



LBI.430.5.2022  
Nr ewid. 19/2023/P/22/049/LBI

Informacja o wynikach kontroli

**WYKORZYSTANIE INFRASTRUKTURY SIECI  
SZEROKOPASMOWEJ WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO  
WYBUDOWANEJ W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO  
POLSKA WSCHODNIA**

DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Wykorzystanie infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego  
wybudowanej w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia**

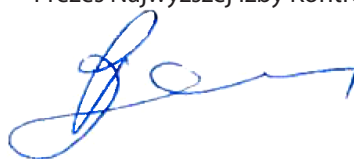
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku



Janusz Pawelczyk

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 29.06.2023.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA .....	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	13
4. WNIOSKI.....	27
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	28
5.1. Zapewnienie przez samorząd województwa podlaskiego funkcjonowania infrastruktury .....	28
5.2. Podejmowanie działań mających na celu zapewnienie wykorzystania infrastruktury Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej – Województwo Podlaskie.....	35
5.3. Pokrycie kosztów funkcjonowania infrastruktury Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej – Województwo Podlaskie.....	41
5.4. Realizacja przez beneficjentów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa projektów z wykorzystaniem infrastruktury szerokopasmowej sieci regionalnej .....	44
5.5. Zapewnienie przez beneficjentów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa możliwości dostępu do wybudowanej infrastruktury innym operatorom.....	55
5.6. Realizacja przez gminy projektów dotyczących publicznego dostępu do internetu .....	57
6. ZAŁĄCZNIKI.....	59
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	59
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomiczny.....	61
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	72
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	74
6.5. Stanowisko Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej do informacji o wynikach kontroli.....	75
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej .....	117
6.7. Stanowisko Ministra Cyfryzacji do informacji o wynikach kontroli .....	122
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Cyfryzacji .....	161

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- biała plama** Punkt adresowy, w którym nie istnieje możliwość korzystania z usługi dostępu do Internetu o przepustowości, co najmniej 30 Mb/s (a w przypadku lokalizacji szkół – 100 Mb/s). Informacje o możliwości korzystania z ww. usług ustalane są na podstawie danych z corocznej inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, prowadzonej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz konsultacji społecznych. Według najnowszej konsultacji białych plam z 2022 roku – minimalna przepustowość została określona na 100 Mb/s.
- CPPC** Centrum Projektów Polska Cyfrowa – instytucja rządowa (państwowa jednostka budżetowa), której zadaniem jest obsługa środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.
- dostęp hurtowy** Dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej wybudowanej, rozbudowanej lub przebudowanej z wykorzystaniem pomocy publicznej zgodnych z zasadą, o której mowa w art. 27 ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, rozporządzeniu GBER (rozporządzenie Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu – Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, ze zm. oraz odpowiedź na pytanie nr 218 w General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions Date of publication Q&A to Articles 1 to 35: July 2015 Q&A to Articles 36 to 58: March 2016) oraz wytycznych UE (Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych – 2013/C 25/01). Oznacza dostęp, który umożliwia operatorowi korzystanie z zaplecza innego operatora. Najszerszy możliwy dostęp, jaki można zaoferować w danej sieci na obecnym etapie rozwoju technologii, obejmuje, w przypadku sieci FTTH/FTTB, co najmniej następujące produkty związane z dostępem: dostęp do kanałów, światłowodów ciemnych, pełen dostęp do pętli lokalnej, dostęp do strumienia bitów oraz masztów (słupów).
- Infrastruktura szerokopasmowa** Sieć szerokopasmowa, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 884, ze zm.) lub infrastruktura telekomunikacyjna zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, ze zm.).
- IRU** *Indefeasible Right of Use* (ang.) – rzeczywiste, długookresowe nabycie uprawnień do wyłącznego używania infrastruktury telekomunikacyjnej (najczęściej kanalizacji kablowej lub włókna światłowodowego), pozwalające na działanie przez nabywającego w sferze finansowo-księgowej, jak gdyby był właścicielem infrastruktury i w przypadku której większość kosztu używania (zdyskontowana) ponoszona jest jednorazowo z góry.
- NASK** Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa — Państwowy Instytut Badawczy.
- NGA** Next-generation access (ang.) — sieć dostępu nowej generacji. Sieci dostępu nowej generacji, zgodnie z art. 2 pkt 138 rozporządzenia KE nr 651/2014 (uchylonym przez art. 1 pkt 2 lit. f rozporządzenia nr 1237/2021 z dnia 23 lipca 2021 r. (Dz. Urz. UE L 270 z 29.07.2021, str. 39) z dniem 1 sierpnia 2021 r.), oznaczają zaawansowane sieci, które posiadają co najmniej następujące cechy: dostarczają w sposób niezawodny usługi o bardzo dużej szybkości przypadającej na abonenta za pomocą światłowodowego łącza dosyłowego (lub z wykorzystaniem równoważnej technologii), które znajduje się na tyle blisko lokalu użytkownika, aby gwarantować rzeczywistą bardzo wysoką szybkość transmisji; umożliwiają świadczenie szeregu zaawansowanych usług cyfrowych.

- NPS** Narodowy Plan Szerokopasmowy – rządowy program rozwoju infrastruktury szerokopasmowej w kraju, przyjęty przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r. w ramach strategii Sprawne Państwo 2020 (cel 5 – Efektywne świadczenie usług publicznych. Kierunek interwencji 5.6. Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu), zaktualizowany uchwałą Rady Ministrów z 10 marca 2020 r. NPS został wskazany jako projekt strategiczny w obszarze cyfryzacji w kierunku interwencji I. Rozwój nowoczesnej sieci cyfrowej w strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.).
- Operator OSE** NASK w zakresie, w jakim wykonuje zadania określone w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2454).
- OSE** Ogólnopolska Sieć Edukacyjna – publiczna sieć telekomunikacyjna służąca świadczeniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych szkołom, działająca w celu m.in.: umożliwienia szkole szerokopasmowego dostępu do Internetu, stosownie do art. 3 ustawy o OSE.
- POPC** Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 przyjęty decyzją Komisji Europejskiej nr C(2014) 9384 finał z dnia 5 grudnia 2014 r. (wersja zaakceptowana decyzją Komisji Europejskiej z 5 grudnia 2014 r. ze zmianami z 15 lutego 2017 r., z 12 marca 2018 r., z dnia 13 sierpnia 2020 r., 22 października 2020 r. i 27 lipca 2021 r.). Środki finansowe na jego realizację pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- rozporządzenie w sprawie infrastruktury szerokopasmowej POPC** Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1466, ze zm.).
- RSS** Regionalne Sieci Szerokopasmowe (na poziomie województw) składająca się z warstwy szkieletowej (linie i węzły szkieletowe) oraz warstwy dystrybucyjnej (linie i węzły dystrybucyjne).
- sieć szerokopasmowa** Sieć telekomunikacyjna służąca do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu. Dostęp określa się jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łącza nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci (definicja według art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych).
- sieć szkieletowa** Sieć łącząca ze sobą węzły dystrybucyjne na obszarze obsługiwanych przez jeden węzeł szkieletowy. Pośredniczy w wymianie ruchu między sieciami dostępowymi a siecią szkieletową.
- sieć dystrybucyjna** Sieć, której zadaniem jest zapewnienie optymalnej transmisji danych między węzłami szkieletowymi (np. między sieciami dystrybucyjnymi); sieć łącząca węzły szkieletowe.
- sieć dostępową** Sieć, której zadaniem jest zapewnienie użytkownikom dostępu do usługi i sieci, a także przenoszenie usług telekomunikacyjnych między węzłem usługowym a urządzeniem abonenckim.
- SSPW WP** Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – Województwo Podlaskie.
- UKE** Urząd Komunikacji Elektronicznej.
- umowa o dofinansowanie** Umowa, o której mowa w art. 2 pkt 26 ustawy wdrożeniowej. Załącznikiem do niej jest wniosek o dofinansowanie, w którym opisany jest projekt.
- UMWP** Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

- ustawa o NIK** Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623).
- ustawa o wspieraniu usług i sieci** Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 884, ze zm.).
- ustawa wdrożeniowa** Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy w województwie podlaskim zapewniono realizację założeń projektu budowy sieci szerokopasmowego Internetu?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniono prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie infrastruktury sieci szkieletowej i dystrybucyjnej wybudowanej w ramach PO Polska Wschodnia?
2. Czy podejmowano prawidłowe i skuteczne działania, mające na celu zapewnienie wykorzystania infrastruktury SSPW WVP i czy wykorzystywano ją zgodnie z założeniami projektu?
3. Czy wpływy z wykorzystywania infrastruktury zapewniły pokrycie kosztów jej funkcjonowania?
4. Czy beneficjenci POPC prawidłowo i skutecznie realizowali dofinansowane przedsięwzięcia z wykorzystaniem infrastruktury szerokopasmowej sieci regionalnej?
5. Czy beneficjenci POPC prawidłowo i skutecznie zapewнили możliwość dostępu do wybudowanej infrastruktury innym operatorom?
6. Czy gminy prawidłowo i skutecznie zrealizowały projekty dotyczące publicznego dostępu do Internetu z wykorzystaniem infrastruktury sieci regionalnej?

## Jednostki kontrolowane

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Operatorzy będący beneficjentami POPC (4), gminy realizujące projekt POPC (3)

## Okres objęty kontrolą

01.01.2016 r.–14.12.2022 r.

Stały dostęp do Internetu o dużych prędkościach wysyłania i pobierania danych może zapewnić przede wszystkim szerokopasmowa sieć telekomunikacyjna zbudowana w oparciu o technologię „sieci dostępu nowej generacji”, tj. sieci NGA, w której medium transmisyjnym jest światłowód. Najbardziej efektywne rozwiązanie w tym zakresie oferuje technologia światłowodowej sieci dostępowej FTTH, tj. sieci łączącej za pomocą przewodu światłowodowego lokal klienta z obszarowym punktem połączeniowym i dostarczającej abonentowi pasmo, co najmniej 100 Mb/s. Korzystanie przez użytkownika z Internetu, przekazywanego za pośrednictwem sieci NGA, umożliwia korzystanie m.in. z takich usług, jak: internetowe usługi telewizyjne; telefonia, wizjotelefonia i radiofonia internetowa; wymiana plików; serwisy społecznościowe i wymiany treści multimedialnych, dostęp do bibliotek elektronicznych, poczta elektroniczna z załącznikami o dużych rozmiarach. Specyfika pandemii COVID-19 potwierdziła, że działania ukierunkowane na pełne zaspokojenie tych potrzeb są zasadne i konieczne w najbliższej przyszłości.

Rozwój nowych technologii, a tym samym wzrost zapotrzebowania na dostęp do Internetu o wysokich przepustowościach oraz rozwój nowoczesnej gospodarki cyfrowej doprowadziły do rozpoczęcia prac nad pakietem unijnych aktów prawnych i inicjatyw w zakresie łączności elektronicznej, których efektem między innymi było ogłoszenie przez Komisję Europejską w dniu 3 marca 2010 r. strategii Europa 2020, wyznaczającej cele w tym zakresie do 2020 r., zwiększając pomoc publiczną na ten cel w UE. Uznano m.in., że bez silnej interwencji publicznej dostęp do szybkich sieci szerokopasmowych możliwy będzie wyłącznie w gęsto zaludnionych obszarach, a koszty wejścia na rynek oraz ceny będą wysokie. W rozporządzeniu z 2014 r. KE wyłączyła programy pomocy regionalnej dotyczące łączności szerokopasmowej z obowiązku zgłoszenia, jako finansowanie publiczne pod trzema warunkami: 1) pomoc inwestycyjna będzie dotyczyła obszarów, gdzie sieć szerokopasmowa nie istnieje i najprawdopodobniej nie powstanie na zasadach komercyjnych w ciągu trzech najbliższych lat; 2) dotowany operator sieci będzie oferował dostęp do wybudowanej sieci innym operatorom (tzw. dostęp hurtowy) na sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych warunkach, z możliwością skutecznego i pełnego dostępu w przypadku sieci NGA; 3) pomoc będzie przyznawana na podstawie konkurencyjnej procedury wyboru.

Ze względu na spore opóźnienie Polski w stosunku do innych krajów Wspólnoty, Unia Europejska przeznaczyła znaczne środki na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce. W perspektywie finansowej 2007–2013 przedsięwzięcia dotyczące budowy infrastruktury sieci szerokopasmowych, polegające głównie na budowie tzw. sieci szkieletowych, były realizowane do końca 2015 r. w województwie podlaskim oraz w pozostałych województwach w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Inwestycje w tym zakresie okazały się jednak niewystarczające, aby nadrobić opóźnienia oraz zapewnić dostępność i wykorzystanie infrastruktury

szerokopasmowego Internetu na terenie województwa podlaskiego. Wartość zrealizowanych projektów dotyczących sieci szerokopasmowych wyniosła 3235 mln zł.

W perspektywie finansowej 2014–2020 bezzwrotne wsparcie finansowe inwestycji związanych z rozbudową sieci telekomunikacyjnych w Polsce realizowane było tylko w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Wsparcie dotyczy m.in. województwa podlaskiego, które należy do grupy województw z relatywnie najgorszą sytuacją pod względem rozwoju infrastruktury i jej wykorzystania, a także korzystania z Internetu w gospodarstwach domowych. Kwota alokacji dla pierwszej osi POPC wynosiła 1020 mln EURO.

Wsparcie rozwoju sieci szerokopasmowych przewidziano w POPC w ramach osi priorytetowej 1 Powszechny dostęp do szybkiego Internetu; działania 1.1, którego celem jest: Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach. W ramach tego celu wspierano działania umożliwiające jak najszerszy dostęp do sieci szerokopasmowych, przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, gdzie stwierdzono niedoskonałość rynku lub istotne nierówności w zakresie dostępu do sieci NGA oraz działania związane ze stworzeniem dedykowanej sieci telekomunikacyjnej, służącej świadczeniu usług dla szkół i opartej w możliwie największym zakresie na już istniejącej lub planowanej infrastrukturze. Tworzona infrastruktura powinna umożliwić osiągnięcie parametrów minimum 30 Mb/s w przypadku gospodarstw domowych lub minimum 100 Mb/s w przypadku budowy sieci do szkół. Instytucją Zarządzającą POPC jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Zadania związane z realizacją POPC wykonuje Instytucja Pośrednicząca, tj. CPPC.

Dynamiczny rozwój nowych technologii wymusił jednak sformułowanie nowych celów dla rozwoju sieci łączności elektronicznej w Unii Europejskiej do 2025 r. Komisja Europejska w 2016 r. zdecydowała – jeszcze przed końcem realizacji poprzednich celów polityki rozwoju sieci szerokopasmowych w Europie – o wprowadzeniu nowych celów w tym zakresie. W komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego COM(2016) 587 final (Komunikat w sprawie społeczeństwa gigabitowego) zarysowane zostały cele do 2025 r. w zakresie rozwoju sieci w Europie. W kraju dokumentem strategicznym w tym zakresie jest NPS, w ślad za Komunikatem w sprawie społeczeństwa gigabitowego, uległ on również modyfikacji.

Głównym założeniem NPS było i jest zapewnienie rozwoju sieci i infrastruktury szerokopasmowej oraz pobudzenie popytu na usługi dostępne o wysokich przepływnościach w celu zapewnienie powszechnego, szybkiego, szerokopasmowego dostępu do Internetu. Założenia w tym zakresie są nadal aktualne, jednak oczekiwania i sposoby ich osiągnięcia ewoluowały. NPS wytycza kierunki rozwoju dostępu do Internetu w Polsce



i wskazuje mechanizmy realizacji prawidłowej i zgodnej z oczekiwaniami budowy nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej w kraju. Pierwotnie w NPS zakładano:

- Zapewnienie powszechnego dostępu do Internetu o prędkości, co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 r.
- Doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o prędkości, co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 r., które po aktualizacji stały się celami pośrednimi, a celami głównymi do 2025 r. stało się: [1] zapewnienie wszystkim gospodarstwom domowym, zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich, dostępu do Internetu o przepustowości dla łącza „w dół” wynoszącej, co najmniej 100 Mb/s, z możliwością modernizacji do przepustowości mierzonej w gigabitach; [2] niezakłócony bezpieczny dostęp do sieci 5G na wszystkich obszarach miejskich i na wszystkich głównych szlakach komunikacyjnych; [3] gigabitowy dostęp do Internetu dla wszystkich miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego, takich jak szkoły, węzły transportowe i główne miejsca świadczenia usług publicznych, a także dla przedsiębiorstw prowadzących intensywną działalność w Internecie.

Działania te, zarówno w skali kraju jak i województwa podlaskiego, nie przyniosły dotychczas pożądanych rezultatów. Według Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2020 r. :

- W skali ogólnokrajowej wskaźnik nasycenia usługami Internetu stacjonarnego wynosił 56,7% w 2020 r. i był wyższy o 3,7 punktu procentowego od stanu z 2015 r., przy czym w latach 2016–2018 był nawet niższy niż w 2015 roku (53%) – odpowiednio 52,1%, 50,1% i 50,8%, co może wskazywać, że bez środków z UE nasycenie usługami Internetu stacjonarnego nie uległoby poprawie, a wzrost tego poziomu w latach 2019–2020 wynika z realizacji projektów dofinansowywanych środkami UE.
- Na tle krajów UE Polska w dalszym ciągu ma najniższy poziom penetracji usługami Internetu stacjonarnego (na 100 mieszkańców). Wynosił on w 2020 r. 20,8% przy średniej UE 34,3%. Krajem przed Polską była Chorwacja, gdzie poziom ten był wyższy o 4,5 punktu procentowego (25,3%).
- Odsetek gospodarstw domowych, w których możliwe jest świadczenie usług stacjonarnego dostępu do Internetu o przepustowości, co najmniej 30 Mb/s wynosił w Polsce ok. 76% w 2020 r. przy średniej w UE na poziomie 85,8%, przy czym tylko dwa kraje unijne osiągnęły zakładany cel EAC (100%), tj. Malta i Cypr.
- W wymiarze wojewódzkim penetracja lokalowa zasięgami Internetu stacjonarnego o przepustowości, co najmniej 30 Mb/s na koniec 2020 r. wynosiła dla województwa podlaskiego 76% (w tym 11% wynikało z inwestycji realizowanych w ramach POPC) i był to najniższy udział spośród wszystkich województw. Średnia krajowa wynosiła w tym czasie 84%.

Powyższe dane wskazują, że cele unijne jak i tożsame z nimi cele NPS mogą nie zostać zrealizowane. Zważywszy, że – jak wymieniono wyżej – w poprzedniej perspektywie finansowej na terenie województwa

podlaskiego została wybudowana światłowodowa sieć szkieletowo-dystrybucyjna, mająca znacznie ułatwić budowę sieci dostępowych zarówno pod względem dostępności jak i kosztów budowy sieci dostępowych. Sieć ta została wybudowana w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej” w perspektywie finansowej 2007–2013, który obejmował pięć województw Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) i budowę łącznie 10 435 km sieci szkieletowej i dystrybucyjnej, 1062 węzły z tego 54 szkieletowych, zaś województwa te miały mieć wzajemne połączenia. W przypadku województwa podlaskiego zakres projektu obejmował 1852 km sieci szkieletowej i dystrybucyjnej oraz 181 węzłów, w tym 8 szkieletowych. Infrastruktura ta: węzły (z miejscami na urządzenia innych operatorów, zabezpieczeniami i awaryjnym zasilaniem), kanalizacja kablowa (o strukturze zapewniającej jej udostępniania) oraz włókna światłowodowe (przeznaczone do wydzierżawiania) była w pełni przygotowana do udostępniania innym operatorom. W części Studium Wykonalności projektu budowy SSPW WP dotyczącym województwa podlaskiego, jako cele wskazano: [1] wyeliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku telekomunikacyjnego, [2] zapewnienie, by obszary, które operatorzy uważają za nieopłacalne dla budowy sieci NGA, korzystały ze znaczącego wpływu tej sieci na gospodarkę i nie ucierpiały z powodu nowej przepaści cyfrowej w zakresie sieci NGA. Założeniem projektu było udostępnianie infrastruktury SSPW WP na zasadach hurtowych operatorom realizującym i obsługującym sieci dostępowe, stąd też infrastruktura ta zapewniała: dostęp do kanalizacji kablowej, dostęp do włókien światłowodowych (tzw. ciemnych włókien), możliwość umieszczenia własnych urządzeń w szafach węzłów szkieletowych i dystrybucyjnych (kolokacja), transmisję sygnałów po infrastrukturze tej sieci.

Problematyka realizacji internetowych sieci szerokopasmowych była poruszana przez NIK również w kontroli Efekty realizacji projektów dotyczących zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu na terenie województwa lubelskiego<sup>1</sup>. Z uwagi na ryzyka i zagrożenia zidentyfikowane podczas niniejszej kontroli, jak i kontroli dotyczącej województwa lubelskiego, związane z realizacją zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu, NIK w 2023 roku przeprowadzi również ogólnokrajową kontrolę Realizacja Narodowego Planu Szerokopasmowego.

<sup>1</sup> Informacja z kontroli o nr ewid. 194/2021/P/20/069/LLU.

## 2. OCENA OGÓLNA

Na terenie województwa podlaskiego nie zapewniono realizacji założeń projektu budowy sieci szerokopasmowego Internetu. W szczególności budowa sieci dostępowych przez beneficjentów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa nie spowodowała wykorzystania istniejącej Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej Województwa Podlaskiego w stopniu pozwalającym za jej pośrednictwem na dostęp do sieci światłowodowej 160,3 tys. mieszkańcom województwa. Nie uzyskano również poziomu przychodów pokrywających koszty funkcjonowania tej infrastruktury, wybudowanej w latach 2008–2015 za 250,8 mln zł. Jednocześnie nadal blisko 43% budynków mieszkalnych na terenie województwa nie miało możliwości korzystania z dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s, głównie poza dużymi miastami. Realizacja poszczególnych projektów przez beneficjentów środków pochodzących z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa nie spowodowała eliminacji tzw. „białych plam” w dostępie do Internetu szerokopasmowego. W objętych tymi projektami 907 miejscowościach tylko w 231 (25,5%) światłowodów doprowadzono do 100% budynków, wykorzystując do zapewnienia sygnału w niewielkim zakresie Sieć Szerokopasmową Polski Wschodniej Województwa Podlaskiego, a koncentrując się głównie na budowaniu sieci dublujących się z siecią regionalną.

Przyczyny tego stanu były niezależne od Samorządu Województwa Podlaskiego, który jako właściciel i operator sieci szkieletowej, prowadził działania mające na celu jak najszersze wykorzystanie infrastruktury Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej Województwa Podlaskiego oraz zapewniał jej należyte utrzymanie i funkcjonowanie. Wątpliwe jest zatem osiągnięcie założonego przez UE i wskazanego w Narodowym Planie Szerokopasmowym celu, jakim jest zapewnienia szybkiego dostępu do Internetu o przepustowości 100 Mb/s we wszystkich lokalizacjach do 2025.

Beneficjenci projektów budowy warstwy dostępowej wykorzystali okoliczności i możliwości określone w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa. W swoich projektach (na łącznie 174,9 mln zł<sup>2</sup>) zachowali formalną zgodność z zawartymi umowami, ale realizowali je w sposób często nieracjonalny z perspektywy celów Programu. Założenia konkursów umożliwiły im prowadzenie sieci dostępowej w sposób dowolny, ze swobodnym wyborem punktów adresowych objętych budową sieci, bez konieczności wykorzystania sieci szkieletowej i bez obejmowania zasięgiem całych miejscowości. Budowano sieci dostępne często o wielokilometrowym przebiegu, czego nie uzasadniała racjonalność kosztowa tych działań, w odniesieniu do możliwości wydzierżawienia istniejącej infrastruktury sieci szkieletowej.

Karą za nieterminowe realizowanie projektów przez poszczególnych beneficjentów była konieczność objęcia siecią światłowodową dodatkowych punktów adresowych. Była to jednak kara iluzoryczna, gdyż beneficjenci nie budowali dalszych odcinków sieci, a tylko wykazywali nowe (kolejne) adresy, jako zrealizowane na już wybudowanej sieci. Beneficjenci występowali między sobą, jako generalni wykonawcy projektów, pomimo że wcześniej (we wniosku o dofinansowanie) argumentowali potrzebę zaangażowania innych wykonawców z powodu braku własnych zasobów do realizacji projektu. Podkreślić należy, że w kosztach projektów beneficjentów, dominującymi były prace związane z budową kanalizacji kablowej lub słupowej od 52% do 58% całości kosztów kwalifikowalnych projektów. Taka struktura wydatków pozwalała beneficjentom na generowanie wysokich marż na realizowanych projektach w konsekwencji zawyżających ich koszty. Nierzetelnie realizowano również niektóre przebiegi sieci,

Nie zapewniono realizacji założeń projektu budowy sieci szerokopasmowego Internetu na terenie województwa podlaskiego

<sup>2</sup> I konkurs – 6,7 mln zł, II konkurs – 137,1 mln zł, IV konkurs – 31,1 mln zł.

wykazując jako zrealizowane punkty adresowe, adresy już wcześniej objęte siecią przez tego beneficjenta (lub jego generalnego wykonawcę) w innych projektach, w tym współfinansowanych ze środków zewnętrznych.

Beneficjenci w zrealizowanych projektach zapewnili możliwości techniczne dostępu hurtowego do wybudowanej infrastruktury innym operatorom. Sami jednak nie przestrzegali zasady równego i niedyskryminującego dostępu, na równych warunkach do hurtowych usług aktywnych i pasywnych<sup>3</sup>. Zawierali lub umożliwiali wzajemnie zawieranie umów abonenckich na świadczenie usług dostępowych zanim było to możliwe, czyli przed zawarciem umów ramowych na dostęp do infrastruktury, jak również przed publikacją ofert hurtowych, co mogło zniechęcić potencjalnych operatorów internetowych.

Gminy prawidłowo zrealizowały projekty Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa – dostęp do publicznego Internetu dla każdego. Wykorzystanie w nich infrastruktury Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej Województwa Podlaskiego było jednak przypadkowe i wynikało z rozwiązań zaproponowanych przez wybranych wykonawców, a nie z konieczności jak najszerszego wykorzystania sieci szkieletowej. Zasady Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa nie wymagały bowiem wykorzystania istniejącej infrastruktury Regionalnych Sieci Szerokopasmowych, mimo że całość kosztów realizacji tych projektów pochodziła ze środków publicznych.

Zasadniczą przyczyną tego stanu był brak, w perspektywie finansowej 2014–2020, zapewnienia wykorzystania infrastruktury Regionalnych Sieci Szerokopasmowych przez beneficjentów budujących warstwę dostępową. W Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa i zasadach konkursowych projektów beneficjentów nie znajdowały się wymogi obligujące do wykorzystania istniejącej infrastruktury Regionalnych Sieci Szerokopasmowych – na co Samorząd Województwa nie miał wpływu, a podejmowane w tym zakresie działania i interwencje były bezskuteczne. Konstruując założenia tego programu oraz konkursów, nie wprowadzono wymogów obligujących do wykorzystania wojewódzkich sieci szkieletowych, ani w przypadku beneficjentów realizujących sieci dostępowe w ramach objęcia obszarów terytorialnych dostępem do szerokopasmowego Internetu, ani w przypadku gmin realizujących dostęp do publicznego Internetu, w całości dofinansowywany środkami publicznymi. Tym samym zignorowano niejako cel budowy Regionalnych Sieci Szerokopasmowych, którym było umożliwienie budowy sieci dostępowych na terenach, gdzie nie funkcjonowali żadeni operatorzy lub nie była planowana budowa sieci dostępu nowej generacji.

Należy podkreślić, że opisane wyżej nieprawidłowości, stwarzają poważne ryzyko utrwalenia zjawiska wykluczenia informacyjnego w województwie podlaskim. Zaniechania lub nieprawidłowo sformułowane zadania mogą w przyszłości skutkować tym, że Samorząd Województwa pozostanie z niewykorzystywaną siecią szkieletową ponosząc koszty jej utrzymania, a obok niej funkcjonować będą równoległe sieci prywatne, pełniące funkcję szkieletowo-dystrybucyjną – obie sieci wybudowane w całości lub częściowo ze środków publicznych. Z kolei brak skierowanego do beneficjentów wymogu obejmowania całych miejscowości siecią szerokopasmowego Internetu skutkować może tym, że żaden inny operator nie będzie zainteresowany dostarczeniem Internetu w tych miejscach, z uwagi na koszty rozbudowy sieci, a mieszkańców nie będzie stać na sfinansowanie takiego przyłącza na zasadach komercyjnych.

<sup>3</sup> Wynikającą z art. 52 ust. 7 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu. Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, ze zm. – poprzednio art. 52 ust. 5.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infrastruktura SSPW  
WP i problemy  
z jej wykorzystaniem

Projekt „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej” zakładał, że operatorami tych sieci będą podmioty zewnętrzne<sup>4</sup>. W przypadku województwa podlaskiego trzy próby wyłonienia operatora zewnętrznego były bezskuteczne. W efekcie Samorząd Województwa podjął się roli operatora SSPW WP, na co uzyskana została zgoda Komisji Europejskiej.

Samorząd Województwa (jako właściciel i operator SSPW WP) uczestniczył w spotkaniach z instytucjami centralnymi odpowiedzialnymi za rozwój sieci szerokopasmowych w Polsce (UKE, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Cyfryzacji), zwracając uwagę na konieczność wykorzystania sieci regionalnych oraz udziału Województwa Podlaskiego w opiniowaniu projektów budowy sieci dostępowych ze środków publicznych. Działania te okazały się jednak nieskuteczne. Instytucje te wskazywały, że w perspektywie finansowej przy rozdysponowywaniu środków na projekty POPC<sup>5</sup> nie przewiduje się preferencji dla istniejących sieci regionalnych. Samorząd Województwa nie otrzymywał próśb o zaopiniowanie założeń POPC związanych z wykorzystaniem infrastruktury SSPW WP. Na etapie ogłaszania poszczególnych konkursów nie konsultowano z operatorem SSPW WP proponowanych przez wnioskodawców przebiegów sieci dostępowych na terenie województwa podlaskiego. W korespondencji kierowanej do CPPC występowało bezskutecznie z prośbą o przekazanie przebiegu planowanych przez beneficjentów sieci dostępowych realizowanych w ramach projektów POPC. Zarówno Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Minister Cyfryzacji oraz CPPC (w udzielonych informacjach<sup>6</sup>) podnosili, że:

- Prace nad koncepcją realizacji projektów w ramach POPC rozpoczęto, gdy projekty budowy RSS były jeszcze w realizacji.
- Samorząd Województwa nie był jedynym operatorem występującym na danym rynku.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów uzyskały opinie prawne, stwierdzające, że brak było możliwości wprowadzenia w ramach konkursów POPC kryterium odnoszącego się do wykorzystania infrastruktury RSS.
- Zaangażowanie właścicieli RSS w proces oceny lub udostępniania im informacji o poszczególnych wnioskach na etapie wyboru projektów jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa wynikającymi

<sup>4</sup> Według stanu na koniec 2022 roku w trzech z pięciu województw w których zrealizowano SSPW operatorami były samorządy województw (w województwie lubelskim i świętokrzyskim po wypowiedzeniu umów operatorom), zaś w przypadku kolejnego województwa (warmińsko-mazurskiego) proces ten jest w trakcie. W przypadku województwa podkarpackiego umowa z operatorem prywatnym obowiązuje do końca 2023 r.

<sup>5</sup> W perspektywie finansowej 2007–2013 dofinansowanie środkami europejskimi projektów/przedsięwzięć dotyczących budowy infrastruktury internetowej zajmowała się, jako instytucja pośrednicząca, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Również projekty o takim charakterze były dofinansowywane z Regionalnych Programów Operacyjnych. W perspektywie finansowej 2014–2020 dofinansowanie takich przedsięwzięć powierzono Centrum Projektów Polska Cyfrowa (jako instytucji pośredniczącej).

<sup>6</sup> Pismo KPRM Ministra Cyfryzacji z 8 grudnia 2022 r. (DT.WPIT.1781.1.2022), Pismo Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 8 grudnia 2022 r., Pismo Dyrektora CPPC z 8 grudnia 2022 r. (CPPC-D03B00-W00.0810.7.2022/1/MB).

z ustawy wdrożeniowej i porozumienia w sprawie systemu realizacji POPC. Przekazywanie opinii samorządów województw było możliwe za pośrednictwem Komitetu Monitorującego POPC.

Zdaniem NIK, nieuprawnione było przy tworzeniu POPC założenie, że sieci SSPW mogą nie zostać zrealizowane do końca 2015 r., co było jedną z przyczyn braku możliwości ich wykorzystania. W ocenie NIK, nie zachodziły również przesłanki wskazujące na zagrożenie konkurencji. Węzły SSPW były bowiem zlokalizowane na obszarach bez innych operatorów lub na których istniejący operator nie zamierzał modernizować i rozwijać sieci. Dodatkowo w żadnej z lokalizacji nie były to sieci typu NGA. NIK zauważa również, że dwie opinie prawne (dotyczące możliwości stosowania preferencji dla RSS), na które powołuje się Minister Funduszy i Polityki Regionalnej i CPPC powstały dopiero podczas kontroli ETO, trwającej od grudnia 2016 r. do marca 2018 r., a na etapie opracowywania POPC była możliwość uzgodnienia tego z KE. Ponadto zdaniem NIK możliwość reprezentacji samorządów wojewódzkich za pośrednictwem ww. Komitetu, ustalona przez Ministra Rozwoju, jest mało reprezentatywny. Stronę samorządów wojewódzkich reprezentuje bowiem jeden przedstawiciel wśród kilkudziesięciu przedstawicieli strony rządowej, organizacji związkowych, izb gospodarczych, organizacji pozarządowych. W ocenie NIK, należy zapewnić udział samorządów województw jako organu doradczego na etapie formułowania założeń konkursowych. To one budowały RSS, mają zatem największą wiedzę i doświadczenie na swoim terenie w zakresie możliwości wykorzystania sieci szerokopasmowych, w tym objęcia za ich pośrednictwem jak największej liczby mieszkańców.

[str. 28–33]

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej i Minister Cyfryzacji podali, że trwają uzgodnienia z Komisją Europejską w zakresie zmian decyzji notyfikacyjnych dotyczących RSS, w tym SSPW. Celem tych zmian jest zwiększenie możliwości wykorzystania sieci RSS poprzez zliberalizowanie zasad ich funkcjonowania. Obejmują one m.in.: [1] odejście od definiowania obszarów, na których operatorzy korzystający z sieci RSS mogą świadczyć usługi detaliczne; [2] umożliwienie przeniesienia własności infrastruktury na inny podmiot publiczny; [3] umożliwienie podłączenia do RSS operatorów z innych części Polski niż położenie danej RSS; [4] uwzględnienie w budżetach poszczególnych projektów RSS wydatków poniesionych dotychczas przez właścicieli RSS na pokrycie kosztów związanych z rozbudową sieci, ich funkcjonowaniem, utrzymaniem i zarządzaniem przez cały czas funkcjonowania i w przyszłości.

Ustalenia ETO  
na temat rozwoju sieci  
szerokopasmowych  
w Polsce

Kontrola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) dotycząca sieci szerokopasmowych w państwach członkowskich UE rozpoczęła się 14 grudnia 2016 r. a zakończyła 21 marca 2018 r. zatwierdzeniem sprawozdania końcowego wraz z wnioskami do KE i krajów członkowskich. W sprawozdaniu tym w zakresie dotyczącym Polski (jednego z pięciu krajów objętych kontrolą) ETO stwierdził, że:

- właściwe organy w Polsce nie zapewniły skoordynowanego wykorzystania środków ani w poprzednim (2007–2013), ani w bieżącym okresie programowania – pkt 76 raportu ETO;

- organy krajowe i regionalne zakładały, że połączeniami „ostatniej mili” zajmą się operatorzy bezpośrednio lub operatorzy prywatni otrzymując wsparcie finansowe z POPC w okresie programowania. Zaproszenie do składania wniosków do POPC nie skłoniło jednak oferentów do podłączenia się do infrastruktury szkieletowej sfinansowanej w okresie 2007–2013.

W odpowiedzi Komisji Europejskiej na to sprawozdanie ETO wskazał, że w przypadku Polski, Komisja uznaje występowanie problemu niedostatecznego wykorzystania RSS wybudowanych w okresie programowania 2007–2013. Jednocześnie wskazała, że należy głębiej przeanalizować i skutecznie rozwiązać kwestię niewystarczającego wykorzystania infrastruktury szkieletowej sfinansowanej w latach 2007–2013.

Ustalenia niniejszej kontroli, wskazują, że w przypadku województwa podlaskiego, mimo podjętych prób, nie nastąpił dialog pomiędzy beneficjentami korzystającymi z POPC a Samorządem Województwa. Samorząd ten przygotował wiele promocji, obniżek cen oraz nowych usług głównie z myślą o beneficjentach POPC. Wykorzystanie przez nich tych usług było jednak niewielkie. [str. 33–34]

Zarząd Województwa prowadził systematyczne działania w zakresie zainteresowania operatorów korzystaniem z sieci SSPW WP, w tym w szczególności skierowane do beneficjentów POPC, poprzez:

- opracowanie na przełomie lat 2015/2016 oferty ramowej, zatwierdzonej 15 lutego 2016 r. przez Prezesa UKE, w której zaproponowane stawki za poszczególne usługi związane z udostępnianiem sieci kształtowały się na ogół w dolnym poziomie ówczesnych cen rynkowych, a przyjęte opusty preferowały długotrwałość umów i tereny o najmniejszym zaludnieniu, a tym samym największych potencjalnych kosztach budowy infrastruktury dostępowej;
- systematyczną modyfikację oferty w zakresie nowych usług (np. wprowadzenie nowej usługi transmisji danych VPN IP MPLS), nowych warunków umów (np. możliwość długotrwałej dzierżawy infrastruktury tzw. IRU), obniżania stawek lub wprowadzania promocji oraz szerszego dostępu do infrastruktury SSPW WP, w tym w związku z propozycjami przedkładanymi przez beneficjentów POPC, przy zastosowaniu stawek (wg porównania z marca 2022 r.) na ogół niższych niż w innych sieciach regionalnych;
- spotkania i konferencje, w tym skierowane do beneficjentów POPC oraz systematyczne sygnalizowanie tym beneficjentom wprowadzanych promocji, usług czy opustów.

Samorząd Województwa nie posiadał natomiast wiedzy o przebiegach planowanych przez beneficjentów POPC sieci dostępowych (poza punktami adresowymi, które wybrali do realizacji). Operator SSPW WP pozyskiwał wybiórcze informacje o planowanej budowie tych sieci, głównie na podstawie wniosków o wydanie warunków technicznych zgłaszanych przez beneficjentów na podłączenie się do SSPW WP w konkretnych lokalizacjach lub gdy był zapraszany do uzgodnienia dokumentacji projektowej w punktach kolizyjnych z siecią (ZUD). W wyniku tych informacji systematycznie kierował korespondencje do CPPC, Ministerstwa Funduszy

**Działania Samorządu  
Województwa  
w zakresie wykorzystania  
infrastruktury SSPW WP**

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

i Polityki Regionalnej, wskazując na ewentualne nieprawidłowości w budowie przez beneficjentów sieci dostępowych bez wykorzystywania istniejącej infrastruktury SSPW WP. Działania te nie przynosiły jednak oczekiwanych efektów. W ostatniej odpowiedzi CPPC z 21 lutego 2021 r. wskazano głównie, że CPPC nie może narzucać beneficjentom punktów adresowych, które mają realizować, a ich wybór jest wyłącznie decyzją inwestycyjną danego przedsiębiorcy.

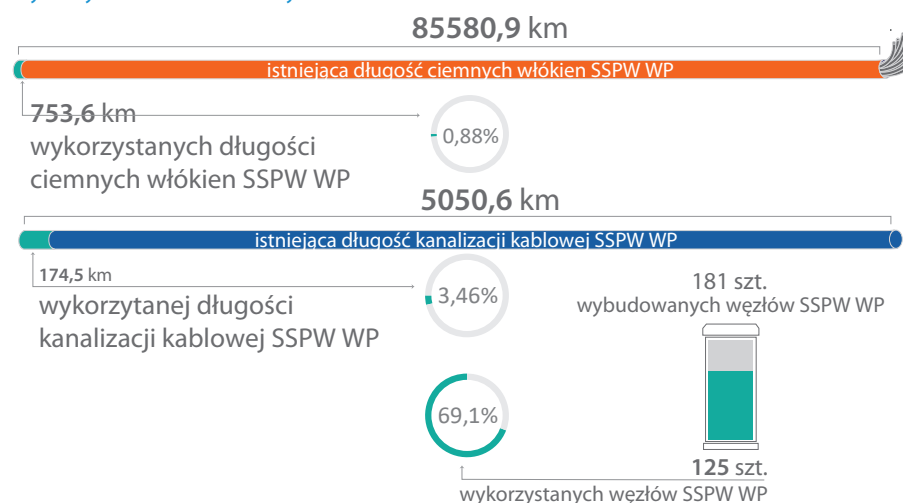
W ocenie NIK takie podejście CPPC pozwalało beneficjentom na dowolne kształtowanie przebiegu sieci dostępowych, z pominięciem istniejącej infrastruktury SSPW WP. W konsekwencji nie osiągnięto poziomu wykorzystania infrastruktury zapewniającej za jej pośrednictwem jak najszerszy dostęp mieszkańców województwa do szybkiego Internetu oraz pokrycia kosztów funkcjonowania SSPW WP.

Wykorzystanie infrastruktury SSPW WP było niewielkie:

- Zajętość ciemnych włókien na potrzeby operatorów wynosiła wg stanu na maj 2022 r. 0,88% (753,6 km z 85 580,9 km z ich całkowitej długości). W przypadku innych RSS objętych projektem było to od 1,18% do 7,29%<sup>7</sup>.
- Zajętość kanalizacji kablowej dostępnej dla operatorów (5050,6 km) wg stanu na maj 2022 r. wynosiła 3,45% (174,5 km). W przypadku innych RSS objętych projektem było to od 11,13% do 29,93%<sup>8</sup>.
- Wykorzystanie węzłów SSPW WP wg stanu na maj 2022 r. wynosiło 69,1% (wykorzystywanych było 125 z 181 węzłów). W przypadku innych RSS objętych projektem było to od 21,18% do 78,75%.

Infografika nr 1

Wykorzystanie infrastruktury SSPW WP



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie danych z kontroli.

<sup>7</sup> Na podstawie informacji uzyskanych z Lubelskiego Centrum Innowacji i Technologii (jednostki Marszałka Województwa Lubelskiego) – pismo z dnia 16 grudnia 2022 r. (ZIT-II.0530.15.2022.BSZ), Według stanu na koniec 2021 r. oraz Marszałka Województwa Podkarpackiego z 20 stycznia 2023 r. (SI-I.052.50.2022.PK), Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z 12 grudnia 2022 r. (IT-IV.2635.4.30.2022 r.), Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 16 grudnia 2022 r. (SI-II.052.14.2022). Dane dotyczące ciemnych włókien bez województwa warmińsko-mazurskiego.

<sup>8</sup> Jak wyżej.



## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

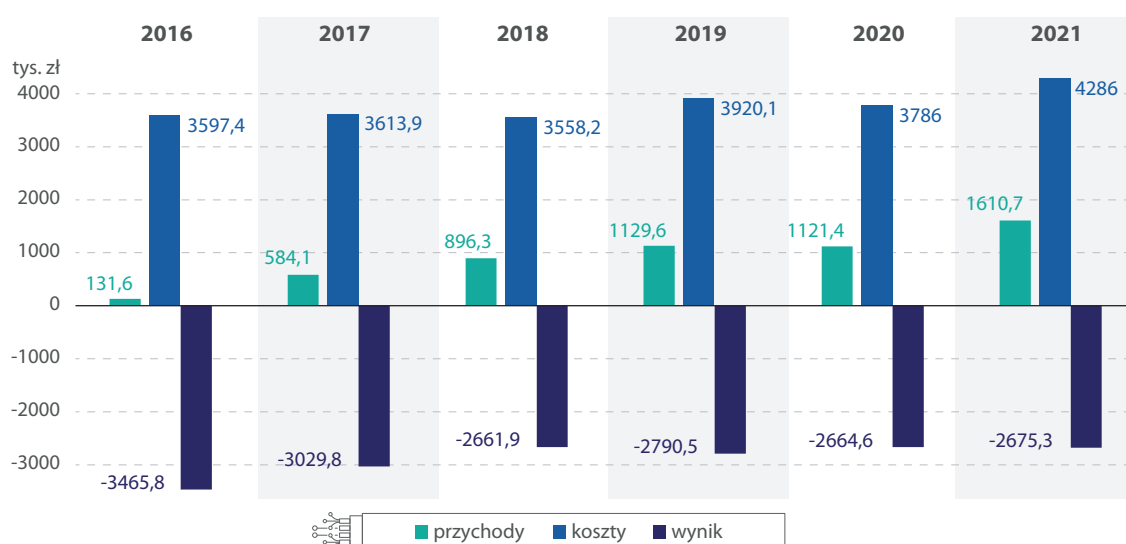
W efekcie nadal dla około 86,0 tys. zamieszkanego budynków na terenie województwa podlaskiego (z około 200,0 tys.) nie ma zapewnionej możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu<sup>9</sup>, a uwzględniając najnowsze dane dla województwa podlaskiego publikowane przez CPPC liczba białych plam obejmuje 102,0 tys. punktów adresowych w których jest 106,5 tys. gospodarstw domowych<sup>10</sup>. [str. 35–41]

Poziom wykorzystania infrastruktury SSPW WP, mimo systematycznych działań mających na celu poprawę w tym zakresie, nie przekładał się na poziom uzyskiwanych przychodów pozwalających na pokrycie kosztów funkcjonowania. W latach 2016–2021 koszty funkcjonowania SSP WP przewyższały przychody odpowiednio o: 3465,7 tys. zł, 3029,8 tys. zł, 2661,9 tys. zł, 2790,5 tys. zł, 2664,6 tys. zł i 2675,4 tys. zł.

Przychody i koszty funkcjonowania SSPW WP

Wykres nr 1

Przychody i koszty SSPW WP w latach 2016–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Beneficjenci POPC realizujący Projekt wykazywali się zasięgami do około 46,9 tys. niepowielających się punktów adresowych<sup>11</sup>, generowali zaledwie od 9,2% w 2018 r. do 27,0 % w 2021 r. przychodów SSPW WP, podczas gdy pozostali kontrahenci SSPW WP, doprowadzający sygnał do około 33,4 tys. niepowielających się punktów adresowych generowali od 90,8% w 2018 r. do 73,0% w 2021 r. przychodów SSPW WP. W przypadku województwa świętokrzyskiego beneficjenci POPC generowali od 82,5% do 84,5%, a lubelskiego od 19,7% do 71,2%<sup>12</sup> przychodów tych sieci. [str. 40–44]

<sup>9</sup> Z uwzględnieniem wszystkich konkursów POPC na terenie województwa podlaskiego, w tym z IV konkursu, z terminem realizacji do 30 listopada 2023 r.

<sup>10</sup> Dane ustalone na podstawie konsultacji białych plam, przeprowadzonej w sierpniu i wrześniu 2022 r.

<sup>11</sup> Według danych UKE za 2021 rok w zakresie sieci światłowodowych.

<sup>12</sup> Brak jest w tym zakresie danych z województwa warmińsko-mazurskiego z uwagi na funkcjonowanie operatora zastępczego (wyznaczonego przez sąd). Dane z województwa podkarpackiego dotyczą zaś zakresu rzeczowego, który wynosił od 19,7 do 28,9%.

### Utrzymanie i zarządzanie SSPW WP

Samorząd Województwa zapewnił kompetentny personel do obsługi i utrzymania sieci, wyodrębniony organizacyjnie. Personel ten był najmniej liczny spośród pozostałych RSS, w których liczył od ośmiu do 16 osób.

W celu utrzymania infrastruktury, zapewniono wsparcie techniczne podmiotu zewnętrznego do obsługi urządzeń sieciowych i ich serwisowania przez pięć pierwszych lat funkcjonowania sieci, a następnie corocznie. Zorganizowany system dozoru sieci, mimo nielicznego personelu, zapewniał jej sprawną obsługę. Występujące awarie były usuwane w ciągu 24 godzin (tj. czasu wynikającego z zawartych umów ramowych), przy czym najdłuższe awarie wynikały z nieprawidłowo prowadzonych prac budowlanych lub zdarzeń losowych, a nie z nieprawidłowego funkcjonowania urządzeń. Sprawnie też wydawano warunki techniczne w zakresie podłączenia się do infrastruktury SSPW WP innych operatorów. [ str. 34–38]

### Konkursy POPC dotyczące województwa podlaskiego

W ramach I osi priorytetowej POPC Powszechny dostęp do szybkiego Internetu założono wspieranie działań umożliwiających jak najszerzy dostęp do sieci szerokopasmowych przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, na których stwierdzono niedoskonałość rynku lub istotne nierówności w zakresie dostępu do sieci NGA. Tworzona infrastruktura powinna umożliwić osiągnięcie parametrów min. 30 Mb/s. (punktowano dodatkowo możliwość osiągnięcia 100 Mb/s.). W ramach alokacji 2014–2022 CPPC zorganizowało cztery edycje konkursów<sup>13</sup>. Teren województwa podlaskiego został objęty trzema z tych konkursów (I, II i IV). Konkurs I dotyczył dziewięciu obszarów ograniczonych terytorialnie do sześciu powiatów, z których ostatecznie tylko na jeden obszar został wyłoniony beneficjent<sup>14</sup>. W II konkursie całe województwo podzielono na trzy duże obszary (obejmujące wszystkie powiaty) i na każdym z nich został wyłoniony beneficjent. W IV konkursie teren województwa podzielono na pięć obszarów realizowanych w II w konkursie, głównie w celu objęcia zasięgiem kolejnych gospodarstw domowych na tych obszarach. [ str. 44–46]

### II konkurs POPC i jego konsekwencje

W zasadniczym dla województwa podlaskiego II konkursie, obejmującym 131 749 gospodarstw domowych zlokalizowanych w 124 532 punktach adresowych, trzech beneficjenci zadeklarowali objęcie zasięgiem 52 628 gospodarstw domowych zlokalizowanych w 47 681 punktach adresowych (odpowiednio 39,9% i 38,3% punktów objętych konkursem). Warunki konkursu były bardziej liberalne w odniesieniu do warunków I konkursu i określały głównie:

- objęcie zasięgiem budowanych sieci minimalnie od 24,0% do 24,6 % gospodarstw domowych z tzw. puli podstawowej dla każdego z obszarów, podczas gdy beneficjenci zadeklarowali, od 37,1% do 42,9% całej puli gospodarstw domowych (CPPC nie ingerowało w wybór przez beneficjentów tych punktów adresowych); możliwość zmiany tych punktów (bez konieczności zgłaszania zmian do 15% punktów);

<sup>13</sup> Z tego konkursu trzeci odbywał się w dwóch częściach.

<sup>14</sup> Obszar na terenie powiatu bielskiego obejmujący 1585 gospodarstw domowych, w przypadku których poziom minimalny to 1039 (65,6%) przy poziomie dofinansowania 69% kosztów kwalifikowalnych projektu.

- maksymalne wykorzystanie obcej infrastruktury na poziomie 10% kosztów kwalifikowalnych, w tym IRU maksymalnie do 5% tych kosztów, bez rozróżnienia czy są to sieci szkieletowe i dystrybucyjne czy dostępne<sup>15</sup> oraz kwalifikowalność wydatków w warstwie sieci dystrybucyjnej i szkieletowej wyłącznie w zakresie, w jakim są niezbędne do realizacji sieci NGA, a także pod warunkiem, że jest to najbardziej efektywna możliwość realizacji sieci dostępowej i nie jest możliwe lub uzasadnione skorzystanie z istniejącej infrastruktury lub usług hurtowych;
- możliwość wyłaniania głównych wykonawców w uproszczonych procedurach<sup>16</sup>;
- zapewnienie hurtowego dostępu na wybudowanej w projektach infrastrukturze na zasadach zapewniających otwarty, przejrzysty i niedyskryminacyjny dostęp.

Zasadniczym wskaźnikiem realizacji projektów było objęcie zasięgiem zadeklarowanych punktów adresowych oraz jednostek oświatowych. CPPC (z zaangażowaniem UKE) nie weryfikowało projektów pod kątem wykorzystania istniejącej infrastruktury RSS jako najbardziej efektywnych wariantów budowy sieci dostępowych. Na etapie oceny wniosków zawierających jedynie wstępne koncepcje budowy sieci na danym obszarze, wskazywano jedynie na możliwość nieuznania wydatków związanych z budową dublującej się infrastruktury jako kosztów niekwalifikowalnych. Faktyczna zaś ocena mogła być dokonana dopiero po stworzeniu dokumentacji budowlanej i wykonawczej. Jednak na dalszych etapach realizacji projektów nie weryfikowano tego, ograniczając się do zapewnienia wymogów formalnych w zakresie realizacji projektów oraz aspektów technicznych zbudowanych sieci, osiągnięcia wymaganych parametrów jakościowych i możliwości świadczenia usług hurtowych.

W ocenie NIK powyższe rozwiązania oraz podejście CPPC spowodowały, że:

- Swobodny wybór przez beneficjentów od 37,1% do 42,9% gospodarstw domowych wskazanych w II konkursie na tak dużych obszarach (obejmujących od 22 do 47 gmin) skutkowało dowolnym kształtowaniem przebiegu sieci, wyborem przez beneficjentów jak najbardziej atrakcyjne lokalizacje, bez prób optymalizacji wykorzystania SSPW WP. W efekcie, mimo realizacji ok 40% wskazanych w konkursie punktów adresowych na trzech obszarach, zasięgiem objęto: 279 z 981 miejscowości na obszarze białostockim, 423 z 1442 miejscowości na obszarze łomżyńskim i 199 ze 1004 miejscowości na obszarze suwalskim<sup>17</sup>. Stopień realizacji tych punktów w poszczególnych miejscowościach był fragmentaryczny. W poszczególnych obszarach tylko bowiem odpowiednio w: 19,4%, 38,1 % i 8% miejscowości objęto zasięgiem wszystkie wystawione do konkursu punkty adresowe.

<sup>15</sup> Co dotyczyło wszystkich konkursów.

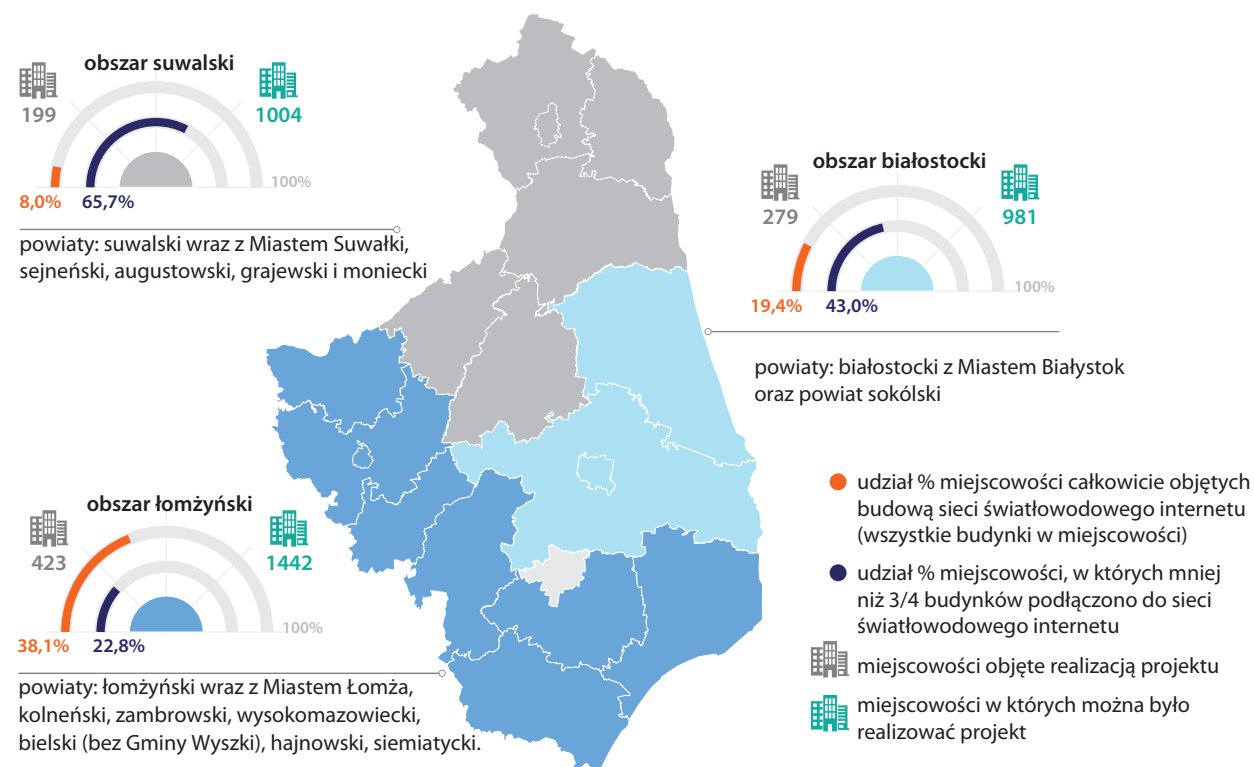
<sup>16</sup> Jak wyżej.

<sup>17</sup> Wyliczenia bez uwzględnienia punktów adresowych udostępnionych beneficjentom już w trakcie realizacji projektów.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Skala miejscowości objętych projektami i poziom wyczerpania punktów adresowych w objętych projektami miejscowościach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

W ocenie NIK taki sposób realizacji projektów może w znacznym stopniu ograniczyć chęć realizacji usług przez innych OK w tych miejscowościach, mimo dostępu hurtowego, z uwagi na nieopłacalność świadczenia usług w tak niewielkich lokalizacjach. Mieszkańcy tych miejscowości, do których nie doprowadzono sieci dostępowych, zostaną zaś zdani na jedynego operatora dyktującego warunki i ceny podłączenia. Z kolei realizacja inwestycji w pozostałych (nie objętych zasięgiem lokalizacjach) może okazać się wielokrotnie bardziej kosztowna z uwagi na rozproszenie zabudowy. Na przykład w obszarze łomżyńskim 57% pozostających do realizacji punktów adresowych (około 30 tys.) znajduje się w ponad tysiącu miejscowości. Problem niezapewnienia w POPC podłączenia lokalizacji trudnodostępnych, a tym samym znacznie trudniejszą realizację interwencji publicznej ze środków UE w perspektywie finansowej 2021–2027, NIK sygnalizowała również w Informacji o wynikach kontroli P/20/069<sup>18</sup>. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej podał<sup>19</sup>, że w planowanym programie na lata 2021–2027 wnioskodawca nie będzie miał dowolności, jeśli chodzi o dobór punktów adresowych do podłączenia do sieci. Będzie zobowiązany do pokrycia 100% wyznaczonego obszaru interwencji.

<sup>18</sup> Informacja z kontroli *Efekty realizacji projektów dotyczących zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu na terenie województwa lubelskiego*, Nr ewid. 194/2021/P/20/069/LLU.

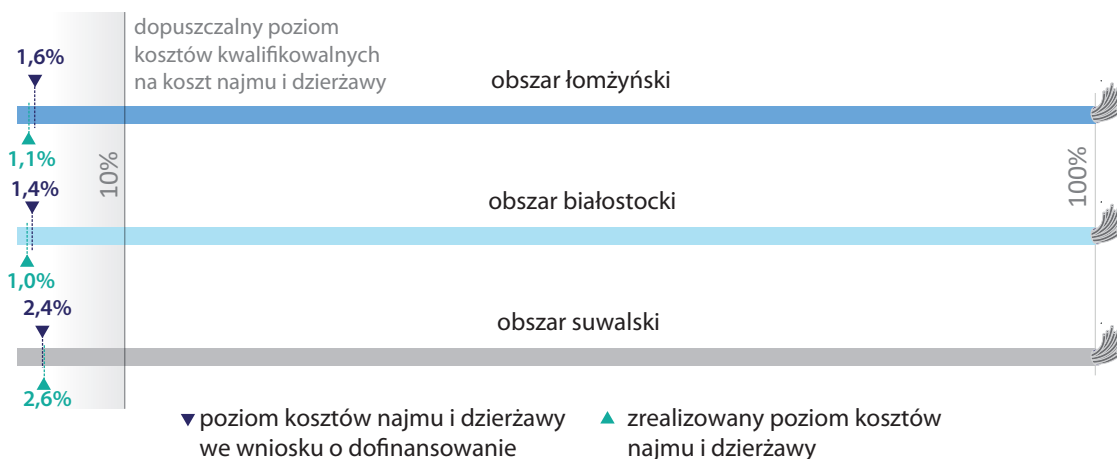
<sup>19</sup> W odpowiedzi z 8 grudnia 2022 r.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- Beneficjenci nie byli zainteresowani wykorzystaniem istniejącej infrastruktury SSPW WP. Już na etapie wniosków o dofinansowanie zakładali jedynie od 1,4% do 2,4% kosztów kwalifikowalnych projektów dotyczących wykorzystania obcej infrastruktury, w tym RRS. W ostatecznej realizacji dzierżawy stanowiły od 1,0% do 2,6%<sup>20</sup> kosztów kwalifikowalnych projektów, przy dopuszczalnym poziomie 10%. Mimo promocji i nowych usług kierowanych przez Samorząd Województwa do beneficjentów POPC, ich zainteresowanie wykorzystaniem SSPW WP było niewielkie, o czym świadczy uzyskiwany od tych beneficjentów udział w przychodach SSPW WP. Operator SSPW WP jako pierwszy spośród operatorów RSS wprowadził możliwość zawierania umów IRU, pozwalających na zaliczenie do kosztów projektu ponad 90% kosztów wieloletniej dzierżawy – maksymalnie do 16 lat. Z usługi tej skorzystał tylko jeden beneficjent, wydzierżawiając 0,435 km kanalizacji kablowej.

Infografika nr 3

Poziom deklarowania i korzystania z dzierżaw i najmu infrastruktury przez beneficjentów II konkursu POPC



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

- O omijaniu infrastruktury SSPW WP świadczy też poziom wykorzystania jej węzłów przez beneficjentów POPC, szczególnie na obszarze łomżyńskim i białostockim. W celu objęcia zasięgiem gospodarstw domowych korzystano bowiem odpowiednio z 11 węzłów w 11 gminach, przy łącznej ilości 68 węzłów SSPW WP na terenie 36 gmin, w których zrealizowano punkty adresowe gospodarstw domowych<sup>21</sup> obszaru łomżyńskiego i z 14 węzłów w 12 gminach przy łącznej ilości 43 węzłów SSPW WP na terenie 23 gmin, w których zrealizowano punkty adresowe obszaru białostockiego. Występowały liczne przypadki obejmowania na terenach gmin punktów adresowych bezpośrednio w miejscowościach, w których znajdowały węzły SSPW WP bez korzystania z nich, prowadząc sygnał spoza gminy nowobudowanymi liniami, jak również przypadki korzystania w tych samych miejscowościach z węzłów innego operatora

<sup>20</sup> W przypadku jednego z beneficjentów udział procentowy kosztów dzierżawy i najmu w kosztach kwalifikowalnych nieznacznie wzrósł, co wynikało z otrzymanej kary i zmniejszenia kosztów kwalifikowalnych.

<sup>21</sup> Według danych na 6.12.2022 r. z uwagi na termin realizacji projektu do 28 lutego 2023 r.

za wyższe stawki niż miała SSPW WP (przy jednoczesnym udostępnianiu przez tego operatora sygnału pobieranego od SSPW WP).

Brak zainteresowania operatorów do korzystania z infrastruktury SSPW WP wystąpił również w przypadku innych środków publicznych, dotyczących konkursów ogłaszanych przez NASK na zapewnienie w ramach OSE połączeń internetowych do szkół. Przykładem jest jeden z konkursów, którym objęte zostały m.in. trzy szkoły<sup>22</sup>, w których znajdowały się węzły SSPW WP. Żaden z czterech operatorów składających oferty (w tym jeden z beneficjentów POPC) nie wystąpił o możliwość wykorzystania połączenia za pośrednictwem węzłów SSPW WP. Natomiast ich oferty w zakresie jednorazowej opłaty instalacyjnej były wielokrotnie wyższe i opiewały na krotności oferty Samorządu Województwa (82–1476 krotnie).

- W części obszarów beneficjenci wykorzystywali istniejącą infrastrukturę wybudowaną przez jednego z nich w perspektywie finansowej 2007–2013 (projekty realizowane w latach 2013–2015)<sup>23</sup>. Było to 34 miejscowości w białostockim obszarze konkursowym (774 punktów adresowych) i pięć miejscowości w suwalskim obszarze konkursowym (59 punktów adresowych). Internet światłowodowy w tych miejscowościach został zrealizowany w latach 2013–2015 przez beneficjenta obszaru suwalskiego (będącym jednocześnie głównym wykonawcą na obszarze białostockim). W ocenie NIK naruszono w ten sposób §4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata , gdyż wsparcie może być udzielone tylko na projekty realizowane na obszarach, na których sieci NGA nie istnieją lub nie zostaną wybudowane w ciągu najbliższych trzech lat.
- W opinii NIK takie działania beneficjentów wynikały z niewystarczającego nadzoru nad realizacją projektów przez CPPC, niezapewnienia ciągłości informacji na temat realizowanych tego rodzaju projektów pomiędzy perspektywami finansowymi 2007–2013 i 2014–2020, jak również niedoskonałości procesu ustalania punktów adresowych do konkursów, w tym wynikających z regulacji w zakresie inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej i zaniechaniami w tym zakresie operatorów. Faza realizacji projektów POPC rozpoczęła się po ok. 2–3 latach od wytypowania punktów adresowych do konkursów. Zakres zaś informacji przekazywanych przez operatorów w ramach inwentaryzacji obejmował m.in. tylko punkty adresowe i parametry techniczne możliwego do uzyskania sygnału w danej lokalizacji bez faktycznego przebiegu danej sieci. W konsekwencji operatorzy raportowali na przykład tylko punkty adresowe/gospodarstwa domowe, do których fizycznie doprowadzono sieć, a nie znajdujące się w przebiegu danej sieci lub przestawali je wykazywać w kolejnych latach, tym samym punkty te pojawiały się jako kolejne białe plamy. Wszyscy trzej benefi-

<sup>22</sup> Objętych realizowanym przez NASK w 2016 roku pilotażowym programem OSE przyłączone z węzłów SSPW WP zlokalizowanymi przy tych placówkach.

<sup>23</sup> Infrastruktura ta była wybudowana na terenie powiatu augustowskiego i sokólskiego, w efekcie znalazły się na dwóch obszarach konkursowych: białostockim i suwalskim.

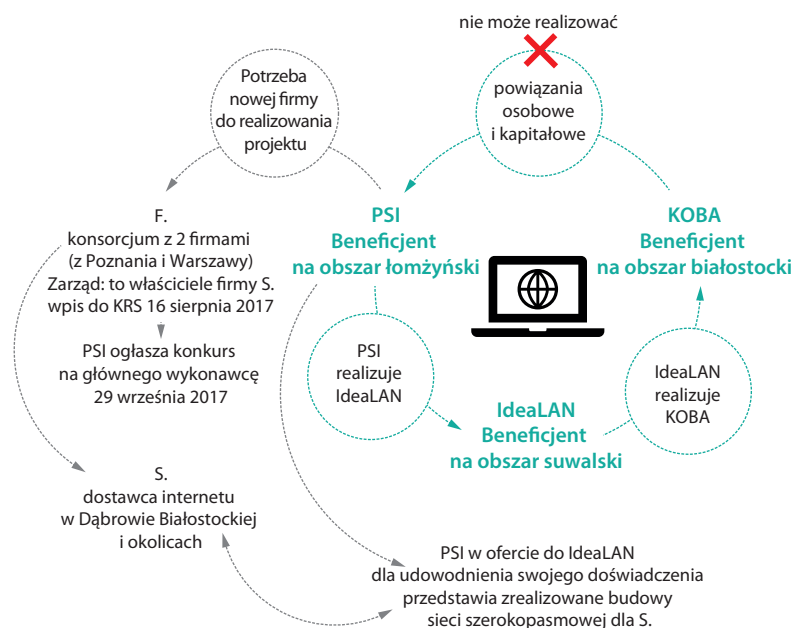
## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

cyjenci II konkursu zaniedbali obowiązki inwentaryzacyjne w zakresie inwentaryzacji infrastruktury zrealizowanej w ramach realizowanych projektów. Problem wyznaczania obszarów konkursowych i aktualności punktów adresowych wystawianych w konkursach POPC oraz brak danych o rzeczywistych przebiegach istniejących sieci NIK sygnalizował również w Informacji o wynikach kontroli P/20/069<sup>24</sup>.

- Nadzorując beneficjentów w zakresie wyboru wykonawców, CPPC nie zwracało uwagi na wzajemne powiązania poszczególnych beneficjentów i podawane przez nich niewiarygodne informacje na temat możliwości realizacji projektów. Wszyscy trzej beneficjenci we wnioskach o dofinansowania stwierdzili, że nie dysponują możliwościami technicznymi i odpowiednim personelem do realizacji tych projektów. Niemniej jednak po otrzymaniu dofinansowania zgłosili się z ofertą do innego beneficjenta i zostali wybrani głównymi wykonawcami projektów z tego samego konkursu na innych obszarach województwa. Przedstawiono to na rysunku poniżej. Wartości realizacji umów na głównych wykonawców odpowiadały praktycznie w całości wartości poszczególnych projektów.

Infografika nr 4

Podmioty realizujące projekty z II konkursu i ich generalni wykonawcy



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Zadaniem NIK taki wybór wykonawców, jak również możliwości dowolnego kształtowania przebiegu budowanych sieci, uzasadniany swobodnym wyborem punktów adresowych wystawionych w konkursie powodował, że beneficjenci byli zainteresowani w jak największym zakresie budową samych linii (tym samym omijaniem istniejącej infrastruktury lub praktycznie jej dublowaniem). U poszczególnych beneficjentów od 52% do 58% kosztów projektów stanowiła robocizna

<sup>24</sup> Patrz przypis nr 18.

w zakresie budowy kanalizacji kablowej lub podbudowy słupowej, gdzie możliwe było uzyskanie największej marży, niemożliwej w przypadku zakupu urządzeń i wyposażenia czy też dzierżawy infrastruktury bądź realizacji projektów we własnym zakresie. Stąd beneficjenci byli zainteresowani jak największym zakresem prowadzenia prac związanych z budową kanalizacji kablowej, czy podbudowy słupowej (poza aspektem posiadania na własność wybudowanej infrastruktury). W ocenie NIK, w przypadku większego wykorzystania infrastruktury SSPW WP oraz realizacji projektów własnymi środkami, możliwe byłoby objęcie zasięgiem większej liczby punktów adresowych przy tej samej wartości projektów. Na przykład w przypadku obszaru suwalskiego analiza kilku fragmentów przebiegów sieci w zakresie możliwości wykorzystania infrastruktury SSPW WP pozwoliłaby na zaoszczędzenie 515,0 tys. zł, a tym samym objęcie zasięgiem dodatkowo około 200 punktów adresowych. Problem dublowania w ramach projektów POPC sieci wybudowanych z dofinansowaniem UE w perspektywie finansowej 2007–2013 i nieskuteczność działań CPPC oraz UKE w celu wyeliminowania takich przypadków, NIK sygnalizował również w Informacji o wynikach kontroli P/20/069<sup>25</sup>.

- Stosowane przez CPPC kary za opóźnienia w realizacji projektów w II konkursie, w postaci dodatkowych punktów adresowych (uzgadnianych pomiędzy beneficjentem a CPPC), były iluzoryczne. Nie wiązały się bowiem z koniecznością ponoszenia dodatkowych nakładów i prac, a jedynie kreatywnością dobierania karnych punktów adresowych. Np. w przypadku beneficjenta obszaru suwalskiego<sup>26</sup> został on zobligowany do podłączenia (objęcia zasięgiem) 683 gospodarstw domowych. Ponad połowa (352, tj. 51,5%) z tych punktów znajdowała się w zabudowie wielorodzinnej w Augustowie, gdzie podczas budowy sieci światłowodowego Internetu beneficjent pozostawił zakończenia sieci. Poza tym sygnał internetowy w tych lokalizacjach dostarczało od trzech do czterech innych operatorów, w tym z wykorzystaniem światłowodu. W pozostałych zaś przypadkach zostały wybrane punkty znajdujące się w przebiegu już wybudowanych linii, często pomiędzy już wykazanymi jako zrealizowane punktami adresowymi. [str. 44–55]

#### Zapewnienie dostępu hurtowego przez beneficjentów

Beneficjenci przygotowali swoje sieci wybudowane w ramach projektów POPC do udostępnienia hurtowego (co było jednym z wymogów konkursowych), jednak w przypadku beneficjentów II konkursu wystąpiły działania naruszające zasadę równego i niedyskryminującego dostępu do hurtowych usług. Po zakończeniu budowy, beneficjenci powinni byli ustalić cennik dostępu hurtowego z regulatorem krajowym (UKE) i go opublikować, a następnie po upływie 30 dni po publikacji, mogli rozpocząć zawieranie umów z abonentami lub z innymi OK na dostęp hurtowy do wybudowanej sieci. Nie dotrzymali jednak tych warunków. Zawierali umowy abonenckie na świadczenie usług dostępu do Internetu

<sup>25</sup> Patrz przypis nr 18.

<sup>26</sup> Projekt na obszarze łomżyńskim podczas kontroli NIK nie został zakończony. Pomiędzy beneficjentem a POPC prowadzono uzgodnienia co do wytypowania karnych punktów adresowych.



(tym samym przesyłanie sygnału internetowego do nich) lub umożliwiali zawieranie takich umów pozostałym beneficjentom realizującym projekty przed upływem 30 dni od publikacji oferty handlowej, lub podpisaniem umowy ramowej na dostęp hurtowy, co dawało tym operatorom przewagę nad innymi operatorami i stanowiło naruszenie art. 52 ust. 7 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 i 108 Traktatu<sup>27</sup> jeżeli oferuje możliwie najszerszy aktywny i pasywny dostęp hurtowy na sprawiedliwych i niedyskryminujących warunkach. [str. 55–57]

W ocenie NIK, takie działania beneficjentów łamią zasady dostępu hurtowego do infrastruktury dostępowej. Jest to też niejako sygnał ostrzegawczy dla pozostałych zainteresowanych operatorów, aby nie korzystali z oferty hurtowej na obszarze innego operatora. W rezultacie realizacja w poszczególnych miejscowościach niepełnego zakresu punktów adresowych i działania łamiące zasady dostępu do usług hurtowych stawiają w dużej nierównowadze relacje między beneficjentami a potencjalnymi OK. Może to być istotną barierą w faktycznym korzystaniu z dostępu do szerokopasmowego Internetu. W konsekwencji wydatki publiczne poniesione na budowę RSS oraz sieci dostępowych nie zapewnią w założonej perspektywie (do 2025 roku) dostępu do szerokopasmowego Internetu wszystkim gospodarstwom domowym.

W ramach POPC, Oś Priorytetowa I – Powszechny dostęp do szybkiego Internetu realizowano również dedykowane gminom Działanie 1.1 – Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach poprzez montaż w przestrzeni publicznej punktów dostępowych do sieci bezprzewodowej (tzw. hotspotów). W konkursie tym nie postawiono żadnych warunków dotyczących wykorzystania istniejącej infrastruktury RSS, mimo że całość kosztów realizacji projektów (wg stawki ryczałtowej) pochodziła ze środków publicznych (85% środki UE i 15% środki z budżetu państwa), co w ocenie NIK jest działaniem niegospodarnym. [str. 57–58]

W ocenie NIK, operatorzy, bez mechanizmów wymuszających korzystanie z infrastruktury wybudowanej ze środków publicznych, nie będą w większości przypadków zainteresowani jej wykorzystaniem. W przypadku projektów dotyczących budowy sieci dostępowych nie osiągnęliby bowiem natychmiastowych zysków wynikających z samej budowy. Istotna jest również chęć posiadania własnej infrastruktury zrealizowanej ze środków publicznych. Świadczy o tym niewielki zakres wykorzystania infrastruktury SSPW WP przez beneficjentów POPC, mimo licznych promocji, obniżania stawek oraz wprowadzania nowych usług przez Operatora SSPW WP. Znamienny jest również przykład jednego z konkursów NASK w zakresie dostawy Internetu do placówek oświatowych, gdzie operator SSPW WP zaproponował wielokrotnie niższe stawki za podłączenie placówek, a żaden z oferentów nie wystąpił z propozycją

Dostęp do Internetu realizowany przez podmioty publiczne

<sup>27</sup> Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, ze zm. (uprzednio art. 52 ust. 5 rozporządzenia).

wykorzystania istniejącej infrastruktury SSPW WP. Funkcjonowanie POPC w perspektywie finansowej zrodziło nowe problemy, takie jak: pozostawienie bez dostępu do szerokopasmowego Internetu miejscowości o trudnych lokalizacjach (kosztownych w przyszłej realizacji), miejscowości tylko częściowo objęte zasięgiem szerokopasmowego Internetu, powstanie sieci dostępowych o charakterze szkieletowo-dystrybucyjnym, dublujących istniejącą infrastrukturę RSS. Aktualne pozostają wnioski z kontroli NIK P/20/06928, dotyczące m.in.: zapewnienia mechanizmów wsparcia uniemożliwiających dublowanie odpowiednio rozwiniętej infrastruktury szerokopasmowej przez nowe inwestycje (wniosek skierowany do Prezesa Rady Ministrów), zidentyfikowania i wyeliminowania możliwości dublowania sieci szerokopasmowych przez beneficjentów POPC na terenach, na których takie sieci zostały wybudowane w perspektywie finansowej 2007–2013 (wniosek do Dyrektora CPPC), wykorzystania zmienionych regulacji prawnych w ustawie o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, dotyczących inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej, do rzetelnego wyznaczenia obszarów wsparcia (wniosek do Prezesa UKE), wyegzekwowania od beneficjentów POPC terminowego i zgodnego ze stanem faktycznym zgłaszania danych do systemu inwentaryzacyjnego (wniosek do Dyrektora CPPC).

<sup>28</sup> Patrz przypis nr 18.

## 4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski dotyczące głównie zapewnienia przez beneficjentów rzetelnych danych inwentaryzacyjnych oraz zaprzestania działań naruszających zasady dostępu hurtowego. Natomiast, mimo lokalnego charakteru kontroli, Izba mając na względzie finansowanie projektów w nowej perspektywie finansowej 2021–2027 i stwierdzone w niniejszej kontroli ryzyka związane z zapewnieniem właściwego wykorzystania środków publicznych na budowę infrastruktury Internetu szerokopasmowego i zachowaniem infrastruktury Regionalnych Sieci Szerokopasmowych, wskazuje na potrzeby zmian o charakterze systemowym i zwraca uwagę na ryzyka związane z:

1. Dalszym brakiem wykorzystania infrastruktury RSS do budowy sieci dostępowych w nowej perspektywie finansowej, szczególnie w sytuacji, kiedy nie zostanie sfinalizowany proces negocjowanych z Komisją Europejską nowych zasad funkcjonowania RSS w tym zakresie.
2. Brakiem wypracowanych zasad typowania obszarów interwencji, które pozwoliłyby wykluczyć przypadki interwencji na obszarach z istniejącą infrastrukturą szerokopasmową o wymaganych parametrach i poprawić wykorzystanie istniejącej infrastruktury RSS.
3. Nadmierną dowolnością w doborze punktów adresowych przez wnioskodawców jak i brakiem zobowiązania ich do pełnej realizacji wybranych obszarów interwencji.
4. Brakiem rozwiązań mających na celu objęcie przez beneficjentów pełnym zasięgiem miejscowości, które w projektach zrealizowanych w perspektywie 2014–2020 zostały zrealizowane tylko w części.
5. Niewystarczającymi możliwościami dzierżawy infrastruktury w warstwie szkieletowo-dystrybucyjnej, w tym na zasadach IRU.
6. Niedostatecznymi kontrolami przestrzegania przez operatorów zasad zapewnienia dostępu hurtowego na sieciach wybudowanych ze środków publicznych.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i zaniechaniem Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dochodzenie kar wynikających z naruszenia zasad konkursowych i postanowień umów o dofinansowanie od beneficjentów, którzy naruszyli zasady zapewnienia równego i niedyskryminującego dostępu do usług hurtowych.
2. Rozważenie weryfikacji, przy współpracy z Prezesem UKE, efektywności wykorzystania infrastruktury RSS w wybudowanych przez beneficjentów projektach, w tym dzierżawy części węzłów od innego operatora w projekcie obejmującym obszar łomżyński.

Przekazywanie podczas inwentaryzacji infrastruktury teleinformatycznej danych zgodnych ze stanem faktycznym i terminowo oraz przestrzeganie zasad zapewnienia równego dostępu do sieci wybudowanych w ramach udzielonego dofinansowania.

Minister Funduszy  
i Polityki Regionalnej,  
Minister Cyfryzacji,  
Prezes Urzędu  
Komunikacji  
Elektronicznej

Dyrektor Centrum  
Projektów Polska  
Cyfrowa

Beneficjenci

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Zapewnienie przez samorząd województwa podlaskiego funkcjonowania infrastruktury

**Zarząd Województwa zapewnił prawidłowe funkcjonowanie SSPW WP. Samodzielnie pełnił rolę jej operatora, zapewniając personel o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu. Dotychczasowa organizacja pracy, infrastruktura sieci i automatyzacja systemu nadzoru nad pracą sieci, jak też wsparcie serwisowe po zakończeniu budowy sieci przyczyniły się do niewielkiej skali awarii charakteryzujących się brakiem świadczenia usług, a czas ich usunięcia nie przekroczył warunków wynikających z umowy ramowej.**

#### Zapewnienie funkcjonowania SSPW WP

Projekt budowy SSPW obejmował pięć województw Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) i budowę łącznie 10 435 km sieci szkieletowej i dystrybucyjnej, 1062 węzłów z tego 54 szkieletowych, zaś województwa te miały mieć wzajemne połączenia. W przypadku województwa podlaskiego zakres projektu obejmował 1852 km sieci szkieletowej i dystrybucyjnej oraz 181 węzłów, w tym osiem szkieletowych. W każdym z tych węzłów była możliwość umieszczenia urządzeń innych operatorów, w tym przestrzeń kolokacyjna (U) w przypadku węzłów szkieletowych wynosiła 64 U i w każdym z nich była możliwość dostawienia szafy na kolejne 42 U. Z kolei w 167 węzłach dystrybucyjnych przestrzeń ta w odrębnej części szafy wynosiła 59 U oraz dodatkowo po 34 U w komorach bocznych części szafy wykorzystywanej przez SSPW WP, zaś w przypadku 6 węzłów dystrybucyjnych zlokalizowanych w budynkach pojemności te były większe, tak jak dla węzłów szkieletowych. W każdym z węzłów możliwa była transmisja danych IP MPLS oraz transmisja danych w technologii SDH (Synchronicznej Hierarchii Systemów Cyfrowych). W każdym węźle były instalacje alarmowe (sygnalizacji włamania i napadu), w węzłach szkieletowych i 6 węzłach dystrybucyjnych zlokalizowanych w budynkach były również systemy kontroli dostępu, zaś w każdym z węzłów szkieletowych również monitoring wizyjny. Węzły szkieletowe były wyposażone również w podwójne systemy klimatyzacyjne, zaś w węzłach dystrybucyjnych była wentylacja mechaniczna. Przyłącza zasilania węzłów dystrybucyjnych zostały wykonane na 15 kW mocy umownej, w przypadku ośmiu węzłów szkieletowych moc przyłączeniowa wynosiła od 17 do 21 KW. Wszystkie węzły szkieletowe były wyposażone w stacjonarne agregaty prądowórcze z automatyką SZR, zaś szafy w węzłach dystrybucyjnych posiadały gniazda umożliwiające szybkie podłączenie przewoźnego agregatu prądowórczego. Wszystkie węzły zostały wyposażone w zasilanie awaryjne (akumulatorowe) umożliwiające awaryjne zasilanie urządzeń zasilanych prądem stałym (DC) jak i poprzez inwerter, również zmiennym (AC).

W części Studium Wykonalności projektu budowy SSPW dotyczącym województwa podlaskiego jako cele wskazano: zapewnienie, by obszary, które operatorzy uważają za nieopłacalne dla budowy w rozsądnym okresie sieci NGA, korzystały ze znaczącego wpływu sieci NGA na gospodarkę i nie ucierpiały z powodu nowej przepaści cyfrowej. Wskazano, że realizacja projektu pozwoli na zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego

w Polsce Wschodniej i usunięcie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku w zakresie sieci NGA oraz podstawowej infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu. W wyniku realizacji projektu zostanie wybudowana regionalna sieć szerokopasmowa na obszarach „białych” i „szarych”, tj. obszarach najbardziej zagrożonych „wykluczeniem cyfrowym”. W założeniach Studium Wykonalności, jak i decyzji notyfikacyjnej dotyczącej pomocy państwa w projekcie Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej z 2011 r. założono, że zbudowana sieć będzie służyła budowie sieci dostępowych do użytkowników końcowych (ostatniej mili), a dostęp do niej będzie się odbywał na zasadach powszechnej dostępności w ramach usług hurtowych (poprzez dostęp do kanalizacji kablowej, ciemnych włókien, usług transmisji, tranzytu i dostępu do Internetu w tym kolokacji urządzeń). Założono również, że operatorem tych sieci będzie podmiot zewnętrzny wyłoniony w zależności od dopuszczalnych wariantów budowy sieci, tj. w wariantcie projektuj i buduj oraz odrębnie wybór operatora oraz w wariantcie projektuj, buduj i operuj. W przypadku województwa podlaskiego przyjętym wariantem realizacji SSPW było projektuj i buduj, a następnie eksploatacja wybudowanej sieci powierzona będzie podmiotowi zewnętrznemu, Operatorowi Infrastruktury (OI).

Trzy próby wyłonienia operatora zewnętrznego były bezskuteczne<sup>29</sup> i już w grudniu 2015 roku, tj. bezpośrednio po upływie terminu na złożenie ofert w drugim z postępowań na wybór operatora, Zarząd Województwa rozpoczął przygotowywanie oferty, bowiem zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tj. Dz. U. z 20 15 r. poz. 880, ze zm.) podmiot, który wykorzystał środki publiczne, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, do budowy, przebudowy lub remontu infrastruktury telekomunikacyjnej wykorzystywanej do świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych lub publicznej sieci telekomunikacyjnej, jest zobowiązany zagwarantować współkorzystanie oraz dostęp telekomunikacyjny do takiej infrastruktury oraz sieci przedsiębiorcom telekomunikacyjnym. Powyższy warunek wiąże się bezpośrednio z obowiązkiem wprowadzenia i stosowania przejrzystych zasad współpracy ze wszystkimi przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi gwarantując tym równe traktowanie w dostępie do usług, czasów realizacji, parametrów oraz cen. W efekcie oferta ramowa została 22 stycznia 2016 r. roku zatwierdzona przez Sejmik Województwa Podlaskiego i 15 lutego 2016 r. Prezes UKE zatwierdził umowę ramową SSPW WP. Zdaniem Prezesa UKE, w zakresie zawartych w umowie ramowej usług oraz określonych poziomów opłat, oferta ramowa umożliwi stworzenie oferty przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w oparciu o przyłączoną do SSPW WP sieć dostępową, a zaproponowany poziom opłat ogranicza ryzyko niepożądanego wpływu stosowania oferty na istniejącą konkurencję na rynku telekomunikacyjnym. Prezes UKE w opinii

<sup>29</sup> Operator wyłoniony w pierwszym postępowaniu (jeszcze w trakcie budowy SSPW WP) wybrany wykonawca nie wystąpił o przedłużenie okresu związania ofertą i nie przedłużył obowiązywania wadium na ten okres, zaś w pozostałych dwóch, mimo prowadzonych negocjacji z zainteresowanymi podmiotami, nie złożyli oni ofert.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ocenił również pozacenowe postanowienia oferty ramowej wskazując, