szczególnie na obszarach wiejskich. W szczególności: przygotowano projekt ustawy zmieniającej megaustawę oraz wprowadzającej zmiany do 15 innych ustaw⁵¹, w wyniku których m.in. obniżono z 200 do 20 zł maksymalną stawkę opłaty za umieszczenie w pasie drogowym drogi publicznej 1 m² infrastruktury telekomunikacyjnej, usprawniono wydawanie przez Prezesa UKE decyzji zastępujących umowy o dostępie do infrastruktury technicznej operatorów sieci, np. elektroenergetycznych. Ponadto, na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych uruchomiono system SIDUSIS, którego jednym z celów było zapewnienie użytkownikom bieżącego dostępu do aktualnych informacji o punktach adresowych, w których świadczone są usługi telekomunikacyjne lub o obszarach, w których takie usługi są planowane do udostępnienia;
- działania projektowe – poprzez realizację projektów szerokopasmowych dofinansowanych ze środków PO PC oraz ze środków KPO i z FERC – w ramach PO PC większość projektów, które są już na etapie końcowym, realizowanych było w technologii światłowodowej. W ramach środków z nowej perspektywy, jednostka podległa Ministrowi - CPPC przeprowadziła 3 konkursy na dofinansowanie projektów szerokopasmowych (z KPO – 2 konkursy oraz FERC – 1 konkurs). Jak poinformowała Dyrektor DT w przypadku jednego konkursu z KPO obecnie trwa zawieranie 85 umów o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania do 3,3 mld zł, dzięki czemu dostęp do bardzo szybkiego internetu powinno uzyskać 726 998 punktów adresowych. W przypadku drugiego konkursu z KPO oraz jednego konkursu z FERC wciąż trwa ocena wniosków o dofinansowanie. Ponadto, Dyrektor DT wyjaśniła, że w ramach ogłoszonych konkursów w KPO i FERC dokonano ewaluacji zasad realizacji projektów względem zasad obowiązujących dla PO PC, a których celem było ułatwienie i przez to przyspieszenie realizacji projektów. W tym zakresie m.in. wyznaczono obszary projektowe o skali inwestycji co do zasady nieprzekraczającej wielkości powiatu, wprowadzono uproszczone metody rozliczania projektów w postaci stawek jednostkowych, które zwalniają beneficjentów z bezwarunkowego obowiązku szczegółowego rozliczania poniesionych wydatków w projekcie na rzecz wykonania wskaźników projektowych, czy też ograniczono koncentrację projektów w ramach grupy kapitałowej. Ponadto, wychodząc naprzeciw postulatowi rynku telekomunikacyjnego, aby uniknąć sytuacji, kiedy przedsiębiorca w związku z inflacją nie będzie w stanie zrealizować inwestycji, stosowana będzie waloryzacja udzielonego dofinansowania.

(akta kontroli str. 271-275)

1.4. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo prowadziło konsultacje społeczne, których przedmiotem były białe obszary NGA, czyli punkty adresowe, w których nie występowała infrastruktura telekomunikacyjna umożliwiająca świadczenie usług

⁵¹ W tym m.in. do ustaw: z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych. Ustawa ta weszła w życie 25 października 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1815).

dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s⁵² lub 100 Mb/s⁵³. Celem konsultacji było wyznaczenie obszarów NGA, na których możliwe będzie udzielanie wsparcia konkursach organizowanych w ramach I osi priorytetowej PO PC, a następnie w ramach FERC i KPO.

Dyrektor DT wyjaśniła, że ogłoszenie w 2023 r. konsultacji *należy traktować jako: 1) spełnienie formalnego wymogu wynikającego z ww. przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014; 2) zwrócenie uwagi podmiotom zobowiązanym do raportowania do systemu SIDUSIS, że po dniu 10 grudnia br. w oparciu o dane sprawozdane do systemu zostanie sporządzona lista białych plam, stanowiąca podstawę prac nad kolejnymi interwencjami publicznymi na dofinansowanie budowy sieci szerokopasmowych.*

Punkty adresowe, względem których zbierano dane w ramach konsultacji, dotyczyły inwestycji szerokopasmowych, które przedsiębiorcy zamierzali zrealizować ze środków własnych.

Na podstawie analizy przesłanych przez przedsiębiorców danych Zespół powołany przy Ministrze Cyfryzacji⁵⁴, dokonywał oceny zgłoszonych projektów. Jak poinformowała Dyrektor DT, weryfikowano możliwości realizacyjne przedsiębiorców w stosunku do wartości inwestycji, zakresu, proponowanej technologii, opierając się na dołączonej przez inwestorów dokumentacji. Efektem przeprowadzonych konsultacji było określenie, które obszary białe NGA są objęte wiarygodnymi planami inwestycyjnymi i w związku z tym nie zostaną wyznaczone do interwencji publicznych. Dyrektor DT wskazała, że po zakończeniu oceny planów inwestycyjnych do Prezesa UKE przekazywana była informacja na temat planów uznanych za wiarygodne w celu wykluczenia punktów adresowych nimi objętych z wyznaczania obszarów konkursowych do poszczególnych konkursów w ramach PO PC oraz KPO i FERC.

(akta kontroli str. 120-132, 371-389, płyta_CD_4)

1.5. Zgodnie z rozdziałem 7.1 NPS – *Podmioty odpowiedzialne*, za realizację NPS odpowiedzialne są wszystkie resorty i instytucje wpływające, bądź mogące wpływać na rozwój dostępu do internetu w kraju. Minister właściwy do spraw informatyzacji jest odpowiedzialny za koordynację działań wskazanych w dokumencie i monitoring realizacji celów NPS.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Minister Cyfryzacji nie przyjął odrębnych wewnętrznych procedur i instrukcji dotyczących koordynacji działań podejmowanych w ramach NPS. Ministerstwo nie przeprowadzało w UKE, CPPC i IŁ-PIB kontroli dotyczących realizacji tego programu. Dyrektor DT wyjaśniła, że powodem braku określenia takich procedur było to, że kwestie te zostały uregulowane m.in. w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Cyfryzacji, regulaminie DT oraz w opisach stanowisk pracy pracowników zaangażowanych w realizację NPS. Ponadto Dyrektor DT wskazała, że (...) *Minister Cyfryzacji pełni rolę koordynatora NPS, jednakże koordynacja ta nie ma ściśle określonych formuł i procedur. Koordynacja działań wskazanych w NPS, będących w kompetencji innych instytucji (UKE, CPPC, IŁ) polegała przede wszystkim na współpracy z tymi instytucjami w określeniu kluczowych założeń dla planowanych i realizowanych wspólnie działań oraz wsparciu ich skutecznej implementacji. Współpraca ta ma charakter głównie roboczy. Dzięki temu Ministerstwo Cyfryzacji ma stały dostęp do informacji o działaniach podejmowanych przez poszczególne instytucje, a tym samym ma możliwość monitorowania postępu realizacji poszczególnych zadań. Ponadto w ramach konkretnych działań, np. dofinansowania budowy sieci szerokopasmowych z funduszy UE, podpisywane są porozumienia pomiędzy instytucjami*

⁵² W przypadku konsultacji przeprowadzanych w latach 2015-2020.

⁵³ W przypadku konsultacji przeprowadzonych w 2022 r.

⁵⁴ W skład zespołu wchodził przedstawiciel MC/KPRM, UKE, IŁ – PIB i CPPC.

zaangażowanymi we wdrażanie tych programów. W tych porozumieniach są wskazane kompetencje i obowiązki poszczególnych podmiotów.

NIK zauważa, że w NPS nałożono na Ministra Cyfryzacji obowiązek koordynacji działań wskazanych w tym dokumencie jednocześnie nie wskazując szczegółowych zasad prowadzenia tego zadania.

(akta kontroli str. 74-90, płyta_CD_3)

1.6. Zgodnie z pkt 7.2 NPS – *Monitoring postępów realizacji i sprawozdawczość*, Minister właściwy do spraw informatyzacji, w terminie do końca trzeciego kwartału roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy, przekazuje do zaopiniowania Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Radzie do Spraw Cyfryzacji roczne sprawozdanie przedstawiające monitoring wskaźników oraz opis działań podejmowanych w ramach NPS, a także wskazujące główne kierunki działań podejmowanych w ramach NPS. Minister Cyfryzacji nie sporządził rocznych sprawozdań z monitoringu poziomu realizacji celów określonych w NPS za lata 2020 - 2022 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), natomiast przekazywał do Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych dane z monitorowania realizacji NPS jako projektu strategicznego SOR za pośrednictwem systemu MonAliZa, co opisano szerzej w pkt. 1.1. wystąpienia.

(akta kontroli str. 74-90, płyta_CD_2)

Monitorowanie postępów realizacji celów NPS, zarówno w zakresie internetu szerokopasmowego, jak i mobilnego, opierało się głównie na danych z raportów przygotowywanych i publikowanych przez Prezesa UKE. W raportach tych zawarte były m.in. informacje ilościowe na temat pokrycia kraju infrastrukturą telekomunikacyjną (mobilną i stacjonarną) zarówno ogólne dotyczące całego kraju jak i szczegółowe dotyczące poszczególnych województw, informacje dotyczące osiągniętych wartości wskaźników realizacji celów określonych w NPS oraz dane dotyczące sytuacji ekonomicznej operatorów telekomunikacyjnych. Dane zawarte w raportach Prezesa UKE prezentowane były w oparciu o dane zebrane w ramach:

- inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, prowadzonej na podstawie art. 29 megaustawy;
- publicznej bazy danych SIDUSIS⁵⁵ prowadzonej od grudnia 2022 r. na podstawie art. 29j megaustawy;
- systemu SIMBA⁵⁶ – systemu służącego bieżącemu monitorowaniu przebiegu realizacji projektów szerokopasmowych dofinansowanych ze środków PO PC.

Ministerstwo Cyfryzacji nie opracowało wewnętrznej procedury na potrzeby monitorowania celów wskazanych w NPS. Zastępca Dyrektora DT poinformował, że w tym zakresie opieramy się bezpośrednio na zapisach NPS, które określają, że za monitoring celów NPS odpowiada minister właściwy do spraw informatyzacji w oparciu o wskaźniki monitoringowe obliczane przez Prezesa UKE, a te z kolei – zgodnie z przyjętym cyklem monitoringowym NPS oraz cyklem sprawozdawczości w ramach inwentaryzacji Prezesa UKE – są (...) prezentowane w corocznych raportach Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego, publikowanych najpóźniej do 30 czerwca i opisujących stan na koniec roku poprzedzającego. Z kolei metodologia przygotowania przez Prezesa UKE danych prezentowanych w tych raportach opiera się na odpowiednich przepisach lub instrukcjach gromadzenia danych monitoringowych o infrastrukturze szerokopasmowej (odpowiednio – rozporządzenie Ministra Cyfryzacji w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, standardy technologiczne systemu SIDUSIS, instrukcja użytkownika systemu SIMBA) i danych zgromadzonych w tych procesach, a także na

⁵⁵ www.internet.gov.pl

⁵⁶ <https://simba.itl.waw.pl/>

danych przestrzennych zgromadzonych w bazach danych Państwowego Rejestru Granic oraz danych Systemu identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań (baza NOBC). Opracowanie wartości wskaźników polega na przetworzeniu posiadanych przez UKE danych monitoringowych o infrastrukturze szerokopasmowej i ich odpowiednim dopasowaniu do danych przestrzennych, a następnie wyciągnięciu na podstawie tak przygotowanych danych wniosków o charakterze statystycznym.

