



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KIN.410.8.1.2023

Jacek Oko  
Prezes Urzędu Komunikacji Elektroniczej  
ul. Geldowa 7/9  
02-211 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 59/2024  
z dnia 17 lipca 2024 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

P/23/005 Realizacja Narodowego Planu Szerokopasmowego

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Komunikacji Elektronicznej, ul. Giełdowa 7/9, 02-211 Warszawa <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Oko, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, od 18 września 2020 r. do czasu zakończenia kontroli. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Dyl, p.o. Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, od 29 maja 2020 r. do 18 września 2020 r. Marcin Cichy, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, od 30 września 2016 r. do 30 maja 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania podejmowane w celu zapewnienia powszechnego stacjonarnego dostępu do internetu w związku z realizacją <i>Narodowego Planu Szerokopasmowego</i> . 2. Działania podejmowane w celu zapewnienia mobilnego dostępu do internetu w związku z realizacją <i>Narodowego Planu Szerokopasmowego</i> .
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 20 grudnia 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Adam Owsianik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KIN/53/2023 z 13 września 2023 r. 2. Michał Klawinowski, starszy inspektor k.p. upoważnienie do kontroli nr KIN/57/2023 z 18 października 2023 r. 3. Jacek Zaremba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/58/2023 z 18 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1-6)

<sup>1</sup> Dalej: UKE

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej<sup>4</sup> podejmował w latach 2019-2023 działania w celu zapewnienia stacjonarnego i mobilnego dostępu do internetu w związku z realizacją Narodowego Planu Szerokopasmowego<sup>5</sup>, jednak w przypadku części z nich stwierdzono opóźnienia i inne nieprawidłowości.

System Informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej<sup>6</sup>, do którego dane<sup>7</sup> wprowadzały podmioty obowiązane (przedsiębiorcy telekomunikacyjni i jednostki samorządu terytorialnego i podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej) miał zaimplementowane mechanizmy kontrolne<sup>8</sup> weryfikujące wprowadzane dane, a Prezes UKE dokonywał weryfikacji spójności wprowadzonych danych oraz wykonywał kontrole terenowe. Wyznaczając punkty adresowe, które nie znajdowały się w zasięgu sieci dostępu do internetu tzw. białe plamy NGA<sup>9</sup>, Prezes UKE opierał się na danych przekazywanych corocznie do Systemu Informacyjnego o Infrastrukturze Szerokopasmowej.

Prezes UKE, nie uruchomił od 1 stycznia 2023 r. zmodernizowanego systemu pn. Punkt Informacyjny ds. Telekomunikacji<sup>10</sup>, a po uruchomieniu systemu 27 stycznia 2023 r. występowały problemy z jego działaniem, uniemożliwiając podmiotom obowiązany wykonanie obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 29 ust. 2a i 29c ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>11</sup> przy wykorzystaniu systemu PIT, co było działaniem nierzetelnym. Prezes UKE podjął działania umożliwiające przekazywanie informacji alternatywnym kanałem, za pomocą narzędzia „Inwentaryzacja UKE”, dostępnego na stronie Urzędu dopiero od 15 marca 2023 r.

Prezes UKE wszczywał postępowania z art. 209 ust. 11 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo Telekomunikacyjne<sup>12</sup> i nakładał kary na podmioty, które nie wypełniły obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 29 megaustawy. W wyniku prawomocnych decyzji w latach 2019-2023 zapłacono kary w łącznej wysokości 1 673,1 tys. zł (69,4% łącznej wartości nałożonych kar).

Prezes UKE w sposób rzetelny przygotował informacje o rozwoju sieci w kraju na potrzeby monitoringu wskaźników realizacji celów NPS<sup>13</sup> dotyczących internetu stacjonarnego oraz na podstawie kompletnych danych.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: Prezes UKE.

<sup>5</sup> Przyjęty uchwałą Rady Ministrów 8 stycznia 2014 r., zaktualizowany uchwałą Rady Ministrów z 10 marca 2020 r. Dalej: NPS.

<sup>6</sup> System teleinformatyczny prowadzony przez Prezesa UKE, służący do gromadzenia, przetwarzania, prezentowania i udostępniania informacji o infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych oraz budynkach umożliwiających kolokację, wprowadzony rozporządzeniem w sprawie inwentaryzacji, ostatnie dane do tego systemu za rok 2021 zostały wprowadzone w roku 2022. Dalej: SIIS.

<sup>7</sup> Dane dotyczące usług i infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej lub umożliwiającej zapewnienie szerokopasmowego dostępu do internetu.

<sup>8</sup> System SIIS posiadał wbudowane reguły walidacji formalnej i strukturalnej oraz reguły poprawności dla importowanych danych.

<sup>9</sup> Biała plama NGA (ang. Next Generation Access) – to punkt adresowy, który nie znajduje się w zasięgu sieci dostępu do internetu umożliwiającej świadczenie usług dostępowych o przepustowości co najmniej 30 Mb/s, a w przypadku placówki oświatowej o przepustowości co najmniej 100 Mb/s.

<sup>10</sup> System teleinformatyczny prowadzony przez Prezesa UKE, wprowadzony ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw. Dalej: PIT.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 733, ze zm. dalej: Megaustawa.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, ze zm. Dalej: Pt.

<sup>13</sup> Dalej: NPS.

Działania podjęte przez Prezesa UKE doprowadziły do udostępnienia 19 grudnia 2023 r. częstotliwości z pasma 3,6 GHz, natomiast do czasu zakończenia czynności kontrolnych<sup>14</sup> Prezes UKE nie wydał decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości z pasm 700 MHz i 26 GHz. W relacji do założeń przyjętych w NPS, opóźnienia w zakresie dystrybucji widma radiowego na potrzeby sieci 5G, dotyczące częstotliwości z pasm 700 MHz, 3,6 GHz oraz 26 GHz, wyniosły na koniec listopada 2023 r. odpowiednio: 17, 41 oraz 11 miesięcy. Opóźnienia dotyczące udostępnienia przez Prezesa UKE częstotliwości z pasm 700 MHz i 26 GHz wynikały z przyczyn obiektywnych i niezależnych od Prezesa UKE. W przypadku częstotliwości 3,6 GHz opóźnienie w dystrybucji wynikało natomiast z opieszałości w działaniu Prezesa UKE. Dopiero pod koniec 2022 r., tj. po upływie 2,5 lat od unieważnienia aukcji na cztery rezerwy częstotliwości z pasma 3,6 GHz, Prezes UKE rozpoczął konsultacje dotyczące nowej aukcji. Zwłoka ta naruszała zasady rzetelności, gdyż uzyskanie 21 grudnia 2020 r. przez Prezesa UKE pozytywnej opinii Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa<sup>15</sup> w sprawie wymagań bezpieczeństwa sieci dla sieci 5G<sup>16</sup>, umożliwiało niezwłoczne rozpoczęcie konsultacji dotyczącej nowej aukcji. W konsekwencji opóźnień w dystrybucji ww. częstotliwości, Prezes UKE nie zrealizował dochodów budżetowych w części 76 – UKE w kwocie 1 914 000 tys. zł, zaplanowanych w ustawach budżetowych na rok 2021 (przed nowelizacją) i rok 2022, z tytułu rozdysponowania częstotliwości z pasma 3,6 GHz. Z uwagi na wydanie pod koniec 2023 r. przez Prezesa UKE decyzji rezerwacyjnych (19 grudnia) i przysługujący operatorom maksymalnie 28 – dniowy termin na ich odbiór i uiszczenie opłaty rezerwacyjnej, NIK dostrzega również wysokie prawdopodobieństwo niezrealizowania przez Prezesa UKE zaplanowanych na 2023 r. dochodów z dystrybucji częstotliwości z pasma 3,6 GHz.

Prezes UKE - odpowiedzialny za wdrożenie sieci 5G - nie informował Ministra Cyfryzacji o opóźnieniach dotyczących udostępnienia widma radiowego na potrzeby sieci 5G, co w ocenie NIK naruszało zasady rzetelności.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>17</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

##### **1.1. Zadania w I osi priorytetowej POPC przekazane UKE, na podstawie Porozumienia Trójstronnego, efekty ich realizacji przez UKE**

Opis stanu faktycznego

W związku z realizacją I osi POPC<sup>18</sup> na lata 2014 – 2020 pomiędzy Prezesem UKE, ówczesnym Ministrem Infrastruktury i Rozwoju i Centrum Projektów Cyfrowa Polska<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Do 20 grudnia 2023 r.

<sup>15</sup> Powołanego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 października 2018 r. w sprawie zakresu działania oraz trybu pracy Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa (Dz. U. poz. 1952).

<sup>16</sup> Wymagana przepisami prawa dokumentacja aukcyjna w sprawie wymagań dotyczących bezpieczeństwa i integralności infrastruktury telekomunikacyjnej i usług dla sieci 5G.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Oś priorytetowa I. Powszechny dostęp do szybkiego internetu. Celem było wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach.

<sup>19</sup> Dalej: CPPC.

zawarte zostało 3 czerwca 2015 r. Porozumienie trójstronne<sup>20</sup> (zwane dalej: Porozumieniem) w sprawie realizacji przez UKE niektórych zadań związanych z realizacją I osi priorytetowej Powszechny dostęp do szybkiego internetu. W przedmiocie tego Porozumienia do zadań UKE należało [1] określanie obszarów interwencji, w ramach poszczególnych naborów wniosków o dofinansowanie w zakresie I osi priorytetowej Powszechny dostęp do szybkiego internetu POPC, [2] udział w procedurze wyboru projektów i procedurze odwoławczej, [3] wsparcie specjalistyczne Instytucji Pośredniczącej - CPPC i Instytucji Zarządzającej - Ministerstwa właściwego w sprawach rozwoju regionalnego<sup>21</sup>, [4] wykonywanie zadań w zakresie monitoringu i kontroli.

Prezes UKE realizował m.in. następujące zadania:

- ocena merytoryczna projektów złożonych przez wnioskodawców
- monitorowanie realizacji projektów w zakresie aspektów technicznych w ramach I osi priorytetowej Powszechny dostęp do szybkiego internetu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, w szczególności w celu ustalenia, czy zbudowana infrastruktura została wykonana zgodnie z umową o dofinansowanie oraz przedstawioną przez beneficjenta dokumentacją,
- sporządzanie opinii w zakresie oceny wnioskowanych przez Beneficjenta programu POPC zmian w odniesieniu do pierwotnych założeń projektu oraz kryteriów merytorycznych w ramach Działania 1.1 POPC (wylimitowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach),
- organizacja warsztatów dla beneficjentów programu POPC m.in. w zakresie: oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie, praktycznych aspektów prowadzenia kontroli sieci POPC - dobre praktyki realizacji budowy sieci POPC.

## **1.2 Gromadzenie przez Prezesa UKE w latach 2019-2022 danych w systemach SIIS i ewentualnie PIT dotyczących usług i infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej lub umożliwiającej zapewnienie szerokopasmowego dostępu do internetu w ramach prowadzonej corocznie inwentaryzacji od wszystkich podmiotów zobowiązanych do przekazania danych w terminach wynikających z megaustawy**

Prezes UKE wyznaczając punkty adresowe do POPC (tzw. białe plamy NGA), w szczególności na potrzeby IV konkursu I osi POPC, opierał się na danych przekazywanych do systemu SIIS.

(akta kontroli str. 1754-1965)

W latach 2019-2022 malała liczba podmiotów zobowiązanych do przekazania danych sprawozdawczych<sup>22</sup> dotyczących usług i infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej lub umożliwiającej zapewnienie szerokopasmowego dostępu do internetu w ramach prowadzonej corocznie przez Prezesa UKE inwentaryzacji. W przypadku przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązkowi takiemu podlegało od 5453 przedsiębiorców telekomunikacyjnych zobowiązanych do przekazania danych w 2019 r. do 4034 przedsiębiorców w 2022 r. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego<sup>23</sup> liczba ta utrzymywała się na tym samym poziomie i wynosiła 2808 jst do roku 2020 a w następnych latach (2021-2022) było to 2807 jst.

<sup>20</sup> Porozumienie Trójstronne zawarte 3 czerwca 2015 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju (MliR), Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC) a Prezesem UKE, w którym to UKE wskazano jako instytucję specjalistyczną w obszarze cyfryzacji.

<sup>21</sup> W okresie wykonywania kontroli zadania Instytucji Zarządzającej POPC wykonywało Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju a następnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

<sup>22</sup> Podmioty, o których mowa w art. 29 ust. 2 megaustawy.

<sup>23</sup> Dalej: jst.

