



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.006.01.2015
P/15/024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/024 – Cyfryzacja radia w Polsce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Jerzy Piasecki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 93219 z dnia 20 marca 2015 r. [Dowód: akta kontroli str.1-2]
Jednostka kontrolowana	Polskie Radio – Regionalna Rozgłośnia w Katowicach „Radio Katowice” SA ¹ , 40-953 Katowice, ul. J. Ligonia 29
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Grzonka, Prezes Radia Katowice ² [Dowód: akta kontroli str.3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność Spółki zakresie objętym kontrolą 2012-2015.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę NIK uzasadnia:

- Podjęcie przez Radio Katowice rozpoczęcia procesu naziemnego nadawania cyfrowego, traktowanego jako realizacja misji publicznej, w szczególności polegającej na prowadzeniu prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych. Proces ten odbywał się w oparciu o decyzję o rezerwacji częstotliwości stosownie do ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁴ oraz ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁵.
- Prawidłowe stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Uzasadnienie decyzji o uruchomieniu radiofonii cyfrowej

1.1 Sytuacja ekonomiczna Radia Katowice w latach 2011-2013

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W latach 2011-2013 przychody Spółki wzrastały i wyniosły odpowiednio 11 653 491 zł, 12 995 914 zł, 15 463 360 zł⁷. Poniesione koszty także wzrastały

¹ Zwane dalej „Radio Katowice” lub „Spółką”.

² Od dnia 22 czerwca 2011 r. Prezes Zarządu Spółki Radio Katowice SA, w dalszej treści „Prezes Radia Katowice”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm., dalej zwana „prawo telekomunikacyjne”.

⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 226 ze zm., dalej zwana „ustawą o radiofonii i telewizji”.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., dalej zwana „ustawą „Pzp”.

i wyniosły odpowiednio 12 065 701 zł, 13 641 677 zł, 15 145 179 zł⁸. Wynik finansowy w 2011 r. i 2012 r. zamknął się stratą w wysokości odpowiednio 437 930 zł i 548 960 zł⁹. Natomiast na koniec 2013 r. wynik finansowy był dodatni i wyniósł 235 517 zł¹⁰. Udział środków pochodzących z pomocy publicznej¹¹ w przychodach wzrastał i stanowił odpowiednio 68,6%, 69,3 i 73,2% przychodów. Natomiast udział środków pochodzących z wpływów z reklam, sponsoringu i innych usług zewnętrznych w latach 2011-2012 wzrastał i stanowił 22,9% i 24,5% przychodów. W 2013 r. w porównaniu do roku 2012 ww. wpływy obniżyły się o 303 541,78 zł i stanowiły 18,7% przychodów.

[Dowód: akta kontroli str. 4]

Strata za lata 2011 i 2012 została pokryta z kapitału zapasowego.

[Dowód: akta kontroli str. 5-6]

Jednym z głównych wskaźników obrazujących sytuację Spółki był wskaźnik płynności bieżącej¹², który w ww. latach wyniósł odpowiednio 4,59, 4,85 i 3,24.

[Dowód: akta kontroli str. 7]

1.1.2. Radio Katowice w latach 2011-2013 wystosowało do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹³ wnioski o sfinansowanie zadań ze środków abonamentowych, w wysokości odpowiednio 9 350 tys. zł, 11 740 tys. zł i 6 881 tys. zł. Spółka otrzymała odpowiednio następujące środki 7 897,5 tys. zł, 8 896,9 tys. zł i 11 179,5 tys. zł.

Ponadto KRRiT w 2012 r. przyznała środki finansowe w wysokości 306 tys. zł z przeznaczeniem na inwestycje. Spółka na termomodernizację budynków, wymianę dachu i odnowieniu elewacji wydatkowała 595 721 zł, z czego 218 tys. zł stanowiły środki otrzymane z KRRiT. Poza tym wydatkowała 104 677 zł na modernizację sieci komputerowej, z czego 88 tys. zł stanowiły środki otrzymane z KRRiT.

[Dowód: akta kontroli str. 10-12 i 188-189]

W ww. latach Spółka ze środków własnych sfinansowała nakłady na środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne w wysokości odpowiednio 800,8 tys. zł, 536,5 tys. zł i 972,0 tys. zł. Sfinansowano m.in. zakup komputerów, urządzeń technicznych do realizacji programu, urządzenia reporterskie, środki transportu.

[Dowód: akta kontroli str. 190]

1.2 Strategie rozwoju Radia Katowice obowiązujące w latach 2011-2013

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Zarząd Spółki uchwałą nr 83/2013 z 30 sierpnia 2013 r. przedłożył Radzie Nadzorczej „Strategię Radia Katowice SA do roku 2017”.

[Dowód: akta kontroli str. 191-211]

W części dotyczącej działań strategicznych przedstawiono najważniejsze działania w kluczowych sferach funkcjonowania Radia Katowice, niezbędne dla realizacji przyjętych celów. I tak np. w zakresie techniki wskazano m.in., iż jednym z celów będzie zakup niezbędnych urządzeń technicznych w celu przygotowania do emisji

⁷ Uzyskane przychody stanowiły odpowiednio 101,3%, 108,2% i 113,3% planu.