Zdaniem NIK podejmowane przez Ministra działania i robocze kontakty w ramach bieżącej współpracy m.in. z UKE, CPPC i IŁ-PIB okazały się nie w pełni skuteczne w kontekście realizacji celów polegających na: zapewnieniu powszechnego dostępu do internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 r., doprowadzeniu do wykorzystania usług dostępu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 r. oraz nieskuteczne w zakresie zapewnienia do 2020 r. łączności 5G jako w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej w co najmniej jednym głównym mieście.

(akta kontroli str. 13-26, 33-41, 266-280)

1.7. Zgodnie z komunikatem Ministra Cyfryzacji z dnia 26 października 2022 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia Systemu Informacyjnego o Dostępie do Usług Stacjonarnego Internetu Szerokopasmowego⁵⁷, SIDUSIS został uruchomiony od dnia 1 grudnia 2022 r.⁵⁸

System ten został zbudowany i jest rozbudowywany nadal oraz prowadzony na podstawie umów dotacji celowej zawartej z IŁ-PIB. Ogółem na budowę i utrzymanie systemu ze środków Funduszu Szerokopasmowego poniesiono wydatki w łącznej kwocie 3 759,7 tys. zł⁵⁹.

Zasilenie danymi systemu SIDUSIS zrealizowane zostało w czterech etapach, tj.:

- etap 0: do 30 listopada 2022 r. – danymi o zasięgach od Prezesa UKE z SIIS⁶⁰ aktualnymi na 31 grudnia 2021 r.;
- etap I: w okresie 1-31 grudnia 2022 r. – dane z SIIS uzupełnione i zaktualizowane przez podmioty zobowiązane lub złożone oświadczenie o aktualności danych;
- etap II: od 1 stycznia 2023 r. – system udostępniony publicznie dla obywateli, zasilanie danymi o zasięgach oraz oświadczeniami;
- etap III: od 1 czerwca 2023 r. – danymi o planach inwestycyjnych przez podmioty zobowiązane w megaustawie oraz oświadczeniami i danymi pochodzącymi z systemu SIMBA.

W toku kontroli ustalono, że w systemie SIDUSIS, udostępnionym na stronie: internet.gov.pl, zgodnie z art. 29j megaustawy, znajdowały się dane dotyczące punktów adresowych, w których możliwe było świadczenie usług dostępu do stacjonarnego internetu szerokopasmowego, punkty w których realizowane były inwestycje ze środków publicznych oraz ze środków prywatnych, a także punkty, w których brak było dostępu do świadczonych usług dostępu do internetu (tzw. „białe plamy”).

Dla poszczególnych punktów adresowych, w których możliwe jest świadczenie usługi dostępu do internetu, w systemie widoczne były w szczególności informacje:

⁵⁷ Dz. U. poz. 2207.

⁵⁸ W ramach kontroli P/23/005 Realizacja Narodowego Planu Szerokopasmowego badanie dotyczyło uruchomienia systemu SIDUSIS od 1 grudnia 2022 r., możliwości przesyłania informacji o punktach adresowych przez podmioty zobowiązane do tego systemu oraz zakresu i wykorzystania tych informacji.

⁵⁹ Umowa dotacji podpisana 23 października 2022 r. nr 4/DT/2022 oraz podpisana 12 lipca 2023 r. nr 4/DT/2023/FS wraz z aneksem nr 1.

⁶⁰ System Informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej (SIIS) - system teleinformatyczny służący m.in. do gromadzenia, przetwarzania, prezentowania i udostępniania informacji o infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych.

o podmiocie dostarczającym usługę, rodzaju usługi (detaliczna lub hurtowa), maksymalnej przepustowości oferowanej usługi, medium transmisyjnym infrastruktury telekomunikacyjnej, adres strony internetowej podmiotu, świadczącego usługi pod danym adresem. Ponadto, zalogowani do systemu SIDUSIS użytkownicy mogli za pomocą tego systemu wysyłać powiadomienia do operatorów świadczących usługę pod wybranym adresem o zapotrzebowaniu (chęci zawarcia umowy)⁶¹. W SIDUSIS wskazane zostały również inwestycje planowane ze środków publicznych oraz wykonane w ramach PO PC. Natomiast w przypadku punktów adresowych oznaczonych w systemie jako tzw. białe plamy zamieszczono informacje o wyznaczeniu punktu do inwestycji finansowanych ze środków KPO lub FERC wraz z odnośnikiem do stron zawierających informacje o konkursach na dofinansowanie budowy sieci internetowej⁶².

System umożliwia, na potrzeby Ministerstwa, generowanie różnego rodzaju raportów m.in. w zakresie: danych ogólnych⁶³, listy zasięgów⁶⁴, statystyk połączeń⁶⁵, punktów adresowych⁶⁶ i ankiety.

Dane przekazywane do systemu przez podmioty świadczące usługi telekomunikacyjne weryfikowane były przez pracowników Ministerstwa, w ramach dokonywanej analizy składanych przez podmioty co tydzień lub raz na miesiąc raportów aktualizujących przekazane dane lub oświadczeń o ich aktualności. Ponadto weryfikacja tych danych odbywała się również na podstawie zgłoszeń o niezgodnościach zgłaszanych przez użytkowników za pośrednictwem SIDUSIS. Ustalono, że na dzień 9 listopada 2023 r. w systemie zgłoszone były 2492 wnioski o weryfikację danych.

(akta kontroli str. 93-109, 133-198)

Podmioty zobowiązane⁶⁷ do przekazywania informacji, zgodnie z art. 29k ust. 1 megaustawy, za pośrednictwem systemu SIDUSIS po raz pierwszy miały je przekazać w terminie 30 dni od wdrożenia systemu⁶⁸, tj. do 31 grudnia 2022 r. System SIDUSIS uruchomiono 1 grudnia 2022 r. Kolejne oświadczenia aktualizujące lub informujące o aktualności dotychczasowo złożonych oświadczeń podmioty te miały obowiązek składać do 10 dnia kolejnego miesiąca⁶⁹ lub co piątek⁷⁰. Obowiązek ten nie dotyczył podmiotów, które w pierwszym złożonym oświadczeniu

⁶¹ Jest to możliwe o ile dana nieruchomość jest „w zasięgu sieci detalicznej” w przypadku, gdy jest tylko i wyłącznie w zasięgu sieci hurtowej zgłoszenie popytu zgłaszane jest do operatora hurtowego i może być wykorzystane do zachęcenia operatorów detalicznych do rozpoczęcia świadczenia usług po tym adresem.

⁶² Budowa sieci w ramach KPO: <https://www.gov.pl/web/cppc/inwestycja-c111-zapewnienie-dostepu-do-bardzo-szybkiego-internetu-na-obszarach-bialych-plam-1-nabor-uruchomiony> oraz budowa sieci w ramach FERC: <https://www.gov.pl/web/cppc/zwiekszenie-dostepu-do-ultra-szybkiego-internetu-szerokopasmowego-1-nabor>.

⁶³ Raport zawierający ogólne informacje m.in. o: liczbie użytkowników zalogowanych do systemu, liczbie przedstawicieli operatorów, liczbie instytucji, liczbie wniosków o rejestrację w systemie.

⁶⁴ Zanonimizowana lista zasięgów, zawierająca listę wszystkich zasięgów, z której np. przedsiębiorcy oferujący usługę detaliczną świadczenia usługi dostępu do internetu mogą dowiedzieć się, gdzie dostępny jest zasięg hurtowy, na którym mogą oferować swoje usługi.

⁶⁵ W ramach tej funkcjonalności generowane są raporty dotyczące liczby możliwych świadczonych usług przez operatorów w danej gminie.

⁶⁶ Umożliwia wygenerowanie raportów za dany okres, np. dzień, tydzień na wybranym obszarze (np. województwo czy cały kraj) dotyczący m.in. liczby punktów adresowych ogółem, liczby punktów adresowych w zasięgu, bez zasięgu, planowane; maksymalnej przepustowości, operatorów w punktach adresowych w zasięgu.

⁶⁷ Tj. państwowe jednostki organizacyjne, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej, przedsiębiorcy telekomunikacyjni.

⁶⁸ Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. poz. 2164).

⁶⁹ Według stanu na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego - w przypadku podmiotu będącego mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub średnim przedsiębiorcą lub umożliwiającemu świadczenie za pomocą stacjonarnych lub ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych usług transmisji danych zapewniających stacjonarny szerokopasmowy dostęp do Internetu w nie więcej niż 50 000 punktach adresowych.

⁷⁰ W przypadku dni ustawowo wolnych od pracy w drugi kolejny dzień roboczy - dla podmiotu, który umożliwia świadczenie za pomocą stacjonarnych lub publicznych ruchomych sieci telekomunikacyjnych usług transmisji danych zapewniających stacjonarny szerokopasmowy dostęp do Internetu w nie mniej niż 50 000 punktach adresowych.

poinformowały, że nie umożliwiają świadczenia usług transmisji danych zapewniających stacjonarny szerokopasmowy dostęp do Internetu lub nie planują realizacji inwestycji finansowanych ze środków prywatnych zapewniających możliwość świadczenia tych usług.

Dyrektor DT poinformowała, że *Minister Cyfryzacji był wnioskodawcą rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (...)* W przepisie zostało określone zobowiązanie do złożenia w systemie SIDUSIS stosownego oświadczenia (...), a także rozstrzygnięto, że oświadczenie to zostaje w mocy do czasu zmiany stanu faktycznego, co należy rozumieć jako rozpoczęcie oferowania usług lub planowanie ich oferowania i tym samym konieczność wykonywania obowiązków sprawozdawczych (...).

(akta kontroli str. 402-405)

W toku kontroli ustalono, że SIDUSIS został zasilony danymi z systemu SIIS, a na dzień 9 listopada 2023 r.⁷¹ w systemie tym znajdowały się dane 7885 podmiotów, w tym:

- jedno Ministerstwo;
- 721 podmiotów użyteczności publicznej (dalej: pup);
- 2824 jednostki samorządu terytorialnego;
- 4339 przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Z danych przekazanych przez Ministerstwo na dzień 31 grudnia 2022 r., w systemie SIDUSIS znajdowały się następujące dane dotyczące liczby podmiotów prowadzących działalność m.in. w zakresie usług transmisji danych zapewniających szerokopasmowy internet, tj. podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji zgodnie z art. 29k ust. 1 megaustawy:

- 4057 przedsiębiorców telekomunikacyjnych, z czego 1286 przedsiębiorców telekomunikacyjnych przekazało dane do systemu, złożyło oświadczenia, że nie świadczą usług lub oświadczyło, że dane przekazuje inna instytucja albo zaznaczyło, że dane znajdujące się w systemie są aktualne oraz 2771 przedsiębiorców, którzy nie zalogowali się do systemu i nie złożyli odpowiednich oświadczeń;
- 715 podmiotów użyteczności publicznej – żadne z tych podmiotów nie zalogowało się do SIDUSIS i nie potwierdziło znajdujących się tam danych oraz nie zaktualizowało ich zgodnie z zakresem wynikającym z megaustawy;
- 2812 jednostek samorządu terytorialnego – z czego 36 jst przekazało dane do systemu, złożyło oświadczenia, że nie świadczą usług lub oświadczyło, że dane przekazuje inna instytucja albo zaznaczyło, że dane znajdujące się w systemie są aktualne.

Natomiast na dzień 30 czerwca 2023 r. w systemie SIDUSIS znajdowały się dane:

- 3587 przedsiębiorców telekomunikacyjnych, z czego 1999 przedsiębiorców telekomunikacyjnych przekazało dane do systemu, złożyło oświadczenia, że nie świadczą usług lub oświadczyło, że dane przekazuje inna instytucja albo zaznaczyło, że dane znajdujące się w systemie są aktualne oraz 1588 przedsiębiorców, którzy nie złożyli odpowiednich oświadczeń;
- 2819 jednostek samorządu terytorialnego, z czego 307 jst przekazało dane do systemu, złożyło oświadczenia, że nie świadczą usług lub oświadczyło, że dane znajdujące się w systemie są aktualne oraz 2512 jst, które nie złożyły odpowiednich oświadczeń;
- 718 podmiotów użyteczności publicznej z czego dwa oświadczyło, że nie świadczy usług oraz 716 pup, które nie złożyły odpowiednich oświadczeń.

⁷¹ Tj. na dzień przeprowadzenia oględzin systemu.

Kierownik Zespołu Rozwoju Oprogramowania, Zastępca Kierownika Działu Informatyki w IŁ-PIB (dalej: Kierownik ZRO IŁ-PIB) poinformowała, że w związku z uruchomieniem SIDUSIS od dnia 1 grudnia 2022 r. wszystkie podmioty, których dane zostały zaimportowane z SIIS do SIDUSIS miały obowiązek zalogować się do systemu, potwierdzić te dane oraz zaktualizować w zakresie wynikającym z megaustawy. Dane podmiotów, które nie dokonały aktualizacji do 31 grudnia 2022 r. zniknęły z systemu SIDUSIS i podmioty te widniały w SIDUSIS jako podmioty, które nie wypełniły ustawowego obowiązku.

Zastępca Dyrektora DT wskazał, że od momentu zbierania danych w ramach inwentaryzacji infrastruktury podmioty mogły podzielić się, połączyć, zaprzestać wykonywania działalności, mogły również powstać nowe przedsiębiorstwa telekomunikacyjne. W zakresie jednostek samorządu terytorialnego, Zastępca Dyrektora DT poinformował, że SIDUSIS miał być wsparciem dla samorządów, dlatego wprowadzono do niego wszystkie jst, także te które nie były ujęte w rejestrze JST prowadzonym przez Prezesa UKE i nie prowadziły działalności telekomunikacyjnej, i w związku z tym nie były zobowiązane do uzupełnienia danych w SIDUSIS.

(akta kontroli str. 139-196, 248-265, płyta_CD_11)

1.8. W toku kontroli ustalono, że SIDUSIS umożliwia sprawdzenie, weryfikację czy jednostka zobowiązana do przekazania danych do systemu zgodnie z art. 29k ust. 1 megaustawy przekazała je w terminie określonym w tej ustawie, tj. w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw do 10 dnia każdego miesiąca, a w przypadku dużych przedsiębiorstw co tydzień w każdy piątek. Sprawdzenie czy dany podmiot złożył aktualizację danych do SIDUSIS w terminie możliwe jest poprzez wykorzystanie modułu Raport: „statystyki instytucji”, który umożliwia wyszukiwanie poszczególnych pojedynczych przedsiębiorców. Na dzień 24 listopada 2023 r. nie było możliwe wygenerowanie automatycznie przez Ministerstwo raportu uwzględniającego dane dotyczące wszystkich podmiotów, które nie dopełniły obowiązku terminowego złożenia aktualizacji danych w SIDUSIS.

Zastępca Dyrektora DT wyjaśnił, że obecnie MC i IŁ-PIB pracują nad zautomatyzowaniem procesu wyszukiwania podmiotów, które nie dopełniły obowiązku złożenia oświadczenia lub aktualizacji danych w SIDUSIS, aby zapewnić automatyczne udostępnianie MC listy tych podmiotów po każdym okresie sprawozdawczym.

Ministerstwo dwukrotnie zwracało się do IŁ-PIB o sporządzenie raportu zawierającego dane o podmiotach, które nie dopełniły obowiązku przekazania danych, o którym mowa w art. 29k ust. 1 megaustawy, następnie po przeprowadzeniu analizy tych danych przygotowało i skierowało do przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz do jednostek samorządu terytorialnego wpisanych do rejestru jst prowadzących działalność telekomunikacyjną pisma informujące o niedopełnieniu obowiązku wynikającego z megaustawy zawierające jednocześnie wezwanie do niezwłocznego przekazania odpowiednich informacji lub oświadczeń do systemu.

Dyrektor DT wyjaśniła, że nie nakładano kar na podmioty, które nie dopełniły obowiązku przekazania informacji do SIDUSIS wynikającego z art. 29k ust. 1 megaustawy. Dyrektor DT wyjaśniła, że przepisy (...) megaustawy nie mają obligatoryjnego charakteru, ale przewidują fakultatywną możliwość nakładania kar za niedopełnienie obowiązków (...), tj. za uchybienie obowiązkowi sprawozdawczym przez podmioty ustawowo zobowiązane. Taka konstrukcja zapobiega niesłusznemu karaniu podmiotów, które np. sprawozdają do SIDUSIS informacje wcześniej uzyskane od innych podmiotów i nie mają możliwości szybkiej weryfikacji otrzymanych danych – jak operatorzy detaliczni świadczący usługi na infrastrukturze

operatorów hurtowych. (...) od momentu uruchomienia SIDUSIS (...) Ministerstwo podjęło kroki służące temu, aby dane znajdujące się w systemie były jak najbardziej aktualne i zgodne ze stanem faktycznym. Działania służące temu (...) nie przybrały na razie charakteru kary. Polegały one głównie na wzywaniu do wyjaśnień lub korekt podmiotów, w stosunku do których zaistniały wątpliwości co do rzetelności sprawozdanych danych. Wątpliwości te były wskazywane w zgłoszeniach weryfikacyjnych przekazywanych przez obywateli. Po analizie tych zgłoszeń oraz wezwaniach kierowanych do podmiotów zobowiązanych do przekazywania aktualnych i rzetelnych danych do SIDUSIS, podejmowane są dalsze kroki, które mogą prowadzić do nałożenia kary (...). W tym celu opracowany został – na razie roboczy – dokument mający charakter taryfikatora kar. Dokument ten wskazuje kary za wypełnienie przesłanek określonych w art. 29q megaustawy. Uwzględnia on charakter i zakres naruszenia oraz liczbę i wagę stwierdzonych uchybień i naruszonych obowiązków. Ponadto, uwzględnia ilość podmiotów zobowiązanych, skalę ich działalności oraz różne rodzaje i zakresy naruszeń, tak by fakultatywne kary (...) nakładane były przez ministra właściwego do spraw informatyzacji w sposób sprawiedliwy. (...) Brak nakładania przez ministra właściwego ds. informatyzacji kar za nieprzekazywanie danych do SIDUSIS wynikał również z tego, że Prezes UKE weryfikując dane przekazane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w ramach inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, po krzyżowej kontroli z danymi udostępnianymi z SIDUSIS, obligatoryjnie nakłada kary na podmioty, które nie wywiązały się z obowiązku inwentaryzacyjnego. W związku z tym nałożenie fakultatywnej kary przez ministra właściwego ds. informatyzacji oraz bezwzględnej kary przez Prezesa UKE mogłoby skutkować podwójnym ukaraniem za de facto to samo przewinienie. Planowane było rozwiązanie tej kwestii poprzez stosowną poprawkę do ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych na etapie prac senackich – poprawka została przyjęta przez komisję senacką, jednak Senat RP opowiedział się za odrzuceniem projektu ustawy w całości. Zmiany te zostały przewidziane w ramach kolejnej wersji projektu ustawy (...).

(akta kontroli str. 139-196, 264-284, płyta_CD_6)

1.9. Dyrektor DT poinformowała, że budowa SIDUSIS podyktowana była wieloma czynnikami, m.in. stworzenie systemu, który zapewni gromadzenie, aktualizację i udostępnienie informacji o punktach adresowych, w których możliwe jest świadczenie usług dostępu do stacjonarnego internetu szerokopasmowego, w tym także za pomocą sieci mobilnych (FWA – Fixed Wireless Access), lub które znajdują się w zasięgu inwestycji komercyjnych planowanych na najbliższe 3 lata, lub inwestycji realizowanych ze środków publicznych. Zbieranie danych, w sposób de facto ciągły, ma kluczowe znaczenie dla informowania obywateli o postępach w realizowanych projektach, na które oni oczekują. Ma to dwojakie znaczenie. Z jednej strony będą oni mieli wiedzę czy czekać na uruchomienie usług stacjonarnych czy też zdecydować się na usługi mobilne. (...) W zamierzeniach projektodawcy SIDUSIS miał być pierwszą tak rozbudowaną centralną bazą danych o możliwości korzystania z usług szerokopasmowego dostępu do internetu. Inwentaryzacja infrastruktury i usług telekomunikacyjnych Prezesa UKE to bardzo szczegółowy proces, obejmujący w sposób niemal wyczerpujący informacje o parametrach istniejących sieci szerokopasmowych oraz usług świadczonych na rynku telekomunikacyjnym – z tego powodu (duże obciążenie sprawozdawcze dla podmiotów zobowiązanych) proces ten nie był do końca 2022 r. realizowany częściej niż raz na rok (dopiero od 2023 r. realizowany jest raz na pół roku). (...) Dla Ministra Cyfryzacji to narzędzie jest niezwykle cenne do przeprowadzania analiz przyrostu gospodarstw domowych objętych zasięgiem sieci szerokopasmowych (nawet w ujęciu tygodniowym oraz dla wybranego obszaru administracyjnego), a także

w zakresie zgłaszania popytu na tego typu usługi. Jest to kluczowe dla podejmowanych przez ministra działań z zakresu kreowania polityki telekomunikacyjnej kraju oraz osiągnięcia celów w zakresie dostępu do szerokopasmowego internetu wskazanych w NPS. Na podstawie tych analiz podejmowane są również interwencje w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Funduszy Europejskich na Rozwój Cyfrowy. (...)