UKE nie prowadził rejestru podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 1295-1306)

Niewykonanie obowiązku sprawozdawczego dotyczyło od 2552 przedsiębiorców telekomunikacyjnych za 2018 r. do 339 za 2021 r. W przypadku jst było to od 2308 jednostek za 2018 r. do 301 za 2022 r. Prezes UKE wyjaśnił, że dla roku 2018 w przypadku podmiotów, które nie przekazały danych, nie oznaczało, że nie wywiązały się z obowiązku sprawozdawczego (2552 przedsiębiorców i 2308 jst). Wynikało to z obowiązującego wówczas stanu prawnego a obowiązek przekazania oświadczenia, iż podmiot nie posiadał infrastruktury telekomunikacyjnej lub nie świadczy usług telefonicznych, usług transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do internetu oraz usług rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych powstał dopiero od 2019 r. w związku z nowelizacją ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu i rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, która weszła w życie 25 października 2019 r. W grupie podmiotów które nie przekazały danych były zarówno podmioty, które posiadały dane, ale ich nie przekazały jak i te, które faktycznie danych nie posiadały lecz nie ciążył na nich obowiązek przekazania oświadczenia. Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku danych przekazywanych zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2018 r., nie dokonano analizy liczby podmiotów, które przekazały dane po terminie określonym w megaustawie (tj. do 31 marca 2019 r.). Sytuacja ta wynikała z faktu, że możliwość przekazywania danych została wyłączona w systemie z początkiem 2 kwietnia 2019 r. (około godz. 00:01) stąd skalę naruszenia polegającego na przekazaniu danych po terminie (maksymalnie jeden dzień po upływie terminu) należy uznać za znikomą.

O kompletności danych przesyłanych do systemu PIT, podmiot wprowadzający dane był informowany przez system PIT (a w latach ubiegłych przez SIIS) o przypadkach, w których wprowadzenia nie były spójne co widoczne było w raportach generowanych przez system. System PIT poprzez zaimplementowane mechanizmy kontrolne sprawdzał czy przekazane przez podmioty dane były kompletne i spójne wewnętrznie (np. obligatoryjność wypełnienia danego pola, typ danych jaki należy wskazać w konkretnym polu). Wszelkie rozbieżności sygnalizowane były w raportach, które generował system PIT podczas wprowadzania danych do systemu. System SIIS dla danego podmiotu zapewniał krótkie podsumowanie wprowadzonych danych. Weryfikacja na etapie administratora umożliwiała sprawdzenie czy dany podmiot miał założone konto, sprawdzenie czynności dokonywanych na koncie, sprawdzenia jakie pliki importował, istniała możliwość pobrania danych oraz obejrzenia ich wizualizacji na mapie. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni wzywani byli na podstawie art. 6 Pt do przekazania określonych informacji celem weryfikacji prawdziwości i kompletności informacji, o których mowa w art. 29 megaustawy w przypadkach, w których wykryto podejrzenie nieprawidłowości przekazanych danych.

(akta kontroli str. 1295-1306)

Zastępca dyrektora Departamentu Strategii i Analiz UKE wyjaśnił, że nie wszystkie walidacje w szczególności w czasie inwentaryzacji za okres 1 lipca – 31 grudnia 2022 r. w roku 2023 były możliwe i nie wszystkie działały poprawnie. Początkowo system PIT nie umożliwiał dokonania wszystkich weryfikacji, ale umożliwiał przekazanie pełnego zakresu danych. Przyczynę takiego stanu zastępca dyrektora wskazał w późnym wydaniu rozporządzenia w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, które zostało ogłoszone w grudniu 2022 r. Ponadto zastępca dyrektora wyjaśnił, że pracownicy UKE w roku 2023 identyfikowali braki i niezgodności z systemem i były one poprawiane.

(akta kontroli str. 2057-2072)

W kwestii dodatkowej weryfikacji poza weryfikacją formalną zastępca dyrektora Departamentu Strategii i Analiz UKE wyjaśnił, że oprócz kontroli terenowych dokonywano korekt i weryfikacji w systemach, sprawdzano spójność danych w zakresie danych sprawozdawanych przez różnych operatorów. Po analizie danych sprawozdawanych przez operatorów wprowadzano korekty wpływające na jakość i rzetelność danych dzięki czemu można było w większym zakresie uzyskać informacje o faktycznym przebiegu linii.

(akta kontroli str. 2057-2072)

Dane zgromadzone w trybie inwentaryzacji z systemu SIIS i PIT wykorzystywane były przez Prezesa UKE do realizacji zadań wynikających z pełnienia roli instytucji specjalistycznej w zakresie cyfryzacji dla Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC) w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa 2014-2020 (POPC). Dane były podstawą wyznaczania białych plam NGA w procesie naboru wniosków w trybie konkursowym na dofinansowanie realizacji projektów ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach I Osi priorytetowej POPC: Powszechny dostęp do szybkiego Internetu, działania 1.1. Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach.

Prezes UKE przed ogłoszeniem wyznaczonych punktów adresowych do konkursów otrzymywał od Ministerstwa Cyfryzacji informacje w zakresie trzyletnich planów inwestycyjnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Na podstawie otrzymanych danych, pula białych plam NGA była pomniejszana o wykaz białych plam NGA objętych wiarygodnymi planami inwestycyjnymi.

Dane te Prezes UKE wykorzystał w 2019 r. do określenia w POPC obszarów wsparcia, tzw. białych plam.

akta kontroli str. (677-688, 1245-1250, 1295-1306)

### **1.3 Działania podejmowane przez Prezesa UKE w latach 2019-2022 dotyczące wykonania obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 29 megaustawy wobec podmiotów, które nie przekazały do systemów SIIS i ewentualnie PIT danych wskazanych w megaustawie.**

Zgodnie z przyjętym w UKE podziałem zadań, proces koordynowania nakładania administracyjnych kar pieniężnych był przypisany Departamentowi Kontroli, natomiast postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych były prowadzone przez delegatury UKE i Departament Kontroli UKE.

Weryfikacja zasadności wszczęcia postępowania następowała każdorazowo w poszczególnych komórkach organizacyjnych po kompleksowej analizie całokształtu dostępnych materiałów dotyczących podmiotu i naruszenia. Charakter i zakres naruszenia, w przypadku niedochowania obowiązku przekazania danych o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, były ustalane i oceniane indywidualnie w każdej sprawie w oparciu o dyspozycje przepisu art. 209 ust. 11 pkt 1 Pt oraz przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>24</sup>. Powyższe wynikało z opinii prawnej „Analiza zagadnień DK<sup>25</sup> w zakresie podstaw niewszczęcia postępowań o nałożenia kary za brak sprawozdawczości”. Wynikiem tej weryfikacji w przypadku uznania braku zasadności wszczęcia postępowania była notatka służbowa opiniowana przez Departament Kontroli.

W okresie objętym kontrolą Prezes UKE wszczął 1049 postępowań z art. 209 ust. 11 pkt 1 Pt dotyczących niewypełnienia obowiązku sprawozdawczego, z czego zakończył 1044 postępowania. W wyniku prawomocnych decyzji dotyczących

<sup>24</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803. Dalej: Kpa

<sup>25</sup> Departamentu Kontroli Urzędu Komunikacji Elektronicznej

ww. postępowań Prezes UKE nałożył kary w latach 2019-2023 (do 23 listopada 2023 r.) w łącznej wysokości 2 410,2 tys. zł. Ukarane podmioty zapłaciły kary w łącznej wysokości 1 673,1 tys. zł.<sup>26</sup> Zapłacone kary stanowiły 69,4% kwoty nałożonych w latach 2019-2023 (do 23 listopada 2023 r.) kar z tytułu niewypełnienia obowiązku sprawozdawczego.

Według stanu na 31 września 2023 r. Prezes UKE prowadził z art. 209 ust. 1<sup>1</sup> pkt 1 Pt cztery postępowania wobec podmiotów, które nie wypełniły obowiązku sprawozdawczego, wszczęte odpowiednio w roku 2019 (jedno postępowanie), w roku 2022 (dwa postępowania), w roku 2023 (jedno postępowanie). W wyniku przeprowadzonych postępowań z art. 209 ust. 1<sup>1</sup> pkt 1 Pt, obowiązek sprawozdawczy w latach 2019-2023 (do 23 listopada 2023 r.) wykonały 504 podmioty.

Informacje o punktach adresowych przekazane w wyniku prowadzonych postępowań kontrolnych nie zostały uwzględnione przy wyznaczaniu lub modyfikacji wyznaczonych obszarów wsparcia w POPC, bowiem ostatni z konkursów POPC był konkurs IV uruchomiony w roku 2019. Postępowania kontrolne dotyczące danych za rok 2018 były w toku w momencie gdy ustalona została już lista punktów adresowych podlegających przekazaniu w ramach konsultacji społecznych NGA.

(akta kontroli str. 1192-1205)

#### **1.4 Zapewnianie przez Prezesa UKE od 1 stycznia 2023 r. podmiotom wskazanym w art. 29 ust. 2 megaustawy możliwości wykonania obowiązku sprawozdawczego w terminach określonych w megaustawie.**

Prezes UKE nie zapewnił możliwości wykonania obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 29 ust. 2a i 29c megaustawy od 1 do 27 stycznia 2023 r. Przeznaczony do tego celu system PIT na dzień 1 stycznia 2023 r. nie działał i nie umożliwiał przekazywania ww. informacji przez podmioty obowiązane, o których mowa w art. 29 ust. 2 megaustawy, w ramach prowadzonej przez Prezesa UKE inwentaryzacji. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Opóźnienie wynikało z faktu nieterminowej realizacji modernizacji systemu PIT<sup>27</sup> przez jego wykonawcę. Funkcjonalność modernizowanego systemu PIT umożliwiająca sprawozdawanie danych została uruchomiona dopiero 27 stycznia 2023 r. Po uruchomieniu systemu pojawiały się problemy utrudniające wykonanie obowiązku sprawozdawczego. Problemy związane z działaniem systemu PIT dotyczyły przede wszystkim dostępu do systemu, wydajności systemu (logowania do systemu), importu danych, błędów systemu wynikających z nieprawidłowej implementacji zapisów prawa oraz zapisów umowy.

Występowały one w ramach inwentaryzacji prowadzonej za okres 1 lipca – 31 grudnia 2022 r. w okresie od uruchomienia systemu do 30 czerwca 2023 r.

Wobec pojawiających się problemów technicznych związanych z funkcjonowaniem systemu PIT, 27 lutego 2023 r. wyłączono ten system. Ponownie uruchomiono system PIT 3 marca 2023 r., jednak z uwagi na jego ograniczoną wydajność (system mógł obsłużyć jednorazowo około 30 użytkowników) został on udostępniony trzynastu największym operatorom, którzy w poprzednich latach w wyniku realizacji obowiązku

<sup>26</sup> Dane dotyczące kwot łącznych kar nałożonych w danym roku i dane dotyczące łącznej kwoty zapłaconych kar zostały opracowane na podstawie roboczych zestawień Biura Finansów UKE. Analityka księgowa środków wpłacanych na konto UKE z tytułu kar nie była prowadzona w podziale na podstawy prawne ich nałożenia. Wszystkie środki wpłacane z tytułu kar klasyfikowane były w paragrafie 0580 klasyfikacji budżetowej - wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Wpływy środków na konto UKE z tytułu nałożonych kar nie zawsze były odnotowywane w tym samym roku, w którym była nałożona kara.

<sup>27</sup> Według stanu na dzień 27 listopada 2023 r., umowa była w trakcie realizacji, a Zamawiający kierował do Wykonawcy wezwania do należytego jej wykonania.



sprawozdawczego przekazali dane nt. około 66,3% rynku usług telekomunikacyjnych<sup>28</sup>. Dla tych podmiotów możliwość przekazania danych w systemie PIT istniała do końca okresu sprawozdawczego<sup>29</sup>. Z uwagi na dalsze występowanie problemów z wydajnością systemu 15 marca 2023 r. umożliwiono przekazywanie informacji alternatywnym kanałem, za pomocą narzędzia „Inwentaryzacja UKE” dostępnego na stronie internetowej UKE oraz za pomocą PUE<sup>30</sup>. Ponadto udzielano wsparcia, podmiotom obowiązującym do przekazania danych do tego systemu, za pośrednictwem Helpdesku dedykowanego obsłudze zgłoszeń w ramach PIT oraz powołanego w UKE Call Center. Dane pochodzące z narzędzia „Inwentaryzacja UKE” wprowadzane były do systemu PIT przez pracowników UKE celem ich weryfikacji. Narzędzie Inwentaryzacja UKE wykorzystywane było do 30 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 1245-1250, 1295-1306)

W ramach każdego z dwóch okresów sprawozdawczych w 2023 r.<sup>31</sup> nie wszystkie podmioty przekazały dane w terminach określonych w art. 29 ust. 2a megaustawy. W przypadku przedsiębiorców telekomunikacyjnych, na koniec 2022 r. do wykonania obowiązku sprawozdawczego zobowiązanych było 3900 przedsiębiorców a na koniec czerwca 2023 r. 3819 przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, na koniec 2022 r. do wykonania obowiązku sprawozdawczego zobowiązane były 542 jednostki samorządu terytorialnego a na koniec czerwca 2023 r. 530 jst. Danych sprawozdawczych na koniec roku 2022 nie przekazało 703 przedsiębiorców telekomunikacyjnych i 301 jednostek samorządu terytorialnego. Na koniec czerwca 2023 r. danych sprawozdawczych nie przekazało 961 przedsiębiorców telekomunikacyjnych i 307 jednostek samorządu terytorialnego. Na dzień zakończenia kontroli, Prezes UKE przygotowywał listę podmiotów, które nie wykonały obowiązku sprawozdawczego za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2022 r. oraz za okres 1 stycznia – 30 czerwca 2023 r., na potrzeby ewentualnych przyszłych postępowań w związku z niewypełnieniem obowiązku sprawozdawczego.

(akta kontroli str. 1210-1216, 1245-1250, 1295-1306)

Prezes UKE był informowany przez podmioty zobowiązane o problemach dotyczących realizacji obowiązku informacyjnego w ramach inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych. Na wszystkie zgłoszenia zawierające zapytania dotyczące problemów z przekazaniem danych udzielona została odpowiedź przez pracowników UKE lub pracowników wykonawcy systemu PIT. Dodatkowo na stronie internetowej UKE, w sekcji pomoc zamieszczone były materiały i nagrania, dzięki którym użytkownik mógł znaleźć informacje umożliwiające samodzielną poprawę danych. Ponadto na przełomie lipca i sierpnia 2023 r. prowadzone były cykliczne spotkania w mniejszych grupach, podczas których podmioty mogły również uzyskać pomoc w zakresie poprawnego przygotowania danych.

akta kontroli str. (1245-1250, 1295-1306)

---

<sup>28</sup> Zgodnie ze stanem na 2021 r.

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, Prezes UKE nie wszczynając postępowania w sprawie wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, jeżeli podmiot zobowiązany do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 29 ust. 2 megaustawy, wykona ten obowiązek za rok 2022 w zakresie, o którym mowa w art. 29 ust. 2a: pkt 1 lit. b po dniu 28 lutego 2023 r., pkt 2 po dniu 31 marca 2023 r., jednak nie później niż do dnia 31 maja 2023 r.

<sup>30</sup> PUE to platforma, która w prosty sposób pozwala na przesyłanie dokumentów (wniosków, formularzy, skarg) drogą elektroniczną przy użyciu Profilu zaufanego.

<sup>31</sup> Pierwszy okres sprawozdawczy za drugą połowę 2022 r., drugi okres sprawozdawczy za pierwszą połowę 2023 r.

### **1.5 Wykorzystanie danych gromadzonych do końca 2022 r. w systemie SIIS do wyznaczania w POPC obszarów wsparcia, tzw. białych plam w POPC, wykorzystanie danych zgromadzonych w systemie PIT od 1 stycznia 2023 r. do wyznaczania analogicznych obszarów wsparcia w KPO i FERC**

W ramach I osi priorytetowej POPC Powszechny dostęp do szybkiego Internetu wspierane były działania umożliwiające jak najszerzy dostęp do sieci szerokopasmowych, jednocześnie przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, na których stwierdzono niedoskonałość rynku lub istotne nierówności w zakresie dostępu do sieci NGA. Prezes UKE na mocy Porozumienia Trójstronnego wyznaczał w 2019 r. obszary konkursowe na potrzeby IV konkursu w I osi POPC w postaci białych plam NGA.

Na potrzeby IV konkursu w I osi POPC do listy białych plam NGA zostały zaliczone adresy budynków dla których: nie potwierdzono realizacji wiarygodnych planów inwestycyjnych zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Ministra Cyfryzacji w latach 2015-2018, nie wskazano na realizację projektów w ramach poprzednich konkursów POPC oraz zostały rozwiązane umowy o dofinansowanie realizacji projektu zawarte w ramach II i III (runda 1 i 2) konkursu w ramach I osi priorytetowej POPC. Przy wyznaczaniu obszarów do dofinansowania w ramach czterech konkursów POPC, Prezes UKE wykorzystywał Model Kosztowo-Popytowy. Model ten wykorzystywany był do wyznaczenia obszarów, poza szacowaniem kosztów i przychodów, uwzględniał również takie parametry jak tempo udostępniania sieci, czy rozkład inwestycji w czasie. Na podstawie danych według stanu na 31 grudnia 2018 r., z inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych określano kwalifikację danego punktu adresowego. Głównym zasobem danych wykorzystywanych do wyznaczania tych obszarów była baza punktów adresowych opracowana na podstawie rejestrów Głównego Geodety Kraju, tj. Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PGR) i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, tj. System identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań (NOBC). Następnie adresy ujęte w planach inwestycyjnych zostały wyłączone z dalszej analizy.

(dowód akta kontroli str. 677-688, 1969-1974, 1988-1993)

### **1.6. Przekazywanie Ministrowi Cyfryzacji przez Prezesa UKE rocznych informacji o rozwoju sieci szerokopasmowych w kraju na potrzeby monitoringu wskaźników realizacji celów określonych w NPS**

Prezes UKE zgodnie z art. 192 ust. 3 Pł, w latach 2019-2023 w terminie do 30 czerwca danego roku, ogłaszał w Biuletynie Informacji Publicznej UKE raport o stanie rynku telekomunikacyjnego za rok ubiegły<sup>32</sup>.

Przygotowanie informacji dotyczących wskaźników realizacji celów NPS w zakresie internetu stacjonarnego za lata 2019-2021 odbywało się na podstawie danych gromadzonych w systemie SIIS oraz danych adresowych pochodzących z Państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG) oraz Systemu identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań (NOBC) – według stanu na koniec danego roku. Raport ten uwzględniał pokrycie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zasięgiem stacjonarnych i ruchomych publicznych sieci telekomunikacyjnych oraz zawierał informacje w zakresie wskaźników realizacji celów NPS dotyczących internetu stacjonarnego za lata 2019-

<sup>32</sup> „Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2019 rok” został opublikowany w dniu 31 lipca 2020 r. wynikała z treści art. 82 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, który stanowi, że Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ogłasza raport o stanie rynku telekomunikacyjnego, o którym mowa w art. 192 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 35, za rok 2019 do dnia 31 lipca 2020 r.

2021. Wskaźnik „Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s” za rok 2022 został określony na podstawie danych z systemu PIT oraz narzędzia „Inwentaryzacja UKE”. Na podstawie art. 29j megaustawy źródłem danych o zasięgach sieci wykorzystywanych do analizy spełnienia wskaźników realizacji celów NPS za rok 2022 był system SIDUSIS<sup>33</sup>.

Prezes UKE nie określił wartości osiągnięcia wskaźników „Odsetek długości przebiegu tras głównych szlaków komunikacyjnych z „niezakłóconym” dostępem do sieci 5G” oraz „Liczba obszarów miejskich w Polsce posiadająca w pełni rozwiniętą usługę komercyjną łączności 5G” w związku z brakiem uwzględnienia technologii 5G w obowiązujących przepisach w odniesieniu do danych gromadzonych w ramach inwentaryzacji. Naczelnik Wydziału Legislacji i Prawa Unijnego Departamentu Prawnego UKE 3 września 2021 r. przesała do Ministerstwa Cyfryzacji projekt rozporządzenia w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych w celu dalszego procedowania. Technologia 5G pojawiła się w nowym rozporządzeniu w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, które weszło w życie w grudniu 2022 r. Prezes UKE wyjaśnił, że UKE zamierza opracować algorytm pozwalający określić wskaźniki do końca 1 kwartału 2024 r.

UKE udostępniło dane niezbędne do przeprowadzenia przez Ministra Cyfryzacji oceny postępów w osiąganiu wskaźników realizacji celów określonych w NPS. W zakresie przekazywania powyższych danych:

- 7 września 2021 r. Sekretarza Stanu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zwrócił się do Prezesa UKE <sup>34</sup> o przekazanie informacji w zakresie stanu spełnienia celów Europejskiej Agendy Cyfrowej do roku 2020<sup>35</sup>; Prezes UKE przekazał 15 września 2021 r.<sup>36</sup> powyższe informacje (informacje te były również zawarte w raporcie o stanie rynku telekomunikacyjnego za 2020 r.);
- 30 czerwca 2023 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Telekomunikacji Ministerstwa Cyfryzacji zwrócił się do Dyrektora Departamentu Strategii i Analiz UKE w dniu o podanie wartości miernika „Odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do Internetu o przepustowości dosyłowej łącza wynoszącej co najmniej 100 Mb/s, z możliwością jej zwiększenia do przepustowości mierzonej w gigabitach”; dane te zostały przekazane w 7 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1754-1965, 1969-1974, 1988-1993, 1996-2056, 2077-2103, 2319-2324)

Osiągnięte wartości wskaźników NPS – za osiągnięcie których odpowiedzialny był minister właściwy do spraw informatyzacji – w zakresie internetu stacjonarnego w latach 2019-2022 (gospodarstwo domowe rozumiane zgodnie z NPS jako lokal mieszkalny) kształtowały się następująco:

- odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s (wartość bazowa w 2018 r. – 71,7%; wartość docelowa w 2020 r. – 100%): w 2019 r. 75%, w 2020 r. 75,9%, w 2021 r. 80,1%, w 2022 r. 88,6%,

<sup>33</sup> Dotyczy następujących wskaźników NPS: Odsetek gospodarstw domowych\* w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s; Odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości dosyłowej łącza wynoszącej co najmniej 100 Mb/s, z możliwością jej zwiększenia do przepustowości mierzonej w gigabitach

<sup>34</sup> Pismo nr DT.WIT.-II.7206.2.2021 z dnia 7 września 2021 r.

<sup>35</sup> Tj. 1. Zapewnienie powszechnego dostępu do internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 r. (przez powszechny dostęp rozumie się zgodnie z NPS dostęp zapewniony dla 100% gospodarstw domowych). 2. Doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 r.

<sup>36</sup> Pismo nr DSA.WGD.071.24.2021.3.

- odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s (wartość bazowa w 2018 r. – 19,3%; wartość docelowa w 2020 r. – 50%): w 2019 r. 23,3%, w 2020 r. 28,3%, w 2021 r. 34,2%, w 2022 r. 44,2% ,
- odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu o przepustowości dosyłowej łącza wynoszącej co najmniej 100 Mb/s, z możliwością jej zwiększenia do przepustowości mierzonej w gigabitach (wartość bazowa w 2018 r. – 57%; wartość docelowa w 2025 r. – 100%): w 2019 r. 61,7%, w 2020 r. 65,9%, w 2021 r. 72,5%, w 2022 r. 76,1%.

Prezes UKE nie konsultował z Ministrem Cyfryzacji danych prezentowanych w Raporcie o stanie rynku telekomunikacyjnego. Dane prezentowane w przedmiotowym raporcie były odzwierciedleniem informacji przekazywanych w ramach corocznej sprawozdawczości przez zobligowane do tego podmioty, przy czym przedsiębiorcy telekomunikacyjni<sup>37</sup>, którzy nie wywiązali się z ustawowego obowiązku przekazywania danych do SIIS<sup>38</sup>, stanowili w 2019 r. 0,36% odsetka usług sprawozdanych, w 2020 r. 1,17%, a w 2021 r. 0,15%<sup>39</sup>. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni<sup>40</sup>, którzy nie wywiązali się z ustawowego obowiązku przekazywania danych za 2022 r. do PIT oraz narzędzia „Inwentaryzacja UKE”, na podstawie którego określono wartość wskaźnika realizacji celu „Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s”, stanowili 1,52% odsetka usług sprawozdanych<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 1754-1965, 1969-1974, 2077-2083, 2313-2316)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Prezes UKE podejmował działania w zakresie przygotowania UKE do umożliwienia podmiotom obowiązany wykonania obowiązku sprawozdawczego z naruszeniem zasad rzetelności, w konsekwencji nie zapewnił w okresie od 1 do 27 stycznia 2023 r. oraz w okresie od 27 lutego do 15 marca 2023 r. podmiotom obowiązany możliwości wykonania obowiązku sprawozdawczego, określonego w art. 29 megaustawy (poza udzieleniem nielicznej grupie 13 największych przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostępu do modernizowanego systemu PIT od 3 marca 2023 r.). Przyczyną powyższego było nieterminowe wdrożenie modyfikacji<sup>42</sup> systemu PIT przez jego wykonawcę (w ramach

<sup>37</sup> W ogólnej statystyce nie uwzględniono: 1. Przedsiębiorstw telekomunikacyjnych zagranicznych nieposiadających swojej placówki/siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, ale wpisanych do Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych z uwagi na brak obowiązku przekazywania danych do SIIS. 2. Przedsiębiorców telekomunikacyjnych niewpisanych do Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych w latach poprzednich, czyli w latach, na podstawie których dokonywane były obliczenia z uwagi na brak obowiązku przekazania danych.