⁸ Poniesione koszty stanowiły odpowiednio 100,6%, 111,4% i 115,9% planu.

⁹ Uzyskany wynik stanowił odpowiednio 88,7% i 208,7% planu.

¹⁰ Uzyskany wynik stanowił 77,4% planu.

¹¹ Wpływy z abonamentu i pozaabonamentu otrzymane z KRRiT oraz innej pomocy publicznej.

¹² Wg literatury Sprawozdanie finansowe bez tajemnic, praca pod redakcją G. Świderskiej z 2003 r., wartość wskaźnika płynności bieżącej powinna wynieść co najmniej 2.

¹³ Zwana dalej „KRRiT”.

cyfrowej (do XII 2013 r.), rozpoczęcie procesu emisji cyfrowej programu: I etap – jeden tor na multipleksie 3 (do XII 2013 r.), II etap – drugi tor na multipleksie 3 (do III 2014 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 204-205]

W zakresie sytuacji ekonomicznej Strategia wskazywała; jako podstawowe źródło finansowania ww. działań środki pozyskiwane z KRRiT. Ponadto wskazano, iż uzupełniającym źródłem przychodów finansujących działalność Spółki miały być w głównej mierze przychody z reklamy.

[Dowód: akta kontroli str. 208-209]

1.3 Analizy poprzedzające decyzję Radia Katowice o rozpoczęciu projektu naziemnej cyfryzacji radia

Opis stanu faktycznego

Przed rozpoczęciem procesu cyfryzacji radia Spółka dysponowała oraz korzystała z następujących dokumentów analitycznych: Strategia Radia Katowice na lata 2013 – 2017, Koncepcja KRRiT w sprawie uruchomienia radiofonii cyfrowej - DAB+ przez spółki radiofonii publicznej z wiodącą rolą Polskiego Radia S.A. na tle problemów implementacji radiofonii cyfrowej, Koncepcja Polskiego Radia SA z 6 czerwca 2013 r. oraz materiałami analitycznymi zawartymi w piśmie Przewodniczącego KRRiT z dnia 9 lipca 2013 r., Porozumienie z dnia 1 października 2013 r. zawarte pomiędzy Polskim Radiem SA a Radiem Katowice w sprawie podjęcia stałego rozpowszechniania/rozprowadzenia programów radiofonicznych w sposób cyfrowy rozsiewczy naziemny w technologii DAB+.

[Dowód: akta kontroli str. 212-280]

Decyzja o rozpoczęciu przez Radio Katowice cyfryzacji wynikała z opracowanej przez KRRiT koncepcji uruchomienia radiofonii cyfrowej, w której znalazła się analiza uwarunkowań wdrożenia nadawania w technologii DAB+. Spółka nie przygotowała własnych analiz, gdyż jak wyjaśnił Prezes Zarządu „w czerwcu 2013 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji opracowała dokument pt. *Koncepcja uruchomienia radiofonii cyfrowej - DAB+ przez spółki radiofonii publicznej z wiodącą rolą Polskiego Radia SA na tle problemów implementacji radiofonii cyfrowej. W dokumencie tym dokonano analizy podstawowych zagadnień o rozwoju radiofonii cyfrowej w Europie, także o udziale rządów w tym procesie i dalszego jego przebiegu w Wielkiej Brytanii, Norwegii, Danii, Francji, Niemiec. Przedstawiono techniczne aspekty wprowadzenia radiofonii. Dokonano przeglądu aspektów rynkowych wdrażania radiofonii cyfrowej w Polsce na tle doświadczeń innych krajów. Opisano sytuację radiofonii analogowej w Polsce oraz uwarunkowań w zakresie dostępności widma radiowego, a także opisano polskie działania związane z cyfryzacją w tym konsultacje z nadawcami. Został tam też zarysowany projekt uruchomienia emisji DAB+ w radiofonii publicznej w Polsce m.in. w zakresie aspektów finansowych tj. szacowanych kosztów jego wprowadzania. W związku z powyższym dokonanie analiz w okresie od przedłożenia koncepcji przez KRRiT do dnia rozpoczęcia nadawania programu cyfrowego tj. w okresie trzech miesięcy było niemożliwe. Ponadto dokonywanie analiz związanych z wdrożeniem cyfrowego radia, na poziomie Spółki, jest niecelowe gdyż dosyć obszerne opracowanie odpowiadające na większość poruszonych kwestii już powstało. Mało tego, Spółka nie dysponuje środkami finansowymi na przeprowadzenie tak szczegółowych i obszernych badań i analiz, a nadto przeprowadzanie takich badań na poziomie regionalnym nie ma żadnego uzasadnienia. Również mógłby powstać dylemat, kto miałby je przeprowadzać. Finalnie zaś, na poziomie Spółki, okazać by się mogło, że koszty analiz dotyczących wdrażania radia cyfrowego przekroczyłyby koszty wdrożenia tego typu technologii, dlatego wskazane jest posiłkowanie się*