Dyrektor DT poinformowała, że nie występuje powielenie danych w systemie SIDUSIS. Różni się on od systemów wykorzystywanych w ramach inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej przez Prezesa UKE (SIIS oraz Punkt Informacyjny ds. Telekomunikacji, dalej: PIT) w szczególności tym, że dostarcza informacji o punktach adresowych w których mogą być świadczone usługi, pustostany, aktualne plany inwestycyjne, które mają być sfinansowane ze środków prywatnych, jak i publicznych, daje możliwość zgłoszenia popytu na usługi oraz automatycznego powiadamiania operatora o tym czy bieżącego weryfikowania i potwierdzania danych przez operatorów. Dyrektor DT wskazała również na różnice występujące w raportowaniu do SIDUSIS względem raportowania Prezesowi UKE – inwentaryzacja, która jest obecnie prowadzona na podstawie megaustawy, dotyczy świadczonych usług telekomunikacyjnych oraz posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej, natomiast w ramach SIIS, który został wygaszony z końcem 2022 roku, sprawozdawany był zasięg usług (rozumiany jako punkty adresowe, w których dany operator może świadczyć usługi) – ostatni raz w 2022 roku według stanu na dzień 31 grudnia 2021 roku, przy czym Prezes UKE informacje pochodzące z inwentaryzacji za 2021 rok udostępnił w połowie 2023 roku, tj. z minimum z półrocznym opóźnieniem, co powodowało, że w momencie ich publikacji były już faktycznie nieaktualne i nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu faktycznego.

Ponadto Dyrektor DT podała, że wewnętrzne analizy wykazały, że nie ma innego systemu, który mógłby zastąpić SIDUSIS lub zostać rozbudowany o jego funkcjonalności, aby był przejrzysty i łatwy w obsłudze dla obywateli, przyjmował dane od podmiotów zobowiązanych w sposób zautomatyzowany oraz generował przejrzyste dane dla administracji. Potencjał SIDUSIS, w tym fakt, że jest unikalny nie tylko w skali kraju, ale i Europy, dostrzegła Komisja Europejska. SIDUSIS został wyróżniony jako jeden z finalistów prestiżowego konkursu European Broadband Awards 2023 razem z innymi 14 projektami z całej Unii, podzielonymi na 5 różnych kategorii. (...) W opinii MC funkcjonowanie systemu będzie mieć pozytywny skutek dla wysycenia wybudowanych sieci (...), a także wzrostu zainteresowania wykorzystaniem sieci hurtowych. Dostępność w jednym miejscu informacji o ofertach świadczonych usług oraz danych kontaktowych do przedstawiciela przedsiębiorcy w celu zawarcia umowy pozytywnie wpływają na konkurencję. Jednocześnie należy podkreślić, że MC jest otwarte na wdrażanie kolejnych funkcjonalności dedykowanych dla obywateli, samorządów i przedsiębiorców telekomunikacyjnych zgodnie ze zgłaszanymi propozycjami.

(akta kontroli str. 93-108, płyta_CD_4)

1.10 Łączne przychody Funduszu Szerokopasmowego⁷² wynosiły 405 724,3 tys. zł z tytułów określonych w art. 16a ust. 3 pkt 1- 4 megaustawy, tj. wpływy z:

- opłat za prawo do wykorzystywania zasobów numeracji;
- 15 % opłat za prawo do dysponowania częstotliwością;
- kar pieniężnych;

⁷² W ramach kontroli P/23/005 Realizacja Narodowego Planu Szerokopasmowego badanie dotyczyło uzyskania informacji w zakresie wysokości przychodów i wydatków Funduszu Szerokopasmowego w okresie objętym kontrolą, a także źródeł przychodów i zadań, na które wydatkowano środki.

- odsetek od wolnych środków Funduszu Szerokopasmowego przekazanych w zarządzenie na podstawie art. 78d ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷³.

Ponadto, w 2020 roku Fundusz Szerokopasmowy został jednorazowo zasilony wpłatą z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19 w wysokości 69 674,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 4-7, 13-26, 29-30, 371-388, płyta_CD_2, płyta_CD_8)

W 2020 roku ze środków Funduszu Szerokopasmowego nie były ponoszone wydatki, natomiast od roku 2021 do września 2023 r. łącznie z Funduszu Szerokopasmowego poniesiono wydatki w łącznej kwocie 317 475,4 tys. zł.

W 2021 roku środki Funduszu Szerokopasmowego w kwocie 52 927,7 tys. zł zostały przeznaczone w całości na zadania związane z informatyzacją państwa⁷⁴, w tym m.in. na:

- uzupełnienie dotacji celowej na wykonywanie zadań operatora Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej przez Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy – przekazane środki w 2021 roku pozwoliły na ukończenie procesu wdrażania OSE (zapewniono sfinansowanie podłączenia oraz utrzymanie usług w niemal wszystkich szkołach, które do 2021 roku zgłosiły chęć korzystania z usług OSE);
- uzupełnienie dotacji celowej dla Instytutu Łączności - Państwowego Instytutu Badawczego na realizację zadania publicznego pn. *Prace badawcze i rozwojowe w obszarze dotyczącym rozwoju telekomunikacji* – dzięki przekazanym środkom Instytut Łączności m.in. utrzymywał system SIMBA, służący monitorowaniu przebiegu realizacji projektów szerokopasmowych dofinansowanych ze środków PO PC;
- wydatki związane z przygotowaniem, organizacją i przeprowadzeniem międzynarodowego Szczytu Cyfrowego Organizacji Narodów Zjednoczonych pn. Forum Zarządzania Internetem 2021 r.;
- wydatki związane z zabezpieczeniem funkcjonowania aplikacji STOPCovid oraz infolinii służb sanitarnych.

W 2022 roku z Funduszu Szerokopasmowego wydatkowano łącznie 124 460,8 tys. zł, w tym: wydatki w wysokości 1 960,0 tys. zł zostały poniesione na budowę systemu SIDUSIS (tj. na realizację zadania określonego w megaustawie), 70 000,0 tys. zł wydatkowano na dofinansowanie funkcjonowania Funduszu Cyberbezpieczeństwa z przeznaczeniem na wypłatę tzw. świadczeń teleinformatycznych dla pracowników podmiotów uczestniczących w Krajowym Systemie Cyberbezpieczeństwa, a kwotę 52 500,8 tys. zł wydatkowano na zadania związane z informatyzacją państwa⁷⁵, w tym w szczególności na:

- uzupełnienie dotacji celowej na wykonywanie zadań operatora Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej przez NASK-PIB – środki zostały przeznaczone m.in. na bieżące zapewnianie szkołom bezpłatnego dostępu do szybkiego, bezpiecznego internetu;
- zapewnienie usług w zakresie zapewnienia i utrzymania infrastruktury wysoko wydajnych serwerów wirtualnych o wysokim stopniu niezawodności, dedykowanych połączeń transmisji danych oraz dostępu do sieci internet klasy operatorskiej wraz z zastosowaniem innowacyjnych technik ochrony przed atakami typu DDoS, na potrzeby utrzymania automatycznego systemu

⁷³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁷⁴ Art. 55 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400).

⁷⁵ Art. 33 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. poz. 2445, ze zm.).

- masowej komunikacji telefonicznej z obywatelem do zwalczania pandemii SARS-COV-2, w szczególności infolinii Narodowego Programu Szczepień 989;
- obsługę użytkowników serwisu gov.pl.

W 2023 roku (do września) środki Funduszu Szerokopasmowego wydatkowano w łącznej kwocie 140 086,9 tys. zł, w tym: wydatki w kwocie 1 873,3 tys. zł zostały poniesione na budowę systemu SIDUSIS oraz budowę sieci dostępu do szybkiego internetu przez gminy (tj. na realizację zadania określonego w megaustawie), 132 000,0 tys. zł wydatkowano na dofinansowanie funkcjonowania Funduszu Cyberbezpieczeństwa, a 6 213,6 tys. zł na zadania związane z informatyzacją państwa⁷⁶, w tym w szczególności na:

- udzielenie dotacji celowej na wykonywanie zadań operatora Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, dzięki czemu utrzymano funkcjonowanie OSE oraz nieodpłatne świadczenie usług szkołom uczestniczącym w OSE;
- udzielenie dotacji celowej IŁ-PIB na prace badawcze i rozwojowe w obszarze telekomunikacji;
- zakup oprogramowania Cyber Threat Intelligence, wspierającego odporność sieci i systemów MC przed zagrożeniami cybernetycznymi.

(akta kontroli str. 4-7, 13-26, 29-30, 371-388, płyta_CD_2, płyta_CD_8)

Zgodnie z przepisami megaustawy koordynatorzy szerokopasmowi mogą zostać wyznaczeni przez gminy i powiaty. Dyrektor DT poinformowała, że z uwagi na fakultatywność przepisów dotyczących koordynatorów szerokopasmowych, jak i z uwagi na brak obowiązku raportowania do Ministerstwa o ich powołaniu oraz z uwagi na brak udzielonego wsparcia, Ministerstwo nie posiada informacji w ilu jednostkach samorządu terytorialnego został powołany koordynator szerokopasmowy. Dyrektor DT poinformowała, że ogłoszenie naboru na dofinansowanie koordynatorów szerokopasmowych było planowane w 2023 roku (opracowano projekt dokumentacji naborów), jednakże ze względu na zmianę priorytetów wydatkowych ze środków Funduszu Szerokopasmowego odstąpiono od tego działania.

(akta kontroli str. 4-7, 13-26, 371-388)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Minister Cyfryzacji zobowiązany był do złożenia rocznych sprawozdań przedstawiających monitoring wskaźników oraz opis działań podejmowanych w ramach NPS, a także wskazujących główne kierunki działań podejmowanych w ramach NPS w kolejnym roku jego wdrażania. Według stanu na dzień 24 października 2023 r., Minister Cyfryzacji nie sporządził ww. sprawozdań za lata 2020–2022. Było to niezgodne z pkt 7.2 NPS – *Monitoring postępów realizacji i sprawozdawczość*.

Dyrektor DT poinformowała, że ww. sprawozdania nie były sporządzane i przekazywane. Ponadto wyjaśniła, że MC/KPRM przygotowywały cykliczne informacje sprawozdawcze dla Rządowego Centrum Monitorowania Projektów w postaci raportów o postępach w realizacji NPS przekazywanych do systemu teleinformatycznego MonAliza.

Zdaniem NIK, sporządzanie okresowych informacji sprawozdawczych przekazywanych do Rządowego Biura Monitorowania Projektów nie może stanowić wypełnienia obowiązku sprawozdawczego określonego w punkcie 7.2 NPS - monitoring postępów realizacji i sprawozdawczość, w którym obok

⁷⁶ Art. 32 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. poz. 2666, ze zm.).

terminu i danych jakie podlegają sprawozdawczości, wskazano także, że roczne sprawozdania podlegają opiniowaniu przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji⁷⁷ oraz Radę do Spraw Cyfryzacji⁷⁸. W ocenie NIK niesporządzenie przez Ministra Cyfryzacji sprawozdań za lata 2020–2022 było naruszeniem obowiązków określonych w NPS, stanowiącym załącznik do uchwały nr 27/2020 Rady Ministrów z dnia 10 marca 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Narodowy Plan Szerokopasmowy”.

(akta kontroli str. 74-88, 266-280)

2. Do końca roku 2020 nie zostały osiągnięte zaplanowane wartości wskaźników określonych w NPS dla dwóch celów, tj.:

- nie osiągnięto wartości docelowej (100%) wskaźnika odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s określonego dla celu zapewnienie powszechnego dostępu do internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 r.;
- nie osiągnięto wartości docelowej (50%) wskaźnika odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s, określonego dla celu doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 r.

Wartości ww. wskaźników osiągnięte na koniec 2020 r. to odpowiednio: 75,9% oraz 28,3%.

Dyrektor DT wyjaśniła, że przyczyną nieosiągnięcia celów planowanych na rok 2020 była wciąż zbyt duża – względem możliwości inwestycyjnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz dostępnych środków publicznych na wsparcie realizacji tych celów – liczba miejsc pozostająca do tego roku bez dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s. Duża liczba białych plam, przy ograniczonych posiadanych dostępnych środkach, uniemożliwiła również osiągnięcie wskaźnika korzystania z dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych. (...) *Możliwości inwestycyjne w infrastrukturę telekomunikacyjną w Polsce są wypadkową możliwości inwestycyjnych przedsiębiorców oraz dostępnych środków publicznych i prywatnych. Mimo relatywnej szczupłości tych środków (względem*

⁷⁷ Według informacji na stronie: <https://www.gov.pl/web/krmc>, do podstawowych zadań KRMC należy:

1. Rozpatrywanie projektów dokumentów rządowych związanych z informatyzacją;
 2. Opiniowanie projektów informatycznych polegających na:
 - budowie systemu teleinformatycznego,
 - modyfikacji systemu teleinformatycznego,
 - udostępnianiu danych w postaci elektronicznej w celu wykorzystania do realizacji zadań publicznych,
 - wdrożeniu usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną, planowanych do współfinansowania:
 - ze środków europejskich w ramach działań 2.1, 2.2 oraz 2.3 II osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa,
 - ze źródeł zagranicznych innych niż określone w lit. a lub finansowania z innych środków publicznych, będących projektami informatycznymi o publicznym zastosowaniu, o których mowa w art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2070), których wartość przekracza 5 mln złotych, z wyłączeniem projektów, o których mowa w art. 12c tej ustawy, oraz projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.
 3. Monitorowanie postępów w realizacji projektów informatycznych.
- KRMC wykonuje także inne zadania powierzone mu przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

⁷⁸ Według informacji zamieszczonych na stronie: <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/rada-do-spraw-cyfryzacji>, do zadań Rady do Spraw Cyfryzacji należy:

- wspieranie swoją wiedzą i doświadczeniem MC oraz Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji,
- opiniowanie dokumentów strategicznych (PZIP, strategie i programy rozwoju), innych dokumentów związanych z cyfryzacją, łącznością i rozwojem społeczeństwa informacyjnego,
- generowanie nowych pomysłów, które mogą być realizowane przez Ministerstwo Cyfryzacji,
- przygotowywanie projektów, rozwiązywanie związanych z nimi problemów oraz przedstawianie dogodniejszych rozwiązań.

potrzeb), w ramach PO PC łącznie objęto zasięgiem sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s ponad 2 mln gospodarstw domowych, a także ok. 13 tys. szkół, a dzięki także inwestycjom prywatnym odsetek gospodarstw domowych w zasięgu usług dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s wzrósł w latach 2015-2020 z poziomu niemal 54% do poziomu 75,9% (...).

Ponadto Dyrektor DT wyjaśniła, że nie podejmowano kontaktów z Komisją Europejską w sprawie ewentualnych prób przesunięcia terminów osiągnięcia celów wyznaczonych przez samą Komisję na rok 2020, przede wszystkim dlatego, że już w 2020 roku sama Komisja kładła nacisk na osiąganie celów dla 2025 roku określonych w komunikacie „W kierunku Społeczeństwa Gigabitowego”, a następnie określiła cele już do 2030 roku w komunikacie „Cyfrowa dekada”.

Zdaniem NIK podjęte przez Ministra Cyfryzacji działania w celu osiągnięcia zakładanej wartości ww. wskaźników okazały się nie w pełni skuteczne, co skutkowało niezrealizowaniem celów określonych w NPS. Nie podjęto także działań mających na celu zmiany terminu realizacji celów aktualizacji NPS w 2020 r. przyjętej uchwałą nr 27/2020 Rady Ministrów z dnia 10 marca 2020 r. Pomimo podejmowania działań i realizacji zadań zmierzających do osiągnięcia celów określonych w NPS, nie udało się w pełni osiągnąć żadnego z celów zaplanowanego do osiągnięcia do końca 2020 r., a do osiągnięcia pozostałych celów określonych w NPS na 2025 r. pozostało tylko dwa lata.

(akta kontroli str. 4-7, 13-26, 266-309, płyta_CD_2)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Minister Cyfryzacji zrealizował większość zaplanowanych w NPS zadań i działań. Zainicjował wprowadzenie szeregu zmian legislacyjnych mających na celu usunięcie zidentyfikowanych barier mających wpływ na rozwój sieci telekomunikacyjnych oraz na jakość świadczonych usług. Terminowo uruchomiono system SIDUSIS zawierający informacje o dostępności stacjonarnych usług szerokopasmowych. Niemniej jednak, zdaniem NIK podejmowane działania nie były w pełni skuteczne i nie przelożyły się na osiągnięcie do końca 2020 r. dwóch wskaźników realizacji dwóch celów NPS: zapewnienia powszechnego dostępu do internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 r. oraz doprowadzenia do wykorzystania usług dostępu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 r. W MC nie przyjęto odrębnych zasad monitorowania i koordynacji realizacji NPS. Rada Ministrów powierzając Ministrowi Cyfryzacji koordynację NPS nie zdefiniowała sposobu tej koordynacji. Rada Ministrów zobowiązała go do monitorowania realizacji celów NPS określając w pkt 7.3 NPS zestaw pięciu wskaźników. MC monitorowało realizację programu przygotowując okresowe informacje o postępach realizacji wskaźników celów NPS i przekazywało je do Rządowego Centrum Monitorowania Projektów w systemie teleinformatycznym MonAliZa. MC natomiast w latach 2020-2022 nie wywiązało się z obowiązku sporządzania corocznych sprawozdań przedstawiających monitoring wskaźników i opis działań podejmowanych w ramach NPS oraz przekazania ich Komitetowi Rady Ministrów ds. Cyfryzacji oraz Radzie ds. Cyfryzacji, co było niezgodne z pkt 7.2 NPS, w wyniku czego ww. Rada i Komitet nie otrzymały informacji sprawozdawczej o postępie w realizacji wskaźników oraz działaniach podejmowanych w ramach NPS

OBSZAR

2. Działania podejmowane w celu zapewnienia mobilnego dostępu do internetu w związku z realizacją Narodowego Planu szerokopasmowego

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2017 r. w Ministerstwie Cyfryzacji opracowano Strategię 5G dla Polski, która była dokumentem określającym działania oraz środki dla realizacji celu jakim było wdrożenie sieci 5G w Polsce najpóźniej do 2025 r. W ramach prac nad strategią w okresie od 5 stycznia do 11 lutego 2018 r. przeprowadzono konsultacje społeczne, a po ich zakończeniu, 12 marca 2018 r. opublikowano sprawozdanie z tych konsultacji⁷⁹. Strategia 5G nie została przyjęta do stosowania. Dyrektor DT poinformowała, że niektóre założenia tej strategii zostały odzwierciedlone w treści NPS i tym samym brak było uzasadnienia dla dalszego procedowania ww. strategii.

W zarządzeniu nr 5 Ministra Cyfryzacji z 2019 r.⁸⁰ określono metodykę zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji, w tym m.in. wymagania dotyczące sposobu zarządzania projektami realizowanymi przez Ministerstwo oraz jednostki podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane. W załączniku nr 1 do regulaminu organizacyjnego MC w poz. 23 wskazano, że Departament Teleinformatyki był odpowiedzialny za realizację projektu o nazwie 5G. Ustalono, że w wykorzystywanym przez MC systemie do zarządzania realizowanymi projektami, programami i portfelami MonAliza nie było projektu o takiej lub zbliżonej nazwie.

Dyrektor DT wyjaśniła, że *Departament Telekomunikacji nigdy nie realizował „projektu” 5G, o którym mowa w załączniku nr 1 do regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji. (...) Taki sposób ujawnienia w ww. zarządzeniu obszaru polityki państwa (...) był najprawdopodobniej wynikiem niekonsekwentnego posługiwania się w tym zarządzeniu terminologią z obszaru metodyk zarządzania projektami.*

Dyrektor DT poinformowała także, że w okresie od września 2018 r. do grudnia 2021 r. MC wraz z Politechniką Warszawską i IŁ-PIB, jako konsorcjum⁸¹ wspólnie realizowało projekt pn. *Wdrażanie sieci 5G w gospodarce polskiej, w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków GOSPOSTRATEG*. Dodała także, że realizację projektu rozpoczęto przed wejściem w życie zarządzenia w sprawie zarządzania projektami, więc nie mógł być realizowany oparciu o metodykę zawartą w tym zarządzeniu.

(akta kontroli str. 74-90, 110-119, płyta_CD_2, płyta_CD_5)

2.2. W NPS określono dwa wskaźniki realizacji celu głównego w zakresie zapewnienia mobilnego dostępu do internetu, tj. niezakłóconego dostępu do sieci 5G na wszystkich obszarach miejskich i na wszystkich głównych szlakach komunikacyjnych do 2025 r.:

- odsetek długości przebiegu tras głównych szlaków komunikacyjnych z niezakłóconym dostępem do sieci 5G⁸²,

⁷⁹ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/podsumowanie-konsultacji-spoecznych-projektu-strategii-5g-dla-polski>, 08.11.2023 r.

⁸⁰ Wcześniej obowiązywały: Zarządzenie Nr 39 Ministra Cyfryzacji z dnia 24 października 2016 r. w sprawie zatwierdzenia projektów do realizacji oraz sposobu organizacji zarządzania projektami (Dz. Urz. Min. Cyf. poz. 46) oraz Zarządzenie Nr 5 Ministra Cyfryzacji z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie Metodyki zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji (Dz. Urz. Min. Cyf. poz. 6).

⁸¹ Umowa Konsorcjum Naukowego została zawarta 19 grudnia 2017 r., a umowa o wykonanie i finansowanie projektu GOSPOSTRATEG została zawarta 14 grudnia 2018 r.

⁸² Wartość docelowa wskaźnika została ustalona na 100%.

- liczba obszarów miejskich w Polsce posiadająca w pełni rozwiniętą usługę komercyjną łączności 5G⁸³.

Ponadto w NPS określono, że do 2020 r. zostanie zrealizowany cel pośredni – zapewnienie do 2020 r. łączności 5G jako w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej w co najmniej jednym głównym mieście. Do 30 września 2023 r. nie osiągnięto ww. celu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Według stanu na dzień 30 września 2023 r. wartość ww. wskaźników realizacji celów NPS w zakresie udostępnienia sieci 5G wynosiła zero.

Dyrektor DT wyjaśniła, że wartość zerowa wskaźników odnosi się do sieci 5G funkcjonujących w oparciu o częstotliwości radiowe z zakresu 700MHz, 3,6 GHz i 26 GHz, tj. w ścisłym rozumieniu celów NPS i wynika z nieprzeprowadzenia (nieukończenia) procedur udostępniania operatorom telekomunikacyjnym ww. częstotliwości radiowych. Dodała także, że usługi mobilnej transmisji danych w technologii 5G są świadczone przez operatorów telekomunikacyjnych z wykorzystaniem posiadanych przez te podmioty częstotliwości (w szczególności pasma 2,1 GHz, 2,6 GHz i 900 MHz). Wskazała jednak, że nie są to usługi 5G w rozumieniu celów NPS.

Jako przyczyny nieprzeprowadzenia dotychczas przez Prezesa UKE procedur udostępniania częstotliwości operatorom telekomunikacyjnym, Dyrektor DT wskazała w szczególności:

- w zakresie pasma 700 MHz - długotrwanie utrzymujący się brak możliwości skoordynowania zharmonizowanego wykorzystywania pasma z Rosją, Białorusią i Ukrainą. Dodała także, że ze względu na trwające działania wojenne w Ukrainie oraz stosunki dyplomatyczne z Federacją Rosyjską, przewidywany termin realizacji jest trudny do określenia. Przeprowadzenie aukcji częstotliwości i ich alokowanie operatorom będzie możliwe dopiero po zakończeniu koordynacji transgranicznej,
- w zakresie pasma 26 GHz – brak zainteresowania pasmem ze strony rynku, które zostało zidentyfikowane na podstawie przeprowadzonych przez UKE konsultacji publicznych⁸⁴. Obecnie realizacja zadania polega na ciągłych konsultacjach z podmiotami telekomunikacyjnymi, które mają na celu zidentyfikowanie popytu na częstotliwości z zakresu pasma 26GHz,
- w zakresie częstotliwości z pasma 3400 – 3800 MHz – głównym powodem niedostępności częstotliwości było wystąpienie pandemii Covid-19, która wymogła zmianę priorytetów realizowanych zadań i skupienie się na działaniach zabezpieczających prawidłowe funkcjonowanie państwa oraz ograniczających negatywne skutki dla społeczeństwa i gospodarki. W czerwcu 2023 r. Prezes UKE rozpoczął aukcję częstotliwości z tego pasma. 18 października 2023 r. aukcja została rozstrzygnięta i ustalono cztery listy podmiotów wyłonionych⁸⁵.

Zdaniem Dyrektora DT, najistotniejsze ryzyka dotyczące nieosiągnięcia do 2025 r. planowanych wartości wskaźników realizacji celów NPS związane są z:

⁸³ Wartość docelowa wskaźnika ustalono na 69.

⁸⁴ <https://bjp.uke.gov.pl/konsultacje-i-wyniki-konsultacji/wyniki-konsultacji-w-sprawie-wykorzystania-pasma-26-ghz-oraz-innych-pasm-milimetrowych.1367.html>, 22 listopada 2023 r.

⁸⁵ Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych w MC, tj. 4 grudnia 2023 r. proces rezerwacji częstotliwości był niezakończony. Z ustaleń kontroli P/23/005 Realizacja Narodowego Planu Szerokopasmowego przeprowadzonej w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej wynika, że Prezes UKE 19 października 2023 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie dokonania czterech rezerwacji częstotliwości po aukcji, które zostało zakończone 19 grudnia 2023 r. poprzez wydanie przez Prezesa UKE decyzji rezerwacyjnych na wylicytowane bloki częstotliwości. Działania te zostały podjęte już po zakończeniu czynności kontrolnych NIK w Ministerstwie Cyfryzacji.

- potencjalnymi opóźnieniami w procesie inwestycyjnym na skutek protestów społecznych przeciwko budowie stacji bazowych telefonii komórkowych, wynikającymi m.in. z dezinformacji dotyczącej skutków zdrowotnych związanych z rozwojem jakości usług mobilnych i wdrażaniem sieci 5G i uleganie negatywnym nastrojom społecznym przez organy administracji na poziomie lokalnym, w postaci nieopartego na przepisach odmawiania wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- nieprawidłowym stosowaniem przepisów dotyczących procesu inwestycyjnego w telefonię mobilną przez terytorialnie właściwe organy administracji publicznej przy wydawaniu pozwoleń na budowę lub w zakresie procedur planistycznych i lokalizacyjnych;
- dalszym utrzymywaniem się problemu transgranicznej koordynacji wykorzystywania częstotliwości radiowych na tożsame cele z Rosją, Białorusią i Ukrainą, gdyż państwa te w różnym zakresie przeprowadziły zmianę przeznaczenia częstotliwości z pasm 700 MHz, 3,6 GHz i 26 GHz na cele świadczenia usług w sieciach 5G. Największe negatywne konsekwencje dotyczą częstotliwości 700 MHz, która ze względu na największy zasięg (nawet kilkaset kilometrów od nadajnika), ma charakter pokryciowy.
(akta kontroli str. 4-27, 74-89, 199-206, płyta_CD_1, płyta_CD_3, płyta_CD_7)

W celu minimalizacji ryzyka nieosiągnięcia do 2025 r. założonych w NPS wartości wskaźników realizacji celu, Minister Cyfryzacji podejmował w okresie objętym kontrolą działania o charakterze legislacyjnym, informacyjnym oraz lobbingsowym. Należały do nich w szczególności:

- przygotowanie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁸⁶, znoszącego bezwzględny obowiązek uzyskania decyzji środowiskowych dla inwestycji dotyczących telekomunikacji mobilnej, w celu przyspieszenia procesu inwestycyjnego;
- zwiększanie świadomości obywateli w zakresie bezpieczeństwa i znaczenia mobilnych sieci telekomunikacyjnych i usług opartych o te sieci, a także walka z dezinformacją i edukacja. Działania w tym zakresie obejmowały m.in. prowadzenie tematycznej strony internetowej w domenie gov.pl (<https://www.gov.pl/web/5G>) oraz kampanie informacyjne w mediach. Utworzono także System Informacyjny o Instalacjach wytwarzających Promieniowanie ElektroMagnetyczne (SI2PEM) dostarczający społeczeństwu rzetelnej wiedzy na temat pomiarów i poziomów pola elektromagnetycznego emitowanego przez instalacje radiokomunikacyjne⁸⁷;
- przeprowadzanie szkoleń dla pracowników organów administracji publicznej mających na celu ujednoczenie wiedzy pracowników urzędów, a w konsekwencji także orzecznictwa tych urzędów w zakresie spraw administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym w telekomunikacji, w skali kraju;
- działania na szczeblu Unii Europejskiej, w tym: opracowanie i realizacja tzw. mapy drogowej uzgodnionej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w ramach „Connectivity toolbox”⁸⁸, mającej na celu ułatwienie budowy sieci o bardzo dużej przepustowości oraz wdrażanie sieci 5G; lobbings, m.in. w ramach organów i grup roboczych przy Komisji Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej, w zakresie wsparcia w dokonaniu przez Polskę transgranicznej

⁸⁶ Dz. U. poz. 1071.

⁸⁷ <https://si2pem.gov.pl/>

⁸⁸ Zestaw najlepszych praktyk w zakresie terminowego wdrażania sieci 5G i szybkich łączy szerokopasmowych.
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/connectivity-toolbox>.

koordynacji wykorzystywania częstotliwości radiowych na potrzeby sieci 5G z Rosją, Białorusią i Ukrainą; udział MC w negocjacjach i konsultacjach dotyczących projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) dotyczącego redukcji barier administracyjnych i kosztów wdrażania nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych⁸⁹.

(akta kontroli str. 74-88, 199-206, 393-401, płyta_CD_7, płyta_CD_9)

Wprawdzie Minister podejmował działania zmierzające do osiągnięcia założonych w NPS celów, niemniej jednak do zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie Cyfryzacji w dniu 4 grudnia 2023 r. nie przełożyły się one na realizację celów i uruchomienie sieci 5G w ramach częstotliwości określonych w NPS.

2.3. Ministrowi Cyfryzacji w ramach NPS przypisano do realizacji w szczególności koordynację działań wskazanych w tym dokumencie. Jednostką organizacyjną realizującą zadania Ministra Cyfryzacji był DT, który pełnił także funkcję krajowego punktu kontaktowego do spraw rozwoju sieci szerokopasmowych (Broadband Competence Office).

Dyrektor DT poinformowała, że w ramach funkcji krajowego punktu kontaktowego MC realizowało m.in. działalność informacyjno-promocyjną w zakresie wszystkich realizowanych działań związanych z telekomunikacją, w tym jako właściciel systemu SIDUSIS, a także obsługiwało zapytania, wnioski lub interwencje w indywidualnych sprawach dotyczących dostępu do internetu lub jakości usług mobilnych poprzez udzielanie wyjaśnień lub występowanie do innych podmiotów (w tym do operatorów telekomunikacyjnych) z interwencjami-prośbami. Dyrektor DT poinformowała także, że ze względu na brak podstaw prawnych do żądania przez MC lub nakładania na podmioty trzecie obowiązków w zakresie zapewnienia dostępu do usług telekomunikacyjnych, interwencje miały „miękki” charakter prośby o interwencję, a nie formę nakazową.

(akta kontroli str. 199-205, płyta_CD_7)

W NPS przypisano Ministrowi Cyfryzacji do realizacji działania legislacyjne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sieci 5G oraz terminowego udostępnienia widma radiowego na potrzeby sieci 5G. W ramach tych działań MC zobowiązane było do *udziału w pracach na poziomie Komisji Europejskiej oraz do śledzenia prac i zapewnienia zastosowania rozwiązań przyjętych przez organizacje europejskie.*

W ramach realizacji ww. działania, dotyczącego zapewnienia bezpieczeństwa sieci 5G na poziomie europejskim, przedstawiciele Ministerstwa Cyfryzacji uczestniczyli w pracach Grupy Współpracy Dyrektywy NIS⁹⁰, a także zespołu eksperckiego, na których omawiano postępy krajów członkowskich z wdrażania unijnych rozwiązań w zakresie cyberbezpieczeństwa sieci 5G. W maju 2023 r. w ramach prac na szczeblu UE, Ministerstwo Cyfryzacji przekazało do Komisji Europejskiej dokument roboczy podsumowujący działania Polski w zakresie cyberbezpieczeństwa sieci 5G, który był nawiązaniem do ustnej wypowiedzi przedstawiciela MC na posiedzeniu ww. grupy. Ostatnie spotkanie Grupy współpracy odbyło się 24 października 2023 r. i obejmowało prace nad raportem dotyczącym oszacowania ryzyka w zakresie cyberbezpieczeństwa sieci 5G. Ponadto 7 listopada 2023 r. przekazano Komisji Europejskiej odpowiedzi na zadane pytania w zakresie stanu wdrażania i bezpieczeństwa sieci 5G.

(akta kontroli str. 4-26, 74-90, płyta_CD_3, 371-389, płyta_CD_8, 393-401, płyta_CD_9)

⁸⁹ (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/gigabit-infrastructure-act-proposaland-impact-assessment>),

⁹⁰ NIS Cooperation Group Work Stream on the cybersecurity of 5G networks, dalej: Grupa współpracy.

W ramach realizacji celu udostępnienia częstotliwości z pasma 26 GHz (zakres częstotliwości 24,25 – 27,7 GHz), w NPS wskazano dokonanie nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości⁹¹. Zmiany w przeznaczeniu częstotliwości, w celu zwiększenia zasobów widma przeznaczonych na świadczenie usług telekomunikacyjnych, w tym zapewnienie wdrożenia 5G zostały wprowadzone w 2019 r. – rozporządzeniem zmieniającym rozporządzenie KTPC⁹². Dyrektor DT wyjaśniła, że powyższe zadanie zostało zrealizowane, a działanie dotyczące dokonania zmian w ww. rozporządzeniu (...) zostało omyłkowo opisane w treści aktualizacji NPS jako „zadanie do realizacji” i przez omyłkę nie zostało to poprawione w toku procesu legislacyjnego dotyczącego przyjmowania aktualizacji NPS.

(akta kontroli str. 4-26, 74-90, 371-385)

Zgodnie z art. 124 EKŁE, państwa członkowskie przyjmują i publikują, najpóźniej do dnia 21 grudnia 2020 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy.

Dyrektor DT poinformowała, że wdrożenie EKŁE w Polsce miało nastąpić poprzez przyjęcie dwóch aktów prawnych⁹³:

- nowej ustawy merytorycznej Prawo Komunikacji Elektronicznej (PKE) zastępującej ustawę z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne;
- odrębnej ustawy zawierającej przepisy wprowadzające PKE (wPKE), która swym zakresem obejmowała zmiany w ponad 50 ustawach, w tym w: kodeksie postępowania cywilnego, ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawie o Policji, ustawie o świadczeniu usług drogą elektroniczną, ustawie - Prawo lotnicze i innych.

Dodała także, że działania legislacyjne rozpoczęły się już w 2019 r., tuż po uchwaleniu w grudniu 2018 r. EKŁE. W roku 2019 obejmowały one wewnętrzne prace w Ministerstwie Cyfryzacji.

W styczniu i lutym 2020 r. Minister Cyfryzacji wystąpił do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z prośbą o wyrażenie zgody na przeprowadzenie prekonsultacji projektu ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej przed formalnym wystąpieniem przez Ministerstwo Cyfryzacji z wnioskiem o dokonanie wpisu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, a następnie przekazał do ww. Zespołu projekty ustaw stanowiących implementację EKŁE. W dniu 29 lipca 2020 r. oba projekty ustaw zostały wpisane do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów⁹⁴.

Rządowy proces legislacyjny trwał ponad dwa lata - od 29 lipca 2020 r. do 15 listopada 2022 r. W okresie tym, poza konsultacjami publicznymi i międzyresortowymi, prace prowadzone były m.in. przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, Komitet do Spraw Europejskich, Stały Komitet Rady Ministrów, Komisję Prawniczą Rządowego Centrum Legislacji. Po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów⁹⁵ w dniu 9 grudnia 2022 r. rządowe projekty ustawy PKE i ustawy wPKE zostały skierowane do Sejmu. W dniu 13 stycznia 2023 r. odbyło się ich pierwsze czytanie, po którym projekty skierowano do Sejmowej Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności, Nowoczesnych Technologii, która

⁹¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 2518, dalej rozporządzenie KTPC.

⁹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości (Dz. U. poz. 1777).

⁹³ W ramach kontroli P/23/005 *Realizacja Narodowego Planu Szerokopasmowego* badanie dotyczyło działań legislacyjnych przypisanych w NPS Ministrowi Cyfryzacji w zakresie implementacji EKŁE, określenia regulacji w zakresie bezpieczeństwa telekomunikacyjnego 5G oraz przeglądu legislacji po wdrożeniu sieci komercyjnej przynajmniej w jednym dużym mieście w 2020 r.

⁹⁴ Nr z wykazu prac legislacyjnych: UC45 i UC46 (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12336501/katalog/12703245#12703245>)

⁹⁵ Protokół ustaleń nr 48/2022 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 15 listopada 2022 r. (nr RM-000-48-22), pkt 1 i pkt 2.

na posiedzeniu 29 marca 2023 r. wniosła o odrzucenie ww. projektów ustaw. 21 kwietnia 2023 r. projekty ustaw zostały wycofane z Sejmu przez Radę Ministrów.

Dyrektor DT poinformowała, że długi okres procedowania projektów w ramach rządowego procesu legislacyjnego wynikał z szerokiego zakresu tych dokumentów i konieczności uzgodnienia z innymi resortami, które wymagały spotkań i korespondencji roboczych, konsultacji telefonicznych, w szczególności w zakresie uwag zgłoszonych przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych i Ministra Infrastruktury. W zakresie wycofania przez Radę Ministrów projektów ustaw z Sejmu, Dyrektor DT wyjaśniła, że konieczność ta wynikała z uwag i wątpliwości zgłoszonych do nich w toku prac parlamentarnych. W trakcie posiedzeń Komisji Sejmowych oraz wysłuchania publicznego pojawiły się kwestie wymagające dodatkowych analiz ze strony projektodawcy. Dodatkowo Dyrektor DT wskazała, że przekazane w maju 2023 r. po dokonaniu zmian, przepisy ustawy PKE nie zostały przyjęte przez Radę Ministrów głównie ze względu na brak porozumienia w zakresie regulacji dotyczących kwestii retencji danych telekomunikacyjnych i kontroli operacyjnej.

(akta kontroli str. 4-26, 74-88, 92, 199-206, płyta_CD_7)

Zdaniem NIK długotrwałość rządowego procesu legislacyjnego, który trwał ponad dwa lata, oraz brak porozumienia wewnątrz Rady Ministrów skutkowało nieuchwaleniem przepisów ustawy PKE oraz ustawy wPKE i brakiem pełnej implementacji EKŁE do dnia zakończenia kontroli, tj. do 4 grudnia 2023 r. Wprawdzie, jak wyjaśniła Dyrektor DT, pomimo formalnego niewdrożenia EKŁE, wiele przepisów tej dyrektywy zostało już przyjętych do polskiego porządku prawnego, a Rzeczpospolita Polska 25 listopada 2022 r. notyfikowała w bazie krajowych środków wykonawczych szereg aktów prawnych⁹⁶, jednak stanowiły one jedynie częściową implementację dyrektywy EKŁE.

W NPS w harmonogramie działań legislacyjnych termin określenia zakresu regulacji w zakresie bezpieczeństwa telekomunikacyjnego 5G ustalono na rok 2021 r. Dyrektor DT wyjaśniła, że zadanie to nie zostało zrealizowane z racji nieuchwalenia ustawy realizującej założone cele.

W ramach określenia zakresu regulacji w zakresie bezpieczeństwa telekomunikacyjnego 5G, we wrześniu 2020 r. Minister Cyfryzacji przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych⁹⁷, który był elementem wdrożenia działań dla ograniczenia ryzyk cyberbezpieczeństwa europejskich sieci 5G, do których państwa członkowskie zobowiązały się w ramach 5G Toolbox⁹⁸. Prace legislacyjne na poziomie Rady Ministrów prowadzono do 3 lipca 2023 r., kiedy projekt został przekazany do Sejmu.

Dyrektor DT wyjaśniła, że na tempo procedowania projektu ww. ustawy na etapie uzgodnień międzyresortowych oraz prac właściwych komitetów Rady Ministrów, miały wpływ m.in. zgłoszone do projektu uwagi i wynikająca z nich konieczność przeprowadzenia dodatkowych uzgodnień.

⁹⁶ M.in.: ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645); ustawę z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, ze zm.); ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.); ustawę z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, ze zm.; megaustawę; ustawę z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2023 r. poz. 748, ze zm.).

⁹⁷ Utworzony w wykazie prac legislacyjnych 8 września 2020 r., nr wykazu UD68, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12337950/katalog/12716657#12716657>.

⁹⁸ Cybersecurity of 5G networks. EU Toolbox of risk mitigating measures, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>

W ramach procesu legislacyjnego w Sejmie RP, w dniu 6 lipca 2023 r. projekt ww. ustawy został skierowany do pierwszego czytania w Sejmowej Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii oraz Komisji Obrony Narodowej, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Służb Specjalnych. W dniu 11 września 2023 r. projekt został wycofany z prac parlamentarnych przez Radę Ministrów.

Dyrektor DT wyjaśniła, że wycofanie projektów nastąpiło w związku z obowiązującą zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych. Ze względu na konieczność zachowania ekonomiki postępowania wycofano projekty, które z uwagi na zbliżające się wybory parlamentarne nie miały szans na przyjęcie w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu.

Poinformowała także, że Minister Cyfryzacji nie podejmował działań w zakresie aktualizacji harmonogramu działań legislacyjnych określonych w NPS, gdyż wymagałoby to aktualizacji treści NPS, a taka aktualizacja jest dopiero planowana do przygotowania w 2024 roku. Ponadto Dyrektor DT wskazała, że *ewaluacja w formule zewnętrznej analizy nie została przeprowadzona i nie jest planowana, niemniej przewiduje się w treści przygotowywanej aktualizacji NPS wprowadzenie części poświęconej samoocenie realizacji obecnej wersji NPS, której wnioski wynikać będą z obserwacji realizacji NPS prowadzonych w trybie ciągłym.*

Zdaniem NIK wobec problemów i opóźnień w realizacji celów NPS istnieje pilna potrzeba przygotowania aktualizacji NPS.

(akta kontroli str. 4-26, 74-89, 264-285, 371-392, płyta_CD_6, płyta_CD_8)

Proces uzgodnień międzyresortowych dotyczący regulacji w zakresie bezpieczeństwa telekomunikacyjnego 5G trwał blisko trzy lata (od 8 września 2020 r. do 3 lipca 2023 r.), co skutkowało nieuchwaleniem ustawy zmieniającej przepisy w zakresie cyberbezpieczeństwa w terminie wskazanym w harmonogramie NPS, tj. do 2021 r. Przepisy te nie zostały przyjęte przez Sejm do zakończenia czynności kontrolnych (tj. do 4 grudnia 2023 r.).

Określony w NPS harmonogram działań legislacyjnych w zakresie zapewnienia mobilnego dostępu do internetu zakładał, że w 2023 r. zostanie dokonany przegląd legislacji po wdrożeniu sieci komercyjnej przynajmniej w jednym dużym mieście w 2020 r. Zadanie to obejmowało dokonanie przeglądu przepisów dotyczących komunikacji mobilnej w celu zapewnienia aktualności przepisów określających zachowania cyberbezpieczeństwa sieci 5G. Dyrektor DT wyjaśniła, że *przegląd przepisów o planowanym charakterze nie został jeszcze wykonany ze względu na brak funkcjonowania w Polsce sieci 5G w rozumieniu celów Narodowego Planu Szerokopasmowego.* Dodała także, że Ministerstwo Cyfryzacji monitoruje przepisy dotyczące komunikacji mobilnej.

(akta kontroli str. 4-26, 74-88, 371-401)

Minister Cyfryzacji nie ustanowił odrębnych wewnętrznych procedur w zakresie wykonywania i koordynowania działań w ramach NPS, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor DT, kwestie te zostały uregulowane m.in. w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Cyfryzacji, regulaminie DT oraz opisach stanowisk pracowników zaangażowanych w realizację NPS.

(akta kontroli str. 74-88)

W zakresie nieokreślenia przez Ministra Cyfryzacji resortom i instytucjom wpływającym lub mogącym wpływać na rozwój dostępu do mobilnego internetu zadań w ramach koordynacji działań realizowanych w NPS, Dyrektor DT wyjaśniła, że *Minister Cyfryzacji nie posiada kompetencji do określania/wyznaczania innym resortom i instytucjom zadań związanych z realizacją NPS. NPS jest dokumentem*

przyjętym przez Radę Ministrów i jako taki jest realizowany przez jednostki ze sfery administracji rządowej w ramach ich własnych kompetencji lub w ramach współpracy międzyinstytucjonalnej. Minister Cyfryzacji jako koordynator NPS dba zaś o to, aby działania instytucji się uzupełniały, nie dublowały i były wyczerpujące w danych okolicznościach ich realizacji. Natomiast poszczególne instytucje realizują działania i tak zgodnie z własnymi kompetencjami. W przypadku niektórych działań, np. dofinansowania budowy sieci szerokopasmowych z funduszy UE, podpisywane są stosowne porozumienia pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie tych programów, w których określone są kompetencje i obowiązki poszczególnych podmiotów. Dodała także, że koordynacja działań polegała przede wszystkim na współpracy z instytucjami zaangażowanymi w realizację NPS, tj. UKE, IŁ-PIB, CPPC.
(akta kontroli str. 74-88, 266-280, 393-401, płyta_CD_9)

W okresie objętym kontrolą, Minister Cyfryzacji nie przeprowadzał kontroli w Urzędzie Komunikacji Elektronicznej w zakresie przygotowania i rozdysponowania częstotliwości radiowych z zakresu 5G. Dyrektor DT wskazała, że Minister Cyfryzacji nie podejmował względem Prezesa UKE czynności w trybie nadzoru nad realizacją zadań w ramach NPS, gdyż nie było takiej konieczności oraz, że w zakresie realizacji bieżących zadań nadzór następował w trybie kontaktów roboczych.
(akta kontroli str. 266-280, 371-385, 393-399)

Przeznaczenie częstotliwości z zakresu pasma 700 MHz było przedmiotem prac legislacyjnych nad projektem nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw⁹⁹. W projekcie ustawy nie zawarto przepisów ustanawiających krajowego operatora hurtowego.

Projekt tej ustawy zakładał, że częstotliwości 703-713 MHz oraz 758-768 MHz zostaną przydzielone, w drodze decyzji przez Prezesa UKE, operatorowi strategicznej sieci bezpieczeństwa. Zawarto w nim także m.in. zasady wyznaczania operatora strategicznej sieci bezpieczeństwa oraz warunki jakie musi spełniać podmiot, aby móc zostać wyznaczonym na operatora. Jak wyjaśniła Dyrektor DT, projekt ustawy we wrześniu 2023 r. został wycofany przez Radę Ministrów ze względu na kończąca się kadencję Sejmu i zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych.
(akta kontroli str. 371-385)

Poza koordynacją działań w ramach NPS, do zadań Ministra Cyfryzacji należało monitorowanie realizacji celów określonych w dokumencie. Ustalono, że Minister Cyfryzacji nie sporządził sprawozdania z monitoringu poziomu realizacji celów określonych w NPS za lata 2020 – 2022, do którego zobowiązany był na podstawie pkt 7.2 NPS – Monitoring postępów realizacji i sprawozdawczość, zgodnie z którym minister do spraw informatyzacji, w terminie do końca trzeciego kwartału roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy, przekazuje do zaopiniowania Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Radzie do Spraw Cyfryzacji roczne sprawozdanie przedstawiające monitoring wskaźników oraz opis działań podejmowanych w ramach NPS, a także wskazujące główne kierunki działań podejmowanych w ramach NPS. Niewypełnienie obowiązku przez Ministra zostało opisane w obszarze pierwszym wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli str. 74-87)

2.4 Minister Cyfryzacji nie opracował wewnętrznej procedury/instrukcji na potrzeby monitoringu realizacji celów NPS. Dyrektor DT i Zastępca Dyrektora DT wyjaśnili, że monitoring celów NPS opiera się przede wszystkim na raportach Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego, publikowanych do 30 czerwca, w których prezentowane są wyliczone wskaźniki opisujące stan na koniec roku

⁹⁹ Nr UD68 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów oraz druk sejmowy nr 3457. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3457>

poprzedzającego. Dyrektor DT dodała także, że ze względu na brak udostępnienia operatorom częstotliwości radiowych niezbędnych do świadczenia usług w sieciach 5G w rozumieniu Planu, w tym zakresie stopień spełnienia tych celów określany jest na poziomie 0.

(akta kontroli str. 4-34, płyta_CD_2)

Minister Cyfryzacji nie podejmował, w okresie objętym kontrolą, działań wobec Prezesa UKE w celu zapewnienia udostępnienia przez UKE częstotliwości z pasma 700 MHz, 3,6 GHz i 26 GHz zgodnie z harmonogramem określonym w NPS, pomimo braku postępów w realizacji wskaźników dotyczących mobilnego dostępu do internetu.

Dyrektor DT wyjaśniła, że Minister Cyfryzacji (KPRM) brał udział w konsultacjach dokumentacji w sprawie aukcji częstotliwości 3,4-3,8 GHz. Dodała jednak, że udział ten był na takich samych zasadach jak wszyscy uczestnicy procesu konsultacyjnego. Wskazała ponadto, że w zakresie przygotowywania i rozdysponowywania częstotliwości radiowych Prezes UKE jest podmiotem autonomicznym względem Ministra Cyfryzacji, a ta sfera jest wyjęta spod ewentualnych możliwości wpływu na działania UKE w trybie nadzoru.

(akta kontroli str.199-206, płyta_CD_7, 371-385)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieosiągnięciu zakładanej wartości wskaźnika w ramach celu pośredniego NPS, tj. zapewnienia uruchomienia w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej łączności 5G w jednym ośrodku miejskim do końca 2020 r., na częstotliwościach określonych w NPS.

Jednym z celów określonych w NPS w zakresie zapewnienia mobilnego dostępu do internetu było *zapewnienie do 2020 r. łączności 5G jako w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej w co najmniej jednym głównym mieście*. Dla tego celu określony został wskaźnik jego realizacji – liczba obszarów miejskich w Polsce posiadająca w pełni rozwiniętą usługę komercyjną łączności 5G.

W Strategii 5G dla Polski wskazano, że rekomendowanym przez Ministra Cyfryzacji miastem do pilotażu i wdrożenia sieci 5G w Polsce miało być miasto Łódź. Ustalono, że według stanu na dzień 30 września 2023 r. nie osiągnięto założonej wartości ww. wskaźnika realizacji celu NPS w zakresie udostępnienia sieci 5G w jednym mieście. W zakresie wprowadzenia usługi w Łodzi, Dyrektor DT wyjaśniła, że Strategia 5G dla Polski nie jest obowiązującym dokumentem, a w treści NPS nie wskazano konkretnego miasta, w którym w roku 2020 należało uruchomić pilotażową sieć 5G, oraz że *treść NPS w ogóle nie zawiera zobowiązań w zakresie pilotażowego uruchomienia sieci 5G w jakimkolwiek mieście, określa natomiast cel w postaci zapewnienia sieci 5G jako w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej w co najmniej jednym mieście do 2020 roku, który to cel niestety nie został zrealizowany*. Dodała także, że w ramach realizacji tego celu Minister Cyfryzacji podejmował działania polegające m.in. na zachęceniu operatorów do rozpoczęcia testów i pilotaży w zakresie wdrażania sieci 5G, poprzez zmiany legislacyjne dotyczące czasowego zezwalania przez Prezesa UKE na używanie urządzeń radiowych w celu prowadzenia badań, testów lub eksperymentów oraz zwolnieniem z opłat za korzystanie częstotliwości radiowych, które były wykorzystywane do badań i testów związanych z wprowadzaniem nowych technologii. Ponadto, w trybie bieżącej współpracy nadzorował udział Ł-PIB w uruchomieniu pilotażowej sieci 5G w 2020 r. na kampusie Politechniki Łódzkiej.

Nowy termin osiągnięcia ww. celu, ani miasto, w którym w pierwszej kolejności mają zostać uruchomione usługi 5G w rozumieniu celów NPS, nie zostały wyznaczone. Dyrektor DT wyjaśniła, że jedyną dopuszczalną formułą ewentualnej zmiany terminu

realizacji celu może być tylko kolejna aktualizacja NPS, gdyż żaden podmiot – w tym Minister Cyfryzacji – nie posiada kompetencji do samodzielnej zmiany celów ustanowionych przez Radę Ministrów. W zakresie przygotowywania aktualizacji NPS Dyrektor DT wyjaśniła, że przygotowywany w Ministerstwie Cyfryzacji projekt kolejnej aktualizacji NPS zakłada odzwierciedlenie celów tzw. Cyfrowej dekady z perspektywą do 2030 roku *i na ten moment należy oczekiwać, że to w tym kierunku podąży treść NPS po kolejnej aktualizacji.*

(akta kontroli str. 4-32, 74-90, 199-206, 393-399, płyta_CD_2, płyta_CD_7)

Podjęte przez Ministra Cyfryzacji działania okazały się nie w pełni skuteczne i nie przełożyły się na osiągnięcie założonego celu uruchomienia w pełni rozwiniętej usługi komercyjnej łączności 5G w jednym mieście. NIK zauważa, że nie podjęto także działań mających na celu zmianę terminu realizacji celu na etapie aktualizacji NPS w 2020 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Cyfryzacji realizował w okresie objętym kontrolą działania określone w NPS dotyczące przygotowania projektów zmian przepisów polegających na dostosowaniu Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości w zakresie pasma 26 GHz. Uczestniczył także w pracach na poziomie Komisji Europejskiej, podejmując aktywne działania mające na celu zapewnienie zastosowania rozwiązań przyjętych na szczeblu międzynarodowym, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa 5G.

W zakresie pełnej implementacji EKŁE Minister Cyfryzacji bez zbędnej zwłoki przygotował wymagane projekty ustaw PKE i wPKE. Jednak długotrwałość rządowego procesu legislacyjnego, w tym uzgodnień międzyresortowych, spowodowała, że nie został wypełniony obowiązek transpozycji przepisów dyrektywy Unii Europejskiej w zakresie implementacji EKŁE w wymaganym terminie, tj. do 20 grudnia 2020 r.

Także w przypadku nowelizacji przepisów dotyczących cyberbezpieczeństwa telekomunikacyjnego, pomimo przygotowania projektu ustawy przez MC, nie został on uchwalony ze względu na długotrwały proces legislacyjny na etapie uzgodnień międzyresortowych, w wyniku czego nie zrealizowano działań legislacyjnych zaplanowanych w harmonogramie NPS na 2021 r. jako określenie zakresu regulacji w zakresie bezpieczeństwa telekomunikacyjnego.

Działania Ministra Cyfryzacji w zakresie realizacji celu pośredniego NPS, dotyczącego zapewnieniu mobilnego dostępu do internetu, w co najmniej jednym głównym mieście, okazały się nie w pełni skuteczne.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie terminowego sporządzania i przekazywania do zaopiniowania Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Radzie do Spraw Cyfryzacji rocznych sprawozdań przedstawiających monitoring wskaźników oraz opis działań podejmowanych w ramach NPS, a także wskazujących główne kierunki działań podejmowanych w ramach NPS w kolejnym roku jego wdrażania.
2. Zintensyfikowanie działań zmierzających do osiągnięcia wskaźników realizacji celów określonych dla poszczególnych celów NPS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

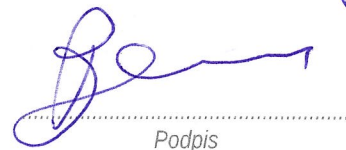
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 11.03. 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś



Podpis