<sup>38</sup> Informacje w poszczególnych latach zostały opracowane na podstawie danych przekazanych przez zobowiązane podmioty w roku poprzedzającym daną inwentaryzację.

<sup>39</sup> W procentowej statystyce usług uwzględniono dane w zakresie usług przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej nie podlegały weryfikacji wywiązania się z obowiązku inwentaryzacyjnego z uwagi na fakt, że działalność telekomunikacyjna nie była ich głównym zadaniem statutowym oraz stanowiła niewielki udział w zakresie posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz świadczonych usług telekomunikacyjnych.

<sup>40</sup> Do obliczeń nie uwzględniono: 1. Przedsiębiorców telekomunikacyjnych zagranicznych nieposiadających swojej placówki/siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, ale wpisanych do Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych z uwagi na brak obowiązku przekazywania danych do SIIS. 2. Przedsiębiorców telekomunikacyjnych wpisanych do Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych w 2022 r. z uwagi na brak obowiązku przekazania danych za 2021 rok. 3. Podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej z uwagi na brak wykazu takich podmiotów.

<sup>41</sup> Informacje w poszczególnych latach zostały opracowane na podstawie danych przekazanych przez zobowiązane podmioty w roku poprzedzającym daną inwentaryzację. Odsetek został oszacowany na podstawie danych dotyczących liczby świadczonych usług przekazanych przez te podmioty do SIIS za rok 2021 w odniesieniu do wszystkich danych dotyczących usług przekazanych za rok 2021 r.

<sup>42</sup> Wynikającej ze zmian wprowadzonych do megaustawy, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

zawartej 4 marca 2022 r. umowy) oraz problemy z wydajnością aplikacji, a także późne wdrożenie rozwiązania alternatywnego Inwentaryzacja UKE<sup>43</sup>.

Prezes UKE wyjaśnił, że wstrzymanie z udostępnieniem podmiotom obowiązanych alternatywnego narzędzia Inwentaryzacja UKE wynikało z zaufania deklaracjom wykonawcy modernizacji systemu PIT dotyczącym niezwłocznego uruchomienia systemu PIT i chęci uniknięcia zwielokrotnienia kanałów, którymi zobligowane podmioty miałyby przekazywać dane, co mogłoby wprowadzić chaos informacyjny. Jednakże pomimo deklaracji wykonawcy o finalizacji prac, system PIT został uruchomiony dopiero 27 stycznia 2023 r. Pomimo deklaracji wykonawcy o gotowości systemu do prowadzenia inwentaryzacji, o której mowa w art. 29 megaustawy, w dniu 27 lutego 2023 r. z powodu problemów wydajnościowych dostęp do systemu PIT został ograniczony. Z uwagi na to, że wykonawca nie rozwiązał problemów z wydajnością systemu Prezes UKE w dniu 15 marca 2023 uruchomił alternatywny kanał (Inwentaryzacja UKE), poprzez który podmioty mogły przekazywać dane w ramach prowadzonej inwentaryzacji. System PIT do 31 maja 2023 r. dostępny był dla podmiotów telekomunikacyjnych, które rozpoczęły przekazywanie danych w systemie PIT ale ich nie zakończyły.

(akta kontroli str. 1245-1250, 1295-1306, 2105-2107, 2773-2777)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że Prezes UKE powinien właściwie zarządzać ryzykami niezyskania przedmiotowej funkcjonalności w planowanym czasie, co wynika ze standardów kontroli zarządczej<sup>44</sup> wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>45</sup>. Prezes UKE mógł przewidzieć opóźnienie w dostarczeniu kolejnego etapu w postaci wersji systemu PIT umożliwiającej gromadzenie danych sprawozdawczych. Ponadto, Prezes UKE - jako zamawiający - był zobowiązany do egzekwowania od wykonawcy terminowej realizacji umowy, a samo poleganie na deklaracjach wykonawcy nie było skutecznym narzędziem nadzoru nad realizowanym zadaniem inwestycyjnym. Narzędzie Inwentaryzacja UKE zostało udostępnione dopiero 15 marca 2023 r. Udostępnienie narzędzia Inwentaryzacja UKE od początku okresu sprawozdawczego umożliwiłoby wcześniejszą realizację obowiązku sprawozdawczego przez podmioty obowiązane. System PIT dopiero w wersji uruchomionej od 30 czerwca 2023 r. na potrzeby inwentaryzacji prowadzonej w terminie 1 lipca - 31 sierpnia 2023 r. umożliwił przeprowadzenie inwentaryzacji w oparciu o art. 29 megaustawy w pełnym zakresie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prezes UKE gromadził zweryfikowane dane w systemach SIIS i PIT dotyczące usług i infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej lub umożliwiającej zapewnienie szerokopasmowego dostępu do internetu w ramach prowadzonych corocznie inwentaryzacji od podmiotów zobowiązanych do przekazywania danych, a dane przekazywane przez podmioty obowiązane były weryfikowane poprzez zaimplementowane w systemach SIIS i PIT mechanizmy kontrolne. Ponadto dokonywana była weryfikacja spójności danych i przeprowadzono kontrole terenowe. Prezes UKE wszczynał postępowania administracyjne na podstawie art. 209 ust. 1<sup>1</sup> pkt 1 Pt i nakładał kary na podmioty, które nie spełniły obowiązku sprawozdawczego. W okresie objętym kontrolą Prezes UKE wszczął 1049 postępowań, a w wyniku prawomocnych decyzji w latach 2019 – 2023 (do 23 listopada 2023 r.) nałożył kary w łącznej wysokości 2 410,2 tys. zł.

<sup>43</sup> Prezes UKE wdrożył alternatywną możliwość przekazywania danych sprawozdawczych dopiero od 15 marca 2023 r. uruchamiając narzędzie Inwentaryzacja UKE.

<sup>44</sup> Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84) Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Rozdział B. Cele i zarządzanie ryzykiem – standardy nr 7 – 9.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, dalej: ufp

Prezes UKE podejmował działania w zakresie przygotowania UKE do umożliwienia podmiotom obowiązanych wykonania obowiązku sprawozdawczego z naruszeniem zasad rzetelności, w konsekwencji nie zapewnił w okresie od 1 do 27 stycznia 2023 r. oraz w okresie od 27 lutego do 15 marca 2023 r. podmiotom obowiązanych możliwości wykonania obowiązku sprawozdawczego, określonego w art. 29 megaustawy, za pośrednictwem systemu PIT (poza udzieleniem nielicznej grupie 13 największych przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostępu do systemu PIT od 3 marca 2023 r.).

Prezes UKE w sposób rzetelny przygotował informacje o rozwoju sieci w kraju na potrzeby monitoringu wskaźników realizacji celów NPS, dotyczących internetu stacjonarnego.

OBSZAR

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

W pkt 4.1.3. zaktualizowanego NPS<sup>46</sup> wskazano, że Rząd RP będzie dążyć do najszybszego, terminowego udostępnienia operatorom częstotliwości radiowych wykorzystywanych w sieciach 5G. W NPS wskazane zostały niżej wymienione terminy realizacji celu tego planu, jakim było udostępnienie widma radiowego na potrzeby sieci 5G w Polsce oraz planowane działania służące jego realizacji, za które odpowiadał Prezes UKE, tj.:

- do 30 czerwca 2022 r. udostępnienie pasma 700 MHz (zakres częstotliwości 694-790 MHz),
- do 30 czerwca 2020 r. udostępnienie częstotliwości z pasma 3,6 GHz (zakres częstotliwości 3480-3800 MHz),
- do 31 grudnia 2022 r. udostępnienie częstotliwości z pasma 26 GHz (zakres częstotliwości 24,25-27,5GHz).

Działania podjęte przez Prezesa UKE doprowadziły do udostępnienia 19 grudnia 2023 r. częstotliwości z pasma 3,6 GHz, natomiast na dzień zakończenia czynności kontrolnych (20 grudnia 2023 r.) Prezes UKE nie wydał decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości z pasm 700 MHz i 26 GHz. Opóźnienia te – w relacji do założeń zaktualizowanego NPS – wynikały z przyczyn obiektywnych i niezależnych od Prezesa UKE (pasma: 700 MHz i 26 GHz). Natomiast w przypadku pasma 3,6 GHz powstały one w konsekwencji nieuzasadnionej opieszałości Prezesa UKE w podejmowaniu działań. Wspomniane wyżej okoliczności, skutkujące niedotrzymaniem terminów ujętych w zaktualizowanym NPS w zakresie udostępnienia widma radiowego na potrzeby sieci 5G, zostały szczegółowo zaprezentowane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcjach: „Opis stanu faktycznego” i „Stwierdzone nieprawidłowości”. Pomimo opóźnień dotyczących udostępnienia widma radiowego na potrzeby sieci 5G, Prezes UKE – odpowiedzialny za realizację tego zadania – nie zwrócił się do Ministra Cyfryzacji o podjęcie działań w celu aktualizacji NPS w zakresie terminu wdrożenia sieci 5G.

Prezes UKE uczestniczył w opracowaniu NPS, jak też w procesie jego aktualizacji<sup>47</sup>. W reakcji na wezwania kierownictwa Ministerstwa Cyfryzacji, Prezes UKE opiniował projekt aktualizowanego NPS (np. pisma z: 30 kwietnia i 9 października 2018 r.) i proponował rozwiązania związane z możliwościami pozyskania i rozdysponowania

<sup>46</sup> Przyjęty uchwałą Rady Ministrów 8 stycznia 2014 r., zaktualizowany uchwałą Rady Ministrów z 10 marca 2020 r.

<sup>47</sup> Aktualizacja NPS została przyjęta uchwałą nr 27/2020 Rady Ministrów z dnia 10 marca 2020 r. – komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 25 maja 2020 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Narodowy Plan Szerokopasmowy” (M. P. poz. 468).

nowych zakresów częstotliwości na potrzeby systemów 5G oraz mające na celu ograniczenie faktycznych i prawnych barier rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej.  
(akta kontroli str. 1-140, 637-638, 2422-2424, 2519-2769)

## **2.1. Działania Prezesa UKE podejmowane w celu udostępnienia częstotliwości z pasma 700MHz na potrzeby sieci 5G w Polsce w terminie określonym w NPS (do 30 czerwca 2022 r.)**

W dniu 17 maja 2017 r. Parlament Europejski i Rada wydały decyzję w sprawie wykorzystania zakresu częstotliwości 470-790 MHz w Unii Europejskiej<sup>48</sup> (dalej: decyzja o zmianie przeznaczenia), na mocy której Państwa Członkowskie UE zostały zobowiązane do udostępnienia częstotliwości z pasma 700 MHz na potrzeby usług szerokopasmowych do 30 czerwca 2020 r. lub w uzasadnionych przypadkach najpóźniej do 30 czerwca 2022 r. Dodatkowo został wprowadzony wyjątek na obszarach, na których nie udało się zakończyć koordynacji technicznej z krajami trzecimi (pozaunijnymi). Ponadto, zgodnie z tą decyzją, państwa członkowskie zostały zobligowane do przyjęcia do 30 czerwca 2018 r. spójnych krajowych planów działania, umożliwiających tym samym skuteczne wykorzystanie częstotliwości z pasma 700 MHz do celów naziemnych bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej.

Zgodnie z zaktualizowanym NPS, w terminie do końca I półrocza 2020 r. Prezes UKE przygotował techniczny plan migracji nadawców Naziemnej Telewizji Cyfrowej (dalej: NTC) do zakresu 470-694 MHz.

W dniu 30 czerwca 2018 r. Ministerstwo Cyfryzacji opublikowało „Krajowy plan działań zmiany przeznaczenia pasma 700 MHz w Polsce” wskazując, że do 30 czerwca 2020 r. pasmo 700 MHz zostanie udostępnione na terenie Polski na potrzeby bezprzewodowych usług łączności elektronicznej. W dokumencie tym podano, że jeśli Federacja Rosyjska, Republika Białorusi lub Ukraina nie podejmą z odpowiednim wyprzedzeniem zobowiązania w zakresie wyłączenia do 30 czerwca 2020 r. telewizji na terenie tych krajów, termin udostępnienia pasma 700 MHz w Polsce na potrzeby bezprzewodowych usług łączności elektronicznej może ulec zmianie. Przygotowany w UKE techniczny plan migracji NTC do zakresu 470-694 MHz (w terminie do końca I półrocza 2020 r.), został 20 września 2018 r. zaprezentowany 12 nadawcom NTC.

W dniu 28 grudnia 2018 r., zgodnie z art. 1 ust. 1 decyzji o zmianie przeznaczenia, Minister Cyfryzacji wystąpił do Komisji Europejskiej o odsunięcie terminu udostępnienia pasma 700 MHz na potrzeby naziemnych systemów zdolnych do zapewniania usług bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej do 30 czerwca 2022 r. informując jednocześnie, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na pozostałe Państwa Członkowskie. Po uzyskaniu akceptacji ww. wniosku, 31 lipca 2019 r. Ministerstwo Cyfryzacji opublikowało aktualizację „Krajowego planu działań zmiany przeznaczenia pasma 700 MHz w Polsce” (dalej: KPD), wskazując na konieczność odsunięcia terminu udostępnienia pasma 700 MHz, na potrzeby naziemnych systemów zdolnych do zapewniania usług bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej, do 30 czerwca 2022 r.

W dniu 6 sierpnia 2019 r. Prezes UKE przedstawił do konsultacji publicznych projekt planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 470-790 MHz, obejmujący techniczny plan migracji NTC do zakresu 470-694 MHz. W konsekwencji zarządzeniem Prezesa UKE z dnia 17 stycznia 2020 r. ustalony został plan zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 470-790 MHz<sup>49</sup> (dalej: PZCz 470-790 MHz). Uwzględniono w nim przeprowadzenie etapowej migracji kanałów na terenach

<sup>48</sup> Dz. U. UE L. 138/131.

<sup>49</sup> Dz. Urz. UKE z 2020 r. poz. 4.

południowo – zachodniej, zachodniej i północnej Polski w czasie umożliwiającym uruchomienie niezakłóconych usług szerokopasmowych w państwach sąsiednich oraz całkowite zwolnienie pasma 700 MHz do 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 141-170, 638-639)

Zgodnie z zaktualizowanym NPS, w terminie do końca I półrocza 2020 r. Prezes UKE przeprowadził koordynację transgraniczną kanałów telewizyjnych z Federacją Rosyjską, Republiką Białoruś i Ukrainą, w celu ustalenia daty wyłączenia stacji telewizyjnych pracujących w paśmie 700 MHz oraz uzgodnić warunki koordynacji transgranicznej z krajami sąsiednimi w celu ustalenia warunków technicznych wykorzystania pasma częstotliwości 700 MHz w Polsce w służbie ruchomej, a także zakończył z Federacją Rosyjską uzgodnienia pozwalające na migrację telewizji poniżej częstotliwości z pasma 700 MHz.

W ramach działań dotyczących uzgodnienia kanałów częstotliwości dla NTC zawarte zostały niżej wymienione porozumienia międzynarodowe:

- „Koordynacja aranżacji kanałów NTC w zakresie 470-790 MHz” z 24 sierpnia 2017 r., pomiędzy UKE i Państwowym Departamentem Nadzoru Łączności Ministerstwa Telekomunikacji i Informatyzacji Republiki Białorusi;
- „Dwustronne techniczne porozumienie pomiędzy administracjami Polski i Ukrainy w sprawie koordynacji częstotliwości dla przyszłej NTC w zakresie 470-694 MHz” z 11 grudnia 2017 r.

Ponadto w reakcji na wezwanie UKE, pismem z 5 listopada 2019 r. administracja Federacji Rosyjskiej uzgodniła plany kanałowe dla NTC w zakresie 470-694 MHz.

(akta kontroli str. 171-188, 640-642)

Prezes UKE podejmował działania w celu pozyskania informacji od Republiki Białorusi, Federacji Rosyjskiej oraz Ukrainy na temat terminu zwolnienia pasma 700 MHz w tych krajach przez usługi NTC, który determinował ustalenie terminu pełnej dostępności pasma 700 MHz dla systemów szerokopasmowych (5G) w Polsce<sup>50</sup>, i tak:

- w lutym 2020 r. odbyło się spotkanie dwustronne pomiędzy administracjami łączności Białorusi i Polski, poświęcone m.in. pasmu 700 MHz; Strona białoruska poinformowała o planowanym wdrożeniu w tym paśmie systemów szerokopasmowych oraz przygotowanej mapie drogowej dotyczącej zwolnienia pasma 700 MHz przez NTC; Zgodnie z ustalonym harmonogramem zwolnienie pasma 700 MHz na potrzeby systemów szerokopasmowych nastąpiło w styczniu 2022 r.;
- w listopadzie 2020 r. przyjęto w Ukrainie plan, który zakładał zwolnienie do końca 2021 r. pasma 700 MHz przez usługi NTC, do wykorzystania przez usługi w technologii 5G; Wskazano w nim, że czynnikami negatywnie wpływającymi na dotrzymanie ww. terminu mogą być jednak kwestie finansowe oraz przekładane zakończenie projektu pokrycia kraju siecią 4G; W 2022 r. Prezes UKE przedstawił administracji łączności Ukrainy szacowany wpływ zakłóceń od NTC na Ukrainie na systemy szerokopasmowe w Polsce, proponując jednocześnie rozważenie możliwości zmiany częstotliwości NTC w pasie do 300 km od polskiej granicy; Prezes UKE był okresowo informowany o pracujących dotychczas ukraińskich nadawcach NTC w paśmie 700 MHz, które mogą potencjalnie zakłócać w zakresie częstotliwości 694-790 MHz systemy szerokopasmowe w Polsce;

<sup>50</sup> Do czasu zwolnienia pasma 700 MHz w krajach sąsiednich UKE uwzględniało możliwość wystąpienia zakłóceń w pracy systemów szerokopasmowych w tym paśmie w Polsce. Białoruś i Ukraina, w odróżnieniu od Federacji Rosyjskiej, złożyły deklaracje dotyczące określenia ostatecznego terminu wyłączenia stacji telewizyjnych.



- w grudniu 2019 r. w formie wideokonferencji odbyło się spotkanie koordynacyjne administracji łączności Polski i Federacji Rosyjskiej; Na spotkaniu potwierdzono zakończenie uzgodnień planów kanałowych dla NTC w zakresie 470-694 MHz; Postanowiono również, że porozumienie w sprawie ww. uzgodnienia – mimo pierwotnych obiekcji strony rosyjskiej – zostanie podpisane w formie osobnego dokumentu, na kolejnym spotkaniu pomiędzy Polską, a Federacją Rosyjską planowanym w połowie 2020 r., które ostatecznie – z uwagi na pandemię COVID-19 – zostało odwołane; Federacja Rosyjska planowała wówczas przeznaczenie pasma 700 MHz na usługi szerokopasmowe, jednak nadal nie wskazała daty zwolnienia kanałów NTC w paśmie 700 MHz; W dniach 15-16 lutego 2022 r. odbyła się kolejna wideokonferencja w sprawie koordynacji przydziałów częstotliwości dla stacji radiokomunikacyjnych pracujących w ramach służb naziemnych w Rosji, a jednym z tematów było wykorzystanie pasma 700 MHz; Strona rosyjska poinformowała, że obecnie zakres częstotliwości 694-790 MHz jest nadal wykorzystywany przez systemy telewizji analogowej i nie ma zatwierdzonych planów opuszczenia tego pasma przez tych nadawców; Natomiast na propozycję strony polskiej, aby zagwarantować obecny status wykorzystania tego pasma w Obwodzie Kaliningradzkim i nie uruchamiać nowych stacji TV, strona rosyjska odparła, że nie może złożyć takiego zapewnienia, zastrzegając sobie prawo do uruchomienia w tym paśmie nowych nadajników telewizyjnych w przyszłości, jeśli zajdzie taka potrzeba.

Prezes UKE wyjaśnił, że w ramach regularnie prowadzonego monitoringu pasma 700 MHz wzdłuż granicy z Białorusią, Federacją Rosyjską i Ukrainą nie odnotowano stacji TV pracujących w tym paśmie w Obwodzie Kaliningradzkim i na Białorusi. Natomiast na Ukrainie zakres częstotliwości 694-790 MHz był cały czas wykorzystywany przez NTC i chociaż strona ukraińska deklarowała wcześniej wolę zmiany przeznaczenia pasma 700 MHz, to z uwagi na trwającą agresję Federacji Rosyjskiej, trudno oczekiwać szybkiego wyłączenia tych stacji. Wyjaśniający wskazał ponadto, że ponieważ administracje łączności ww. państw mogą uruchamiać NTC bez dodatkowych uzgodnień z Polską oraz bez przekazywania informacji w tym zakresie, ewentualne wykorzystanie pasma 700 MHz w Polsce przez systemy szerokopasmowe jest obciążone bardzo dużym ryzykiem zakłóceń, w szczególności we wschodniej części kraju.

(akta kontroli str. 189-240, 640-642)

Zgodnie z zaktualizowanym NPS, w terminie do końca I półrocza 2020 r. Prezes UKE opracował zmianę planu zagospodarowania częstotliwości 694-790 MHz.– Prezes UKE ustalił ten plan wydając 17 stycznia 2020 r. PZCz.

(akta kontroli str. 642-643)

Zgodnie z zaktualizowanym NPS, w terminie do końca I półrocza 2020 r. UKE wspólnie z KRRiT przeprowadził proces zmiany rezerwacji częstotliwości 694-790 MHz i koncesji. Prezes UKE dokonał stosownych zmian w rezerwacjach częstotliwości decyzjami z 20 maja 2020 r. Jak wyjaśnił Prezes UKE, analogiczne zmiany w koncesjach nadawców NTC, związane z migracją NTC do zakresu częstotliwości 470-694 MHz, zostały dokonane przez Przewodniczącego KRRiT.

(akta kontroli str. 161-170, 643)

Zgodnie z zaktualizowanym NPS, w terminie do końca I półrocza 2022 r. Prezes UKE doprowadził do zwolnienia częstotliwości z pasma 700 MHz przez NTC. Zgodnie z PZCz 470-790 MHz oraz decyzjami z Prezesa UKE z 20 maja 2020 r. zmieniającymi rezerwacje częstotliwości zwolnione zostały wybrane kanały z pasma 700 MHz, a w miesiącach marzec – czerwiec 2022 r. – pozostałe kanały na terenie całej Polski.

Z uwagi na nieprzygotowanie założeń procedury selekcyjnej na częstotliwości z pasma 700 MHz (wg zaktualizowanego NPS powinno to nastąpić do końca 2021 r.) i związanym z tym brakiem przeprowadzenia konsultacji procedury selekcyjnej (o której mowa w art. 116 Pt), do czasu zakończenia kontroli Prezes UKE nie przeprowadził tej procedury i w związku z powyższym nie dokonał rezerwacji tych częstotliwości w zaplanowanym terminie, który zgodnie z zaktualizowanym NPS przypadał na koniec I półrocza 2022 r. Prezes UKE wyjaśnił, że przygotowanie założeń procedury selekcyjnej na rezerwację częstotliwości z pasma 700 MHz było w toku, gdyż na przyjęcie ostatecznych rozwiązań w tym zakresie ma wpływ kształt procedowanego obecnie projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (dalej: UKSC)<sup>51</sup>. Wyjaśniający wskazał, że w trakcie prac nad tym projektem ustawy początkowo wprowadzono zapisy odnoszące się do częstotliwości z zakresu 703-733 MHz i 758-788 MHz i podlegały one w trakcie prac legislacyjnych wielokrotnym zmianom, natomiast ostatni projekt UKSC przewidywał przydzielenie operatorowi strategicznej sieci bezpieczeństwa<sup>52</sup> częstotliwości z zakresu 703-713 MHz i 758-768 MHz, przy czym zakres ten jest częścią podzakresu 703-733 MHz i 758-788 MHz, który zgodnie z decyzją harmonizacyjną, przeznaczony jest na potrzeby łączności szerokopasmowej. Prezes UKE stwierdził ponadto, że ustalenie dokładnego zakresu częstotliwości będącego przedmiotem procedury selekcyjnej dla pasma 700 MHz będzie zależało od ostatecznego kształtu UKSC i tego, czy znajdują się w niej zapisy o przydzieleniu częstotliwości z zakresu 703-713 MHz i 758-768 MHz na rzecz operatora strategicznej sieci bezpieczeństwa. Wyjaśniający wskazał, że przygotowanie założeń procedury selekcyjnej oraz przeprowadzenie konsultacji planowane jest dopiero po zakończeniu trwającej aukcji na cztery rezerwy częstotliwości z pasma 3,6 GHz. Prezes UKE wskazał również, że mając na uwadze techniczne aspekty wykorzystania pasma 700 MHz w budowie sieci 5G oraz toczące się prace legislacyjne nad zmianą UKSC uznano za celowe rozdysponowanie pasma 700 MHz po rozdysponowaniu pasma 3400-3800 MHz.

Prezes UKE przygotował techniczne warunki wykorzystywania częstotliwości w paśmie 700 MHz, które 16 listopada 2023 r. zaprezentowane zostały na spotkaniu z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi posiadającymi ogólnopolskie rezerwy częstotliwości. Jak poinformował Prezes UKE:

- udostępnianie operatorom pasma 700 MHz (tj. z zakresu 703-733 MHz oraz 758-788 MHz albo z zakresu 713-733 MHz oraz 768-788 MHz) przewidywane jest w 2024 r;
- w przypadku dystrybucji zakresu 703-733 MHz oraz 758-788 MHz w procedurze selekcyjnej ma być udostępnionych sześć bloków częstotliwości obejmujących 2x5 MHz widma każdy, natomiast w przypadku dystrybucji zakresu 713-733 MHz oraz 768-788 MHz w procedurze selekcyjnej udostępnione mają być cztery bloki częstotliwości obejmujące 2x5 MHz widma każdy.

(akta kontroli str. 303-304, 643-644, 646-647)

Prezes UKE nie uczestniczył pracach dotyczących utworzenia krajowego operatora hurtowego w zakresie sieci 5G, uczestniczył jedynie w opiniowaniu projektu UKSC. Przeznaczenie częstotliwości z pasma 700 MHz zostało określone na poziomie europejskim w decyzji harmonizacyjnej. Zgodnie z tą decyzją pasmo 700 MHz (694-

<sup>51</sup> Projekt nowelizacji UKSC wpłynął do Sejmu RP 3 lipca 2023 r. i został wycofany z prac parlamentarnych 11 września 2023 r. Proces uzgodnień resortowych, konsultacji publicznych i opiniowania tego projektu rozpoczął się we wrześniu 2020 r.

<sup>52</sup> Według projektu UKSC miał zostać powołany operator strategicznej sieci bezpieczeństwa, odpowiedzialny za stworzenie bezpiecznej łączności dla najważniejszych instytucji i służb w Polsce.

790 MHz) może być wykorzystywane na potrzeby łączności szerokopasmowej (5G) oraz kilku dodatkowych zastosowań takich jak: PPDR<sup>53</sup>, M2M<sup>54</sup>, PMSE<sup>55</sup> lub na potrzeby SDL<sup>56</sup>, natomiast decyzja o przeznaczeniu wybranych zakresów z pasma 700 MHz do dodatkowych zastosowań należy do państw członkowskich UE. Przeznaczenie częstotliwości z zakresu 694-791 MHz w Polsce określone zostało w Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości (dalej: KTPCz), stanowiącej załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie Krajowej Tablicy Przeznaczeń Częstotliwości<sup>57</sup>. Prezes UKE wyjaśnił, że zapisy decyzji harmonizacyjnej i KTPCz, która wymaga aktualizacji, zostaną uwzględnione w nowym planie zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 694-791 MHz, przy czym ogłoszenie konsultacji tego planu dla pasma 700 MHz zaplanowane jest jeszcze w 2023 r.

(akta kontroli str. 241-258, 644-646)

Na lata 2020-2023 nie planowano dochodów budżetu państwa z tytułu rozdysponowania częstotliwości z pasma 700 MHz. Dochody te zostały zaplanowane na rok 2024 w wysokości 2 313 187 tys. zł za rozdysponowanie 20 MHz widma z pasma 700 MHz (cztery rezerwacje częstotliwości, każda obejmująca 2x5 MHz widma).

(akta kontroli str. 647)

W związku z opóźnieniami w realizacji działań wskazanych w zaktualizowanym NPS, dotyczących pasma 700 MHz, Prezes UKE nie zwrócił się do Ministra Cyfryzacji o podjęcie działań w celu jego aktualizacji.

(akta kontroli str. 647-648)

## **2.2. Działania Prezesa UKE podejmowane w celu udostępnienia częstotliwości z pasma 3400MHz-3800MHz na potrzeby sieci 5G w Polsce w terminie określonym w NPS (w zakresie 3480-3800 do 30 czerwca 2020 r.)**

Według zaktualizowanego NPS, w terminie do końca I półrocza 2020 r. Prezes UKE powinien opracować zmianę planu zagospodarowania częstotliwości 3480-3800 MHz z pasma 3,6 GHz, przygotować założenia wybranej procedury selekcyjnej, przeprowadzić tę procedurę oraz dokonać rezerwacji częstotliwości. Według zaktualizowanego NPS harmonogram rozdysponowania częstotliwości z zakresu 3400-3480 miał zostać przygotowany w okresie późniejszym. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2019 r. w sprawie harmonogramu rozdysponowania określonych zasobów częstotliwości użytkowanych jako cywilne w użytkowaniu cywilnym lub cywilno-rządowym<sup>58</sup>, wydanie decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości przysługujących prawo do dysponowania częstotliwością

<sup>53</sup> Public Protection and Disaster Relief - „łączność radiowa na potrzeby ochrony publicznej i pomocy w przypadku klęsk żywiołowych (PPDR)” oznacza aplikacje radiowe użytkowane na potrzeby bezpieczeństwa publicznego, ochrony i obrony wykorzystywane przez organy krajowe lub odpowiednich operatorów w odpowiedzi na odpowiednie potrzeby krajowe w zakresie bezpieczeństwa publicznego i ochrony, m.in. w sytuacjach nadzwyczajnych.

<sup>54</sup> Machine to Machine - oznacza łącza radiowe wykorzystywane na potrzeby przekazywania informacji między podmiotami fizycznymi lub wirtualnymi tworzącymi złożony ekosystem obejmujący internet przedmiotów.

<sup>55</sup> Programme Making and Special Events - „beprzewodowe urządzenia PMSE do transmisji sygnałów akustycznych” oznaczają urządzenia radiowe do transmisji analogowych lub cyfrowych sygnałów akustycznych między ograniczoną liczbą nadajników i odbiorników, takie jak mikrofony radiowe, douszne monitory odsłuchowe i łącza foniczne, stosowane głównie na potrzeby produkcji programów przeznaczonych do nadawania lub realizacji prywatnych lub publicznych imprez społecznych lub kulturalnych.

<sup>56</sup> Supplemental Downlink - uzupełniające łącze „w dół” (SDL), które stanowi transmisję ze stacji bazowych jedynie „w dół” (tzn. jednokierunkową) w celu świadczenia naziemnych bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 161 ze zm.

<sup>58</sup> Dz. U. poz. 1354, ze zm.

z zakresu 3600–3800 MHz na obszarze Polski powinno nastąpić do 27 sierpnia 2021 r.

Plany zagospodarowania częstotliwości dla zakresów 3400-3600 MHz i 3600-3800 MHz zostały opracowane terminowo, tj. ustalone odpowiednio zarządzeniami Prezesa UKE nr 3 z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 3400-3600 MHz oraz nr 4 z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 3600-3800 MHz.

(akta kontroli str. 286)

W dniu 6 marca 2020 r. Prezes UKE ogłosił aukcję na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz (z zakresu 3480-3800 MHz). Główne założenia aukcji ogłoszonej 6 marca 2020 r. określiła dokumentacja aukcyjna. W dniu 20 maja 2020 r., na podstawie art. 118d ust. 1a oraz 1b Pt<sup>59</sup>, tj. przepisów wprowadzonych Pt z dniem 16 maja 2020 r. na mocy art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2<sup>60</sup>, Prezes UKE wszczął z urzędu postępowanie w sprawie unieważnienia aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz ogłoszonej w dniu 6 marca 2020 r., a decyzją z dnia 10 czerwca 2020 r. dokonał jej unieważnienia. Przyczyną wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie unieważnienia aukcji był wprowadzony ww. przepisami prawa nowy obowiązek dotyczący wymaganych dokumentów wchodzących w skład dokumentacji aukcyjnej w zakresie częstotliwości (wymagania dotyczące bezpieczeństwa i integralności infrastruktury telekomunikacyjnej i usług dla sieci 5G), o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 259-274, 287-289)

W dniu 20 grudnia 2022 r., tj. po upływie aż 2,5 lat od unieważnienia 10 czerwca 2020 r. poprzedniej aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz (z zakresu 3480-3800 MHz) Prezes UKE rozpoczął konsultacje dotyczące nowej aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz (z zakresu 3400-3800 MHz), a 6 kwietnia 2023 r. – drugie konsultacje w tym zakresie, których wyniki ogłoszone zostały 20 czerwca 2023 r. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W dniu 22 czerwca 2023 r. Prezes UKE ogłosił aukcję na ww. rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz, 18 października 2023 r. ogłosił jej wyniki, a 19 października 2023 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie dokonania czterech rezerwacji częstotliwości po aukcji<sup>61</sup>, które zostało sfinalizowane 19 grudnia 2023 r. poprzez wydanie przez Prezesa UKE stosownych decyzji rezerwacyjnych.

Prezes UKE wyjaśnił, że przyczyną wyboru aukcji jako procedury selekcyjnej, w której rozdysponowane zostały częstotliwości z pasma 3,6 GHz był fakt, iż jest to procedura bardziej optymalna i elastyczna od przetargu, w szczególności w przypadku gdy przedmiotem aukcji mają być nazwane, a nie abstrakcyjne bloki częstotliwości (w aukcji na cztery rezerwacje z pasma 3,6 GHz zachodziła konieczność ustalenia jako przedmiotu aukcji bloków nazwanych – z uwagi na fakt, iż bloki te nie były jednakowe przede wszystkim pod względem zajętości przez dotychczasowych użytkowników). Według wyjaśniającego aukcja:

- jest procedurą selekcyjną, która powinna być wykorzystywana w przypadku, gdy w ramach procedur nie zachodzi konieczność oceny uczestników procedury pod

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, ze zm.).

<sup>60</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 875.

<sup>61</sup> W wyniku aukcji wyłonione zostały cztery podmioty, tj.: Polkomtel sp. z o.o. – zakres częstotliwości 3400-3500 MHz, P4 sp. z o.o. – zakres częstotliwości 3500-3600 MHz, Orange Polska SA – zakres częstotliwości 3600-3700 MHz, T-Mobile Polska SA – zakres częstotliwości 3700-3800 MHz.

kątem zachowania warunków konkurencji (tj. w przypadku gdy rynek jest konkurencyjny); jest najodpowiedniejszą procedurą do dokonania rynkowej wyceny częstotliwości, z uwagi na możliwość podbijania i przenoszenia ofert (w ramach przetargu ofertę składa się jednokrotnie);

- daje też większe prawdopodobieństwo rozdysponowania wszystkich zasobów objętych procedurą niż przetarg, gdzie oferty nie mogą być przenoszone pomiędzy blokami.

Prezes UKE wskazał ponadto, że początkowo zakres 3410-3480 MHz planowany był na potrzeby sieci prywatnych wykorzystywanych głównie przez jednostki samorządu terytorialnego oraz małych przedsiębiorców świadczących usługi lokalne. Oznaczałoby to przeznaczenie 70 MHz widma na takie potrzeby i jednocześnie ograniczenie szerokości bloków przeznaczonych na potrzeby ogólnopolskich sieci 5G do 320 MHz widma, co zmniejszałoby efektywność wykorzystywania przedmiotowych częstotliwości (zarówno w sieciach prywatnych jak i ogólnopolskich). Według wyjaśniającego, wraz z rozwojem technologicznym i jednoczesnym systematycznym zwalnianiem częstotliwości z zakresu 3400-3800 MHz przez dotychczasowych użytkowników pojawiła się możliwość przeznaczenia całego zakresu 3400-3800 MHz (400 MHz widma zamiast 320 MHz widma) na potrzeby ogólnopolskich sieci 5G. W związku z powyższym 15 września 2023 r. opublikowano zarządzenie Prezesa UKE z dnia 14 września 2023 r. w sprawie planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 3800-4200 MHz.

(akta kontroli str. 275-282, 287-289, 305-306, 2422-2424, 2519-2769)

Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2020 oraz znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2021, w planie dochodów dla części 76 – UKE nie uwzględniały wpływów z rozdysponowania częstotliwości z pasma 3480-3800 MHz, gdyż Prezes UKE (dysponent części 76) – w okolicznościach nierozdysponowania częstotliwości – podjął działania mające na celu zmniejszenie wysokości planowanych dochodów w danym roku budżetowym (z 1 914 000 tys. zł do 0,00 zł). Dochody te nie zostały zrealizowane również w roku 2022, z uwagi na nierozdysponowanie częstotliwości w drodze aukcji.

Jak wyjaśnił Prezes UKE, w trakcie roku budżetowego 2022, dysponent części budżetowej 76 - UKE informował o tym fakcie Ministra Finansów, a mianowicie w materiałach planistycznych do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 zaznaczono, iż „wpływy z dystrybucji częstotliwości 3480-3800 MHz (5G) na kwotę 1 914 000 tys. zł zostają przesunięte z roku 2022 na rok 2023”, jednak plan dochodów dla części 76 nie został pomniejszony, gdyż nie znowelizowano ustawy budżetowej na rok 2022. Prezes UKE poinformował również, że przedmiotowe dochody z tytułu opłaty jednorazowej za dokonanie rezerwacji częstotliwości zostaną zrealizowane w 2023 r. po wydaniu decyzji rezerwacyjnych, a od daty wydania przedmiotowych rezerwacji naliczane będą przez kolejne 15 lat opłaty roczne w wysokości 2 089 tys. zł za prawo do wykorzystywania częstotliwości z zakresu 3400-3800 MHz.

Pismem z 20 grudnia 2023 r. Prezes UKE wskazał, że zaplanowane na 2023 r. dochody z dystrybucji częstotliwości z pasma 3,6 GHz mogą zostać w tym okresie niezrealizowane. Jak wyjaśnił, po wydaniu 19 grudnia 2023 r. przez Prezesa UKE decyzji rezerwacyjnych, operatorzy mają 14 dni na odbiór decyzji, a od tego czasu kolejne 14 dni na uiszczenie opłaty rezerwacyjnej.

(akta kontroli str. 289-290, 2422-2424)

Prezes UKE nie zwrócił się do Ministra Cyfryzacji o podjęcie działań w celu aktualizacji NPS i zmiany terminu rozdysponowania częstotliwości z pasma 3,6 GHz.

(akta kontroli str. 290)

### **2.3. Działania Prezesa UKE podejmowane w celu udostępnienia częstotliwości z pasma 26 GHz na potrzeby sieci 5G w Polsce w terminie określonym w NPS (do 31 grudnia 2022 r.)**

Zgodnie z zaktualizowanym NPS, do końca 2021 r. Prezes UKE wspólnie z Ministrem Cyfryzacji podjął działania skutkujące nowelizacją przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie KTPCz. W tym celu, 3 grudnia 2018 r. Prezes UKE wystąpił do Ministra Cyfryzacji z wnioskiem o podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu wprowadzenie zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie KTPCz w zakresie m.in. częstotliwości z pasma 26 GHz. W konsekwencji ww. wniosku Prezesa UKE, w którym wskazano propozycje koniecznych zmian, zostały podjęte przez Ministra Cyfryzacji prace legislacyjne nad przedmiotową nowelizacją rozporządzenia. W trakcie tych prac UKE dwukrotnie zgłaszało merytoryczne uwagi do projektu rozporządzenia.

W efekcie powyższych działań KTPCz została zmieniona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie KTPCz<sup>62</sup>.

akta kontroli str. 290-292, 323-359)

Zgodnie z zaktualizowanym NPS, w terminie do końca I półrocza 2022 r. Prezes UKE powinien przygotować plan zagospodarowania częstotliwości z pasma 26 GHz oraz założenia wybranej procedury selekcyjnej, a w terminie do końca 2022 r. powinien przeprowadzić procedurę selekcyjną i dokonać rezerwacji częstotliwości z pasma 26 GHz. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK (20 grudnia 2023 r.) oba te zadania nie zostały wykonane.

W dniu 20 lipca 2020 r. UKE rozpoczął konsultacje skierowane do przedstawicieli rynku oraz wszelkich zainteresowanych podmiotów o wyrażenie swoich uwag oraz oczekiwań co do sposobu wykorzystania pasma 26 GHz. W konsultacjach postawiono 20 pytań, w tym zapytanie dotyczące terminu rozdysponowania pasma 26 GHz.

Jak wyjaśnił Prezes UKE, konsultowani przedsiębiorcy wyrazili pogląd, że dystrybucja pasma powinna nastąpić w okresie późniejszym, tj. w latach 2022 – 2023 lub później i jest to główna przyczyna niepodjęcia dotychczas przez UKE prac nad opracowaniem planu zagospodarowania częstotliwości z pasma 26 GHz. Wyjaśniający wskazał, że nieprzygotowanie wybranej procedury selekcyjnej dla częstotliwości z pasma 26 GHz wynika z braku popytu na rynku na ten zakres częstotliwości. Prezes UKE wyjaśnił ponadto, że z uwagi na brak popytu na przedmiotowy zakres częstotliwości nie przeprowadzono procedury selekcyjnej, a termin rozdysponowania częstotliwości z pasma 26 GHz powinien uwzględniać faktyczny popyt rynkowy, dostępność urządzeń na rynku, a także termin wygaśnięcia praw do wykorzystywania częstotliwości przez jego dotychczasowych użytkowników. Wskazał, że z ww. przyczyn aktualnie trudne jest realne określenie dystrybucji pasma 26 GHz. Wyjaśniający stwierdził, że jest zobowiązany do efektywnej gospodarki zasobami częstotliwości prowadzącej do efektywnego wykorzystania zasobów przez podmioty uprawnione, a dotychczas nie zaistniała w Polsce możliwość efektywnego wykorzystania zasobów pasma 26 GHz, niemniej planuje w najbliższym czasie przeprowadzić ponowne konsultacje na rynku operatorskim w sprawie sposobu wykorzystania pasma 26 GHz.

(akta kontroli str. 292-293, 307-308)

Dochody z rozdysponowania częstotliwości z pasma 26 GHz w wysokości 106 000 tys. zł były wskazywane w materiałach planistycznych do projektów ustaw

---

<sup>62</sup> Dz.U. poz. 1777.

budżetowych, jednak nie dla roku budżetowego, dla którego tworzona była ustawa.<sup>63</sup> Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>64</sup> oraz § 4 ust. 2 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w tej samej sprawie, dysponenci opracowują projekty planów dochodów i wydatków części budżetowych na rok następny i kolejne lata w układzie klasyfikacji budżetowej ustalonej w przepisach wydanych na podstawie art. 39 ust. 4 pkt 1 i art. 114 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

Dysponent części budżetowej 76 – UKE, przekazując w lipcu 2020 r. materiały planistyczne do projektu ustawy budżetowej na rok 2021 wykazał dochody w wysokości 106 000 tys. zł z rozdysponowania częstotliwości z pasma 26 GHz w roku 2022. Dane te podlegały aktualizacji i w ostatnich przekazanych do Ministra Finansów materiałach planistycznych do projektu ustawy budżetowej na rok 2024 – dochody z rozdysponowania częstotliwości z pasma 26 GHz w wysokości 106 000 tys. zł zostały uwzględnione w roku 2025 w części budżetowej 76 – UKE.

Prezes UKE wyjaśnił, że ponieważ dochody z rozdysponowania ww. częstotliwości dotyczyły lat kolejnych, a nie roku dla którego tworzona była ustawa, nie były one uwzględniane w ustawie budżetowej na dany rok w planie dochodów dla części 76 budżetu państwa i z tego powodu nie były one realizowane w danym roku budżetowym.

(akta kontroli str. 293-294)

Prezes UKE nie zwrócił się do Ministra Cyfryzacji o podjęcie działań w celu aktualizacji NPS w odniesieniu do pasma 26 GHz.

(akta kontroli str. 294)

#### **2.4. Współpraca Prezesa UKE z Ministrem Cyfryzacji w celu przeprowadzenia działań legislacyjnych określonych w NPS dla efektywnego wdrożenia sieci 5G w Polsce**

Zgodnie z zaktualizowanym NPS, w terminie do końca 2020 r. powinna nastąpić pełna implementacja Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej<sup>65</sup> (dalej: EKŁE) do polskiego porządku prawnego. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych (20 grudnia 2023 r.) zadanie to nie zostało wykonane.

Prezes UKE współpracował z Ministrem Cyfryzacji w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej i ustawy je wprowadzającej, które miały na celu implementację EKŁE do polskiego porządku prawnego poprzez udział w opracowaniu wstępnych projektów ww. przepisów, a następnie uczestnictwo w procesie legislacyjnym, w tym opiniowanie i zgłaszanie uwag.

Jak wyjaśnił Prezes UKE, ww. przepisy mające na celu implementację EKŁE nie weszły w życie, gdyż 23 maja 2023 r. zostały one wycofane z prac parlamentarnych. Wskazał przy tym, że to Minister Cyfryzacji, jako organ prowadzący proces legislacyjny aktów prawnych wdrażających EKŁE, jest właściwy w sprawie określenia przyczyn dotychczasowego niewdrożenia EKŁE.

(akta kontroli str. 294-295)

<sup>63</sup> Biorąc pod uwagę udokumentowany brak popytu na rynku operatorskim na częstotliwości z pasma 26 GHz Prezes UKE planował dochody z tego tytułu, wskazując te dochody nie na kolejny rok budżetowy, dla którego tworzona była ustawa, lecz prognozował te dochody na następny rok budżetowy – zgodnie z przywołanymi przepisami rozporządzenia. W ten sposób planowane dochody z dystrybucji pasma 26 GHz nie zostały uwzględnione w planach finansowych UKE (są prognozowane na 2025 r.)

<sup>64</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 745)

<sup>65</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej (Dz.U.UE.L2018.321.36).

Zgodnie z zaktualizowanym NPS, w terminie do końca 2021 r. powinien zostać określony zakres regulacji w zakresie bezpieczeństwa telekomunikacyjnego 5G.

Współpraca Prezesa UKE z Ministrem Cyfryzacji w powyższym zakresie polegała na tym, że:

- w dniu 18 czerwca 2019 r. Ministerstwo Cyfryzacji zwróciło się do UKE o zaopiniowanie dokumentu sporządzanego na potrzeby Komisji Europejskiej, zawierającego metodykę oceny ryzyka oraz wyniki tej oceny i propozycje środków ograniczających ryzyka dla sieci 5G. W odpowiedzi na powyższe, 18 czerwca 2019 r. Prezes UKE poinformował, że w przesłanym do zaopiniowania dokumencie właściwie zidentyfikowano oraz opisano poszczególne aspekty cyberbezpieczeństwa w obszarze technologii 5G i w konsekwencji nie zgłosił uwag;
- w dniu 4 lipca 2019 r. Ministerstwo Cyfryzacji ponownie przesłało do UKE uzupełnione propozycje środków ograniczających ryzyka dla sieci 5G, z prośbą o analizę i zajęcie stanowiska. W dniu 10 lipca 2019 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli UKE i Ministerstwa Cyfryzacji w celu omówienia uwag i wątpliwości zgłoszonych w tym zakresie. Zgodnie z treścią notatki ze spotkania, zgłoszone przez UKE uwagi zostały przyjęte przez Ministerstwo Cyfryzacji do uwzględnienia w dalszych pracach;
- w dniu 2 lipca 2019 r., podczas posiedzenia Kolegium do spraw Cyberbezpieczeństwa podjęto decyzję o utworzeniu zespołu doraźnego, któremu powierzono prace merytoryczne i legislacyjne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sieci 5G. Decyzją Prezesa UKE do prac w tym zespole wyznaczeni zostali dwaj przedstawiciele UKE;
- w odpowiedzi na pismo UKE z 16 października 2019 r., w którym wskazano na potrzebę otrzymania ze strony Ministerstwa Cyfryzacji informacji w zakresie dodatkowych wymagań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa sieci 5G, 31 października 2019 r. Minister Cyfryzacji poinformował Prezesa UKE, że:
  - a) trwały – w porozumieniu z UKE - prace nad nowelizacją rozporządzeń do Pt, których termin zakończenia wykroczy poza październik 2019 r. Niemniej jednak Ministerstwo Cyfryzacji zakładało, że *vacatio legis* tych rozporządzeń zostanie skorelowane z planem rozwoju sieci 5G,
  - b) na poziomie Unii Europejskiej trwał proces opracowywania tzw. toolbox'u, dotyczącego kwestii cyberbezpieczeństwa sieci 5G, którego pierwsza wersja ma pojawić się w grudniu 2019 r. i który także może mieć wpływ na prace legislacyjne w Polsce w tym zakresie,
  - c) Ministerstwo Cyfryzacji nie będzie proponować umieszczania dodatkowych wymagań związanych z cyberbezpieczeństwem w dokumentacji przetargowej aukcji na tym etapie prac prowadzonych przez UKE. Ministerstwo Cyfryzacji zakładało jednak, że operatorzy będą musieli spełniać wymogi wynikające z przepisów prawa, które do tego czasu zostaną wydane (wspomniane powyżej rozporządzenia);
- w okresie od września 2019 r. do czerwca 2020 r. UKE współpracowało z Ministerstwem Cyfryzacji w pracach nad rozporządzeniem w sprawie minimalnych środków technicznych i organizacyjnych oraz metod, jakie przedsiębiorcy telekomunikacyjni są obowiązani stosować w celu zapewnienia bezpieczeństwa lub integralności sieci lub usług. W rozporządzeniu w sprawie minimalnych środków technicznych i organizacyjnych oraz metod, jakie przedsiębiorcy telekomunikacyjni są obowiązani stosować w celu zapewnienia



bezpieczeństwa lub integralności sieci lub usług<sup>66</sup> sformułowane zostały dodatkowe wymogi bezpieczeństwa dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostarczających sieć piątej generacji (5G), których wdrożenie nastąpi poprzez:

- a) uwzględnienie rekomendacji, o których mowa w art. 33 ust. 4 ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa,
  - b) stosowanie strategii skutkującej brakiem uzależnienia się od jednego producenta poszczególnych elementów sieci telekomunikacyjnej przy jednoczesnym zapewnieniu interoperacyjności usług,
  - c) zapewnienie podwyższania odporności na zakłócenia sieci i usług telekomunikacyjnych,
- w czerwcu 2020 r. rozpoczęto w UKE robocze prace nad sformulowaniem wymagań bezpieczeństwa dla sieci 5G. Opracowany projekt wymagań bezpieczeństwa dla sieci 5G z 21 lipca 2020 r. był przedmiotem konsultacji z czterema największymi przedsiębiorcami świadczącymi usługi w ruchomej sieci telekomunikacyjnej, będącymi potencjalnymi uczestnikami aukcji<sup>67</sup>. Po uzyskaniu stosownych opinii ww. operatorów 14 sierpnia 2020 r. sporządzono w UKE kolejny projekt wymagań bezpieczeństwa dla sieci 5G, który 19 sierpnia 2020 r. został przesłany do Ministerstwa Cyfryzacji celem zaopiniowania. W efekcie dalszych prac proces uzgodnienia ww. projektu zakończono w końcu września 2020 r., po czym został on 24 listopada 2020 r. skierowany przez Prezesa UKE do zaopiniowania przez Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa, a 21 grudnia 2020 r. uzyskał pozytywną opinię, w trakcie posiedzenia kolegium pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Po ww. zaopiniowaniu wymagania bezpieczeństwa dla sieci 5G stanowiły już gotowy dokument służący do przeprowadzenia konsultacji aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz, które rozpoczęto dopiero 20 grudnia 2022 r., co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Aktualizacja wymagań bezpieczeństwa dla sieci 5G została sfinalizowana wydaniem 23 marca 2023 r. pozytywnej opinii Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa. Dokumentacja ta została wykorzystana w związku z ogłoszeniem 22 czerwca 2023 r. przez Prezesa UKE aukcji na rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz.

(akta kontroli str. 295-298, 360-525)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dopiero 20 grudnia 2022 r., tj. po upływie 2,5 lat od unieważnienia 10 czerwca 2020 r. poprzedniej aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz (z zakresu 3480-3800 MHz), Prezes UKE rozpoczął konsultacje dotyczące nowej aukcji w tym zakresie, a 19 października 2023 r. wszczął postępowanie w sprawie dokonania rezerwacji ww. częstotliwości, które zostało sfinalizowane 19 grudnia 2023 r. poprzez wydanie stosownych decyzji. Wskazana wyżej zwłoka w rozpoczęciu przygotowania nowej aukcji oznacza, że udostępnienie częstotliwości z pasma 3,6 GHz na potrzeby sieci 5G nastąpiło z niemal 3,5 – letnim opóźnieniem w relacji do założeń ujętych w zaktualizowanym NPS (koniec I półrocza 2020 r.), co było działaniem nierzetelnym.

Prezes UKE wyjaśnił, że przed rozpoczęciem 20 grudnia 2022 r. przedmiotowych konsultacji konieczne było określenie wymagań dotyczących bezpieczeństwa i integralności infrastruktury telekomunikacyjnej i usług oraz uzyskanie w tym zakresie pozytywnej opinii Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa, co miało miejsce 21 grudnia

<sup>66</sup> Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie minimalnych środków technicznych i organizacyjnych oraz metod, jakie przedsiębiorcy telekomunikacyjni są obowiązani stosować w celu zapewnienia bezpieczeństwa lub integralności sieci lub usług (Dz. U. poz. 1130).

<sup>67</sup> Orange Polska S.A., T-Mobile Polska S.A., Polkomtel Sp. o.o., P4 Sp. z o.o.

2020 r. Wyjaśniający stwierdził, że w związku z koniecznością przedstawienia w projekcie decyzji rezerwacyjnej poddanej konsultacjom wymagań bezpieczeństwa dla sieci 5G oczekiwał jeszcze na wejście w życie procedowanej przez Ministra Cyfryzacji nowelizacji UKSC, która miała odnosić się do wymagań dotyczących bezpieczeństwa i integralności infrastruktury telekomunikacyjnej i usług, jednakże w związku przyjęciem Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555<sup>68</sup> z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylającej dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2), mając na uwadze, iż implementacja dyrektyw do porządku prawnego Państwa członkowskiego UE nie może stać w sprzeczności z nią, podjął decyzję o ogłoszeniu konsultacji w grudniu 2022 r. i określeniu wymagań bezpieczeństwa dla sieci 5G, które są zgodne z dyrektywą w ramach posiadanych ustawowych kompetencji do ich określenia.

NIK nie podzieliła stanowiska Prezesa UKE w przedmiotowej sprawie. Uzyskanie 21 grudnia 2020 r. pozytywnej opinii Kolegium ds. Cyberbezpieczeństwa w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla sieci 5G umożliwiło niezwłoczne rozpoczęcie konsultacji dotyczącej nowej aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz. Oczekiwanie na wejście w życie procedowanej przez Ministra Cyfryzacji nowelizacji UKSC nie może usprawiedliwiać zwłoki w powyższym zakresie, gdyż nowelizacja UKSC i tak nie weszła dotychczas w życie, a mimo to 20 grudnia 2022 r. Prezes UKE rozpoczął konsultacje dotyczące nowej aukcji, co skutkowało wszczęciem 19 października 2023 r. postępowania w sprawie dokonania rezerwacji częstotliwości z pasma 3,6 GHz. NIK wskazuje, że konsekwencją tej nieprawidłowości było niezrealizowanie dochodów w części 76 – UKE w kwocie 1 914 000 tys. zł, zaplanowanych w ustawach budżetowych na rok 2021 (przed nowelizacją) i rok 2022, z tytułu rozdysponowania częstotliwości z pasma 3,6 GHz. NIK zauważa przy tym, że z uwagi na wydanie 19 grudnia 2023 r. przez Prezesa UKE decyzji rezerwacyjnych i przysługujące operatorom terminy na ich odbiór i uiszczenie opłaty rezerwacyjnej (łącznie maksymalnie 28 dni od daty wydania decyzji), istnieje również wysokie prawdopodobieństwo niezrealizowania przez Prezesa UKE zaplanowanych na 2023 r. dochodów z dystrybucji częstotliwości z pasma 3,6 GHz.

(akta kontroli str. 287-289, 305, 522-525, 2422-2424, 2519-2769)

2. Pomimo opóźnień w relacji do zaplanowanych w zaktualizowanym NPS terminów udostępnienia przez Prezesa UKE częstotliwości z pasm 700 MHz, 3,6 GHz oraz 26 GHz, które na koniec listopada 2023 r. wynosiły odpowiednio: 17, 41 oraz 11 miesięcy, Prezes UKE nie informował Ministra Cyfryzacji o ww. opóźnieniach co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w rozdziale 7.1 NPS, podmiotem odpowiedzialnym za koordynację działań wskazanych w NPS i monitoring realizacji jego celów jest minister właściwy ds. informatyzacji, a Prezes UKE – głównym źródłem informacji o rozwoju sieci w Polsce.

Prezes UKE wyjaśnił, że Minister Cyfryzacji jest organem jego nadzorującym i posiada aktualną wiedzę w zakresie stanu realizacji celów ujętych w NPS, za które odpowiedzialność ponosi Prezes UKE.

NIK nie podzieliła stanowiska Prezesa UKE w przedmiotowej sprawie. Z uwagi na wieloletnie opóźnienia dotyczące udostępnienia widma radiowego na potrzeby sieci 5G względem obligujących go terminów określonych w NPS Prezes UKE powinien zadbać o realność planów działania kierowanej przez siebie instytucji, zgodnie z celami kontroli zarządczej, w szczególności dotyczącymi: skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań oraz efektywności i skuteczności

<sup>68</sup> Dz. Urz. UE L 333/80 z 14.12.2022

przepływu informacji<sup>69</sup>, do których zapewnienia był zobowiązany zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp. W publikowanych przez Prezesa UKE rocznych raportach o stanie rynku telekomunikacyjnego, jak też w innych materiałach sprawozdawczo – informacyjnych dotyczących realizacji celów NPS udostępnionych kontrolerom NIK, nie informowano o opóźnieniach w dystrybucji widma radiowego na potrzeby sieci 5G. Nie podejmując działań informacyjnych względem Ministra Cyfryzacji, a także interesariuszy zewnętrznych, Prezes UKE nie zastosował się do standardów kontroli zarządczej określonych przez Ministra Finansów<sup>70</sup>.

(akta kontroli str. 290, 294, 300-302, 647-648)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Działania podjęte przez Prezesa UKE doprowadziły do udostępnienia 19 grudnia 2023 r. częstotliwości z pasma 3,6 GHz, natomiast do czasu zakończenia czynności kontrolnych (20 grudnia 2023 r.) Prezes UKE nie wydał decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości z pasm 700 MHz i 26 GHz. W relacji do założeń ujętych w zaktualizowanym NPS, opóźnienia w tym zakresie, dotyczące częstotliwości z pasm 700 MHz, 3,6 GHz oraz 26 GHz, wyniosły na koniec listopada 2023 r. odpowiednio: 17, 41 oraz 11 miesięcy. Prezes UKE - odpowiedzialny za wdrożenie sieci 5G - nie informował Ministra Cyfryzacji o ww. opóźnieniach, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Prezes UKE działał opieszale, bowiem dopiero po upływie 2,5 lat od unieważnienia 10 czerwca 2020 r. aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz (z zakresu 3480-3800 MHz), Prezes UKE rozpoczął konsultacje dotyczące nowej aukcji. Skutkiem opóźnień w dystrybucji ww. częstotliwości było niezrealizowanie dochodów budżetowych w części 76 – UKE w kwocie 1 914 000 tys. zł, zaplanowanych w ustawach budżetowych na rok 2021 (przed nowelizacją) i rok 2022, z tytułu rozdysponowania częstotliwości z pasma 3,6 GHz.

Z uwagi na wydanie 19 grudnia 2023 r. przez Prezesa UKE decyzji rezerwacyjnych i przysługujące operatorom terminy na ich odbiór i uiszczenie opłaty rezerwacyjnej (łącznie maksymalnie 28 dni od daty wydania decyzji), istnieje również wysokie prawdopodobieństwo niezrealizowania przez Prezesa UKE zaplanowanych na 2023 r. dochodów z dystrybucji częstotliwości z pasma 3,6 GHz.

NIK wskazuje jednocześnie, że opóźnienia dotyczące udostępnienia przez Prezesa UKE częstotliwości z pasm 700 MHz i 26 GHz wynikały z przyczyn obiektywnych i niezależnych od Prezesa UKE. W przypadku pasma 700 MHz określenie dokładnego zakresu częstotliwości, będącego przedmiotem procedury selekcyjnej, było i jest uzależnione od ostatecznego kształtu nadal procedowanego UKSC, a w szczególności od tego, czy znajdują się w tej ustawie zapisy o przydzieleniu częstotliwości z zakresu 703-713 MHz i 758-768 MHz na rzecz operatora strategicznej sieci bezpieczeństwa. Natomiast opóźnienia w udostępnieniu pasma 26 GHz były konsekwencją braku popytu na rynku operatorskim na ten zakres częstotliwości.

## IV. Wnioski

#### Wniosek

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

1. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu skutecznego zarządzania ryzykiem związanym z nieterminowym wdrażaniem systemów informatycznych wspomagających wykonywanie przez Prezesa UKE obowiązków ustawowych;

<sup>69</sup> Art. 68 ust. 2 ufp.

<sup>70</sup> Rozdział D. Informacja i komunikacja, Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84) Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

2. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapewnienia: skuteczności i efektywności działania w odniesieniu do osiągania zakładanych celów wynikających z NPS, wiarygodności sprawozdań (w tym rocznych raportów o stanie rynku telekomunikacyjnego) oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji, w szczególności w odniesieniu ministra właściwego do spraw informatyzacji, o realnych terminach udostępnienia widma radiowego na potrzeby sieci 5G (w zakresie częstotliwości z pasm 700 MHz i 26 GHz).

## 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  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

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

Warszawa,      marca 2024 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś  
/podpisano elektronicznie/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:

Paweł Zambrzycki  
p.o. Dyrektor Departamentu  
Infrastruktury NIK  
/podpisano elektronicznie/