dokumentem przytoczonym na wstępie. Podkreślić również należy, że Polskie Radio – Regionalna Rozgłośnia w Katowicach „Radio Katowice” Spółka Akcyjna jest spółką, której podstawowym zadaniem wyznaczonym przez ustawę o radiofonii i telewizji jest realizacja misji. Polega ona na oferowaniu, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Zaś jedno z zadań publicznej radiofonii i telewizji, wynikających z realizacji misji, polega na prowadzeniu prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych. Tak zakreślone wytyczne ustawowe determinują działanie Spółki, której głównym źródłem przychodów są środki otrzymywane z KRRiT. Dodatkowo finansowanie misji ze środków publicznych z założenia nie powinno być działalnością dochodową. Mało tego Spółka posiada umowę z Polskim Radiem S.A. na świadczenie usług multipleksacji, kodowania i regionalizacji oraz emisji programów w systemie DAB+ na okres 3 lat, która rodzi zobowiązania finansowe w tym okresie. Zatem dokonywanie predykcji na okresy przekraczające 3 lata (poczynając od 2014 roku) są pozbawione formalnych podstaw”.

[Dowód: akta kontroli str. 281-282]

1.3.1. *Istnieją dwie grupy kosztów koniecznych do poniesienia w trakcie cyfryzacji. Pierwsza obejmuje równoległe nadawanie programu w technologii analogowej i cyfrowej. Druga z kolei obejmuje tworzenie drugiego niezależnego programu i nadawanie go tylko i wyłącznie w technologii cyfrowej. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu „Spółka, na obecnym etapie wdrażania technologii DAB+, nie przewiduje nadawania cyfrowego drugiego programu w technologii DAB+ bez zapewnienia finansowania przez KRRiT. Natomiast realizacja simulcastingu programu radiowego w technologii analogowej i DAB+, w perspektywie trzyletniej, ma się odbywać kosztem ok. 73 tys. zł/rok, co stanowi niewielką część (ok. 0,6%) wszystkich kosztów rodzajowych ponoszonych przez Spółkę rocznie”.*

[Dowód: akta kontroli str. 282]

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu „Spółka nie określiła lat, w których cały proces cyfryzacji ma się zakończyć, gdyż Spółka nie ma możliwości samodzielnie dokonać takich szacunków. W koncepcji opracowanej przez KRRiT, zostały uwzględnione doświadczenia innych krajów. Pomimo tego KRRiT nie określiła w analizach takiego terminu. W związku z powyższym Spółka nie określiła wysokości kosztów, które będzie ponosić w poszczególnych latach do zakończenia procesu konwersji. Jedynie zidentyfikowano koszty usługi multipleksacji, dystrybucji i emisji programów w technologii DAB+, począwszy od 2014 r. w pierwotnie szacowanej wysokości 132 tys. zł rocznie”.

[Dowód: akta kontroli str. 282]

W sprawie przyszłych korzyści/zysków po zakończeniu konwersji Prezes Spółki wyjaśnił, że „emisja w systemie DAB (DAB+) umożliwi nadawanie radiofonii cyfrowej bardzo wysokiej jakości (zbliżonej do CD). Pozwoli też na transmisję bardzo wielu programów radiowych ogólnopolskich i regionalnych, co jest niemożliwe obecnie w technice UKF FM. Istotną zaletą cyfryzacji będzie możliwość zaoferowania nowych programów radiowych niedostępnych w danym miejscu w technice UKF FM. Na etapie wdrożenia nadawania sygnału cyfrowego Spółka nie oszacowała korzyści wynikających z przejścia z nadawania analogowego na cyfrowy, gdyż trudno takie szacunki przeprowadzić. Jak szacują eksperci, koszt emisji 1 programu w standardzie DAB+ to od 10 do 25% kosztu emisji programu analogowego”.

[Dowód: akta kontroli str. 282]

Wg Spółki „środki na wieloletnią perspektywę cyfrowej konwersji będą pochodzić z KRRiT, gdyż obecnie Spółka w zakresie swej podstawowej działalności jest uzależniona od przychodów uzyskanych z KRRiT(około 70%). KRRiT jest organem właściwym dla spraw radiofonii i telewizji, która uznała, że obecnie jest odpowiedni moment do wdrażania emisji cyfrowej. W związku z powyższym trudno zakładać brak przychylności ze strony KRRiT dla tego projektu”.

[Dowód: akta kontroli str. 283]

1.3.2. Spółka nie przeprowadziła własnych analiz w zakresie uwzględnienia wskaźników związanych z biznesowym otoczeniem spółki, jak podał Prezes Zarządu, „analiza taka została przeprowadzona przez KRRiT. W zakresie cyfryzacji nie uwzględniono tendencji panującej na rynku reklamy radiowej gdyż takie szacunki są niemożliwe do przeprowadzenia na poziomie Spółki z uwagi na brak danych. Natomiast tendencje panujące na rynku reklamy radiowej jako całości są uwzględniane na bieżąco w działalności Spółki. Wydatki na reklamę są uzależnione w głównej mierze od poziomu wzrostu/spadku PKB, który wpływa na kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw. Ta natomiast determinuje ich poziom wydatków reklamowych. Poziom przychodów z reklamy w latach 2011-2013 wynosił ok.1,9 mln zł/rok”.

[Dowód: akta kontroli str. 283]

W latach 2011-2013 nie analizowano rozwoju, powiązanych z cyfrowym radiem, segmentów rynku reklamy również w Internecie.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu „brak jest konkretnych, zagregowanych danych dotyczących wpływu implementacji DAB+ na wzrost przychodów z reklam i sponsoringu. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że na pozyskanie w poszczególnych krajach danych pozwalających na wyciąganie w miarę obiektywnych wniosków jest jeszcze zbyt wcześnie lub są one chronione tajemnicą biznesową”.

[Dowód: akta kontroli str. 283]

1.3.3. Spółka nie przeprowadzała analiz dotyczących cyfryzacji w zakresie wielkości audytorium radiowego i trendów w jego zmianach oraz kierunków migracji. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu „badania takie na poziomie Spółki są niemożliwe do wykonania m.in. z uwagi na koszt ich wykonania. Natomiast Spółka na bieżąco analizuje sytuację w obszarze wielkości audytorium oraz jego strukturze. Jednym z podstawowych analizowanych wskaźników obrazujących słuchalność radia jest zasięg dzienny. Spółka nie odnotowywała kierunków migracji słuchaczy jedynie na bieżąco analizowała wielkość i strukturę audytorium słuchaczy, wykorzystując do tego jedyne dostępne badania Radio Track prowadzone przez instytut Millward Brown SMG/KRC. W badaniach tych bardzo często napotyka się na ograniczenia w dostępności danych w zakresie analizy migracji słuchaczy. Dokładniejsze badania są zbyt kosztowne, aby mogły być poniesione przez Spółkę. Dodatkowym problemem, w przypadku wykonania takich badań byłaby zarówno ich incydentalność jak również mała możliwość ich szerszego wykorzystania. Wynika to z kolei z faktu, że metodologia badań byłaby różna od tej, która jest stosowana w „badaniach Radio Track”, a to z kolei czyniłoby badania bezużyteczne z uwagi na brak możliwości ich szerszego porównywania”.

[Dowód: akta kontroli str. 283]

W celu zarządzania ryzykiem zmniejszenia się audytorium „Spółka podejmowała działania polegające na bieżącym analizowaniu słuchalności w dostępnym zakresie i przekrojach i na ich podstawie dokonywała zmian ramówki programu Radia Katowice. Spółka nie prowadziła i nie dokonała zlecenia przeprowadzenia badań

związanych z wdrażaniem naziemnej radiofonii cyfrowej, w zakresie trendów w zmianach audytorium radiowego. Analiza taka została wykonana w dokumencie opracowanym przez KRRiT”.

[Dowód: akta kontroli str. 283]

1.3.4. Prezes Zarządu w sprawie skutków społecznych, wynikających z wyłączenia radiowego sygnału analogowego, podał, że *„na obecnym etapie nie jest możliwe oszacowanie skutków społecznych wynikających z wyłączenia radiowego sygnału analogowego. W żadnym kraju europejskim nie nastąpiło dotąd pełne przejście na nadawanie cyfrowe i wyłączenie sygnału analogowego. Jakikolwiek analizy byłyby jedynie wyrazem określonych postulatów i w żadnej mierze nie byłoby możliwe uznanie ich za miarodajne wskaźniki”*.

[Dowód: akta kontroli str. 284]

Spółka nie przeprowadziła badań opinii publicznej w zakresie gotowości słuchaczy do ponoszenia kosztów związanych z cyfryzacją radia, oraz nie szacowała, z jakimi potencjalnymi kosztami będą musieli liczyć się nabywcy takich odbiorników. Analiza taka została przedstawiona w koncepcji KRRiT. Ponadto w ww. koncepcji opracowanej przez KRRiT opisano doświadczenia innych krajów w zakresie efektów społecznych wdrażania naziemnej radiofonii cyfrowej.

Prezes Zarządu podał, że *„nie prowadzono badań opinii publicznej pod kątem rezygnacji ze słuchania radia w przypadku nadawania sygnału tylko cyfrowego, gdyż na obecnym etapie wdrażania cyfryzacji uwzględnianie takich postaw nie byłoby miarodajne. Większość procesów nowych jest obarczonych niechęcią społeczną. Doświadczenia innych krajów Europy nie potwierdzają, aby radio cyfrowe całkowicie zniechęcało klientów do słuchania radia. Diametralna ewolucja postaw społecznych w zakresie innowacyjności sprawia, że wdrażanie emisji cyfrowej przez Spółkę jawi się jako konieczność. Dzieje się tak m.in., dlatego, że to Publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom, zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Na poziomie Spółki nie jest możliwe wprowadzenie rozwiązań związanych z zarządzaniem ryzykiem wykluczenia znacznej części Polaków z grona słuchaczy radiofonii publicznej. Natomiast Spółka w celu propagowania idei radia cyfrowego przystąpiła do realizacji kampanii promocyjnej na rzecz radia cyfrowego. Dodatkowo został zorganizowany dzień otwarty radia cyfrowego. Pracownicy działu technicznego udzielali słuchaczom, którzy odwiedzili Spółkę konsultacji i porad w zakresie funkcjonowania radia cyfrowego. Spółka promuje również radio cyfrowe na swojej stronie internetowej”*.

[Dowód: akta kontroli str. 284]

1.3.5. W przeprowadzonych przez KRRiT na przełomie roku 2011/2012 konsultacjach społecznych zdecydowana większość respondentów wypowiedziała się za przyjęciem standardu DAB+. Podobnie wcześniej, w *Tezach do założeń strategicznych radiofonii cyfrowej*, opracowanych w ramach Polskiego Forum Radiofonii Cyfrowej wskazano standard DAB+, jako jedyny możliwy do implementacji. Potwierdzeniem powyższych konsultacji była decyzja KRRiT o wdrażaniu nadawania cyfrowego w technologii DAB+.

[Dowód: akta kontroli str. 284]

1.3.6. Spółka nie przeprowadziła analiz dotyczących naziemnej radiofonii cyfrowej, w której by uwzględniano ryzyka związane z implementacją projektu w sytuacji braku narodowej strategii/planu wdrożenia radiofonii cyfrowej. Jak podał Prezes Zarządu „w zakresie wdrażania nadawania cyfrowego Spółka realizuje misję radia publicznego. Tak jak wiele zadań w tym zakresie, tak i nadawanie cyfrowe nie posiada narodowej strategii w formie oficjalnego dokumentu”.

[Dowód: akta kontroli str. 285]

Nie uwzględniono i nie oszacowano ryzyka wpływu braku ustawowych regulacji na perspektywę zakończenia sukcesem wieloletniego procesu podejmowanego przez spółkę, gdyż zdaniem Prezesa Zarządu na poziomie Spółki jest to niemożliwe do oszacowania. Prezes Zarządu podał: „jak wskazała Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji nie są prowadzone żadne prace legislacyjne związane z przygotowaniem dedykowanego projektu ustawy do tego, by wdrażać radio cyfrowe. Powiedziałam również i absolutnie podzielam wnioski BAS w tym zakresie i opinię sejmową, że obowiązujące prawo daje dostateczne podstawy do tego, by nadawcy mogli ubiegać się, aby przechodzić z nadawania analogowego na cyfrowe w nadawaniu naziemnym – oczywiście, jeżeli jest to zgodnie z ich planami i założeniami. Nie ma ku temu przeszkód prawnych. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku radia publicznego. Został złożony wniosek do organu, który zajmuje się tymi sprawami i ten wniosek został procedowany zgodnie z prawem, które zostało przyjęte przez parlament. Druga kwestia jest taka, że prawo telekomunikacyjne wyraźnie stanowi o kompetencjach poszczególnych organów w zakresie wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych. W związku z tym, to, że konkretny nadawca złoży wniosek do KRRiT, czy do prezesa UKE, są to kompetencje tych organów przewidzianych prawem. Rząd nie ma wpływu na indywidualne decyzje dotyczące konkretnych nadawców i konkretnych postępowań. Nadawcy – jak rozumiem – mają swoje strategie biznesowe i cele biznesowe do osiągnięcia, więc każdy z nich kreuje pewien sposób postępowania i działania, by zoptymalizować sposób swojego działania. W związku z tym, w tym zakresie nie widzimy żadnego powodu do tego, by dedykować do tego specjalne prace legislacyjne. Tak wynika z naszej analizy. Dokładnie zapoznaliśmy się z opracowaniami KRRiT, ze stanowiskiem nadawców komercyjnych, bo oni również przekazali nam swoje opinie i uwagi. Zebraliśmy również informacje o doświadczeniach z innych krajów, w których jest również proces cyfryzacji.¹⁴”

Wg Prezesa Zarządu głównym źródłem realizacji projektu nadawania cyfrowego przez Spółkę, są środki publiczne i takie główne źródło finansowania założono w realizacji ww. zadania.

Nie oszacowano prognozy i ryzyka zmian warunków konkurencji na nowym rynku cyfrowej radiofonii naziemnej, a także jego wpływu na pozycję, szczególnie ekonomiczną spółki w kolejnych latach, w sytuacji nieuregulowania prawnego tych warunków. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu „szacunki takie są niecelowe na poziomie Spółki, gdyż przeprowadzone zostały przez KRRiT. Jednakże realizacja wdrażania radia cyfrowego odbywa się zgodnie z obowiązującym prawem, które jest wystarczające do tego, aby projekt ten realizować”.

W sprawie braku ustawowego określenia terminu wyłączenia nadawania analogowego lub warunków koniecznych do określenia takiego terminu, uwzględnienia w szacunkach kosztów dotyczących simulcastu ryzyka nieokreślonego w czasie wydłużenia okresu ponoszenia tego kosztu przez

¹⁴ Wypowiedź Podsekretarz stanu w MAC Małgorzaty Olszewskiej. Zapis z posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji nr 57 z dnia 22 stycznia 2014 roku.

spółkę oraz uwzględnia opinii KRRiT o braku szans powodzenia projektu naziemnej cyfryzacji radia bez narodowego planu wdrożenia radiofonii cyfrowej, Prezes Zarządu wyjaśnił, że „Spółka takich analiz nie przeprowadziła. Szacowanie takiego ryzyka na poziomie Spółki jest niemożliwe np. z uwagi na brak wiarygodnych danych w tym zakresie. Zdaniem Spółki KRRiT jest przychylna procesowi wdrażania projektu naziemnej cyfryzacji radia, co ma wyraz m.in. w przeznaczaniu środków publicznych na ten cel”.

W sprawie ewentualnych działań podejmowanych przez Spółkę w okresie przed rozpoczęciem stałej emisji sygnału w technologii cyfrowej w celu eliminacji lub ograniczenia ryzyk związanych z brakiem regulacji na poziomie państwowym oraz podejmowania inicjatyw zmierzających do ustanowienia stosownego otoczenia prawnego, Prezes Zarządu wyjaśnił, że „Spółka nie podejmowała innych działań w okresie przed rozpoczęciem stałej emisji sygnału w technologii cyfrowej w celu eliminacji lub ograniczenia ryzyk związanych z brakiem regulacji na poziomie państwowym. Spółka nie podejmowała działań w celu zmiany prawa. Wg nas wdrażanie nadawania cyfrowego jest w pełni zgodne z powszechnie obowiązującym prawem”.

[Dowód: akta kontroli str. 286]

1.3.7. Spółka nie przeprowadzała analiz dotyczących projektu naziemnej cyfryzacji radia z uwzględnieniem alternatyw wobec naziemnej możliwości cyfryzacji radia. Jak pisał Prezes Zarządu „taka analiza została przedstawiona przez KRRiT”.

Spółka nie określiła mocnych i słabych strony radia cyfrowego. Taką analizę przedstawiła KRRiT, i w przypadku mocnych stron zaliczyła do nich;

- wprowadzenie technologii stymulującej rozwój radiofonii publicznej,
- stworzenie nowej oferty programowej dla różnych grup i pozyskanie społeczeństwa „utraconego” dla idei radia,
- dostęp słuchaczy radiofonii publicznej do 12 programów cyfrowych i treści dodatkowych w miejsce 4 programów analogowych,
- znaczące obniżanie kosztów (po dacie *switch off*) w zakresie emisji programów, jako konsekwencja zastosowania standardu DAB+;

Natomiast do słabych stron zaliczono konieczność finansowania, w początkowym okresie, dwóch technologii emisji (simulcast).

Na poziomie Spółki „nie przeprowadzono szacunków dotyczących możliwości eliminowania technicznych słabości (względem technologii naziemnej) konkretnych rozwiązań, a także potrzebnego na to czasu, bowiem takie badania wykonała KRRiT. Analiz skutków finansowych poszczególnych rozwiązań Spółka nie wykonała, gdyż analiza taka jest niecelowa z uwagi na koszty jej poniesienia”.

[Dowód: akta kontroli str. 286]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Pomimo iż Strategia Spółki zakładała zakup urządzeń technicznych w celu przygotowania do emisji cyfrowej w 2013 r. oraz uruchomienie procesu emisji cyfrowego programu na torze II w terminie do marca 2014 r., założenia te nie zostały zrealizowane. NIK zwraca uwagę, że Prezes Zarządu opracowując Strategię Spółki w sierpniu 2013 r. i wprowadzając ww. zadanie do realizacji wiedział, iż rozpoczęcie procesu emisji cyfrowego programu na drugim torze w terminie do marca 2014 r. jest niemożliwe z braku środków, gdyż o środki na rozpoczęcie procesu emisji mógł wystąpić do KRRiT w terminie do połowy kwietnia 2013 r.

Odpowiedzialnym za wdrożenie Strategii Spółki był Prezes Zarządu, który wyjaśnił, że „Spółka nie zakupiła urządzeń gdyż zakup okazał się zbędny, wobec przyjętej metody wdrażania procesu przez Polskie Radio SA. Przyczyną nie uruchomienia programu cyfrowego na drugim torze multipleksu było niewystarczające finansowanie działalności programowej ze środków KRRiT, co przy braku wydzielenia środków na konkretny cel tj. na utworzenie nowego programu nadawanego cyfrowo stało się niemożliwe do zrealizowania, gdyż wnioski o środki finansowe Radio Katowice mogło jedynie składać do połowy kwietnia, podczas gdy koncepcja uruchomienia wyspecjalizowanego programu pojawiła się w sierpniu 2013 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 286]

Ocena
częstkowa

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

2. Realizacja procesu naziemnej cyfryzacji radia

2.1 Spełnienie przez Spółkę prawnych wymogów uruchomienia i realizacji naziemnej cyfryzacji radia

2.1.1. Spółka zawarła porozumienie 1 października 2013 r. z Polskim Radiem SA, które wystąpiło do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i uzyskało decyzję rezerwacyjną nr DZC-WRF-5154-2/11(21) z dnia 24 lutego 2012 r., która zarezerwowała dla Polskiego Radia SA częstotliwość o szerokości 1,5 MHz z zakresu 174-230 MHz w celu rozpowszechniania cyfrowych programów radiofonicznych. Ww. decyzja została zmieniona decyzją z 18 lipca 2014 r., obie decyzje objęły swym zakresem m.in. obszar wykorzystania częstotliwości właściwej do nadawania programów radiofonicznych na terenie województwa śląskiego. Na mocy ww. porozumienia oraz umów z 27 listopada 2013 r. i 15 stycznia 2014 r. obszar wykorzystania częstotliwości dla Polskiego Radia SA został udostępniony Radiu Katowice.

[Dowód: akta kontroli str. 287-354 i 385-397]

2.1.2. Radio Katowice nie posiadało koncesji, o której mowa w art. 21 ust. 1a pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji, gdyż Radio Katowice nie tworzyło oraz nie nadaje nowych programów wyspecjalizowanych w technologii cyfrowej¹⁵.

2.1.3. Spółka w okresie objętym kontrolą nie nabyła składników aktywów trwałych oraz nie zaciągała zobowiązań finansowych, związanych z procesem cyfryzacji.

[Dowód: akta kontroli str. 355-372]

2.1.4. Stosownie do zawartego ww. porozumienia z 1 października 2013 r. i umów z Polskim Radiem SA, Polskie Radio SA zobowiązało się do uzyskania wszelkich pozwoleń, w tym pozwolenia radiowego na używanie urządzeń radiowych wykorzystujących częstotliwości objęte decyzją rezerwacyjną. Stosowne pozwolenia Polskie Radio SA oraz firma świadcząca usługi emisji otrzymały 24 września 2013 r., 28 marca 2014 r. i 31 lipca 2014 r. z terminem ważności do 31 stycznia 2023 r.

[Dowód: akta kontroli str. 373-380]

2.1.5. Analiza postępowania o zamówienie publiczne¹⁶ (przeprowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki) na świadczenie usług emisji transmisji sygnału radiowego

¹⁵ Radio Katowice jedynie przesyłało swój program analogowy po jego przetworzeniu w sygnał cyfrowy.

¹⁶ Postępowanie o zamówienie publiczne przeprowadzone w 2014 r. w trybie zamówienia z wolnej ręki o wartości 218 849 zł (netto).

w systemie DAB+, nie wykazała nieprawidłowości. Zakup ww. usługi został przeprowadzony zgodnie z ustawą Pzp oraz z procedurami obowiązującymi w Radiu Katowice.

[Dowód: akta kontroli str. 381-382]

2.2. Sytuacja ekonomiczna Radia Katowice w latach 2014-2015 r.

2.2.1. Na koniec 2014 r. Radio Katowice osiągnęło przychody w wysokości 12 019 179 zł¹⁷, przy poniesionych kosztach w wysokości 12 476 737 zł¹⁸. Przychody za I kw. 2015 r. wyniosły 5 877 586 zł¹⁹, koszty 3 289 360 zł²⁰. Wynik finansowy na koniec 2014 r. zamknął się stratą w wysokości 445 665,35 zł. Środki pochodzące z pomocy publicznej w 2014 r. stanowiły 72,2 % przychodów. Natomiast w I kw. 2015 r. stanowiły 90,0 % przychodów. Przychody z wpływów z reklam, sponsoringu i innych usług zewnętrznych stanowiły odpowiednio 22,4% i 9,8% przychodów Radia Katowice. W 2014 r. wynik finansowy zamknął się stratą w wysokości 445 665 zł, przy planowanym zysku w wysokości 10 268 zł. Natomiast w I kw. 2015 r. Spółka osiągnęła wynik dodatni w wysokości 2 224 748 zł w stosunku do planowanego wyniku w wysokości 2 069 991 zł, co stanowiło 107,4% planu.

[Dowód: akta kontroli str. 4]

Spółka w latach 2014-2015 wystosowała do KRRiT zapotrzebowanie dotyczące sfinansowania zadań ze środków abonamentowych, w wysokości odpowiednio 11 212 tys. zł i 11 800 tys. zł. W zapotrzebowaniu na 2015 r. Spółka wniosowała m.in. o środki w wysokości 1 058 tys. zł na uruchomienie wyspecjalizowanego programu, rozpowszechnianego w systemie DAB+, który miał być nadawany na drugim torze multipleksu. Spółka otrzymała środki odpowiednio 8 559,3 tys. zł i 5 286,6 tys. zł. Środków na uruchomienie wyspecjalizowanego programu na 2015 r. KRRiT nie przyznała.

[Dowód: akta kontroli str. 13-14]

Jednym z głównych wskaźników obrazujących sytuację Spółki był wskaźnik płynności bieżącej, który w ww. latach wyniósł 5,76 i 5,54.

[Dowód: akta kontroli str. 7]

Ponadto we wniosku na 2014 r. Spółka zwróciła się o środki w wysokości 1 012 tys. zł z przeznaczeniem na zakup samochodu transmisyjnego z wyposażeniem (100 tys. zł), zakup przetworników AD-DA i komputera MAC z oprogramowaniem (200 tys. zł), modernizację Studia Literackiego (240 tys. zł), zakup macierzy dyskowej, zakup i wymianę bazy serwerowej (300 tys. zł), wymianę centrali telefonicznej (52 tys. zł) oraz zakup komputerów i oprogramowania (120 tys. zł). KRRiT na 2014 r. przyznała środki na inwestycje w wysokości 192 tys. zł z przeznaczeniem na zakup macierzy i bazy serwerowej. We wniosku na rok 2015, Spółka nie zwracała się o środki inwestycyjne.

[Dowód: akta kontroli str. 13-14]

Spółka w 2014 r. i 2015 r. (I kw.) ze środków własnych sfinansowała nakłady na środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne w wysokości odpowiednio 274,6 tys. zł i 137,6 tys. zł. W 2014 r. ww. środki wydatkowano m.in. na komputery,

¹⁷ Uzyskane przychody stanowiły 89,9% planu

¹⁸ Koszty stanowiły 101,2% planu

¹⁹ Uzyskane przychody stanowiły 101,3% planu

²⁰ Koszty stanowiły 100,1% planu

urządzenia techniczne, środki transportu, zakup oprogramowania. Natomiast w I kw. 2015 r. sfinansowano zakup środków transportu i oprogramowania.

[Dowód: akta kontroli str. 190']

W sprawie funkcjonowania Spółki w przypadku nie zrealizowania założeń związanych z zadaniami inwestycyjnymi główny księgowy wyjaśnił, że „nie otrzymanie środków z KRRiT na większość zaplanowanych zakupów nie miała znaczącego wpływu na funkcjonowanie Spółki. Spółka z własnych środków dokonywała niezbędnych zakupów środków trwałych”.

[Dowód: akta kontroli str. 383]

2.3 Realizacja planów finansowych Radia Katowice w latach 2013 (IV kwartał) – 2015 (I kwartał) w związku z wdrażaniem naziemnej cyfryzacji radia

2.3.1. W latach 2013 (IV kw.), 2014 i 2015 (I kw.) Radio Katowice w związku z rozpowszechnianiem sygnału w technologii DAB+ poniosło koszty w wysokości odpowiednio; 47 204,45 zł, 76 651,72 zł i 17 784,15 zł. W porównaniu do planów finansowych na lata 2014 i 2015 stanowiło to 105% i 97,5% planu finansowego (za I kw. 2015 r.). Spółka w 2013 r. nie planowała ww. kosztów.

Innych kosztów związanych z cyfryzacją radia Spółka nie poniosła.

[Dowód: akta kontroli str. 4]

2.3.2. Prezes Zarządu w sprawie zapewnienia wieloletniej perspektywy finansowania cyfrowej konwersji podał, że „Spółka jest uzależniona od poziomu środków otrzymywanych z KRRiT. Tym samym zapewnienie wieloletniej perspektywy finansowania konwersji cyfrowej uzależnione jest w przeważającej mierze od wielkości środków przekazanych Spółce przez KRRiT. W celu zapewnienia finansowania przedsięwzięcia w kolejnych latach planowanej konwersji cyfrowej, Spółka od 2014 r. wykazuje w planach finansowo-programowych przedstawianych KRRiT zapotrzebowanie na finansowanie realizacji simulcastingu analogowego i cyfrowego. Na chwilę obecną KRRiT uznała, że nie ma możliwości technicznych realizacji koncepcji - zgłoszonej przez Spółkę - zagospodarowania drugiego kanału na multipleksie w zakresie programu sportowego realizowanego przez 17 rozgłośni regionalnych. Wynika to z faktu, że jeszcze nie wszystkie rozgłosnie emitują program cyfrowy. Jednakże, gdy takie perspektywy się pojawią Spółka w kolejnych planach wystąpi do KRRiT o przyznanie Spółce środków i na ten cel”.

[Dowód: akta kontroli str. 286]

2.4 Osiągnięcie przez Spółkę zakładanych efektów i wskaźników: technicznych, programowych i społecznych, związanych z wdrażaniem naziemnej radiofonii cyfrowej

2.4.1. Polski rynek reklamy radiowej w latach 2011 – 2014²¹ utrzymywał się na porównywalnym poziomie. W ww. latach wartość rynku wyniosła, odpowiednio: 561 mln zł, 561 mln zł, 559 mln zł i 594 mln zł.

W latach 2011 – 2014 Spółka z reklam uzyskała przychody na podobnym poziomie, w wysokości: odpowiednio: 1 945 815 zł, 2 108 511 zł, 1 865 655 zł i 1 811 018 zł.

²¹ Wg Informacji KRRiT o podstawowych problemach radiofonii i telewizji w 2014 r. z marca 2015 r.

W przypadku 2015 r. Spółka w I kw. zaplanowała uzyskanie przychodów w wysokości 462 500 zł a uzyskała 365 352 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 4]

Wg Spółki, sytuacja na rynku reklamy radiowej, jest względnie stabilna i zgodna z jej przewidywaniami. Znajduje to wyraz w rocznych planach ekonomiczno-finansowych. Sytuacja w tym obszarze jest na bieżąco monitorowana.

[Dowód: akta kontroli str. 286]

2.4.2. Wg przeprowadzonego badania „Radio Track” przez firmę MillwardBrown obejmującego zasięg dzienny w województwie śląskim w grupie 15+, w latach 2011-2014, Radio Katowice posiadało najwyższy udział w rynku lokalnym, który 2011 r. wyniósł 7,99% rynku, w 2012 r. wyniósł 6,74%, w 2013 r. wyniósł 6,33 % i w 2014 r. wyniósł 5,67%.

[Dowód: akta kontroli str.384]

Badań monitorowania słuchalności programów emitowanych cyfrowo nie prowadzi, się, gdyż nie ma firmy, która by takie badania obecnie prowadziła. Zmiany w zakresie audytorium radiowego są zgodne z przewidywaniami Spółki.

[Dowód: akta kontroli str.286]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 13 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², 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 dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 22 maja 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Jerzy Piasecki
Gł. specjalista kontroli państwowej**

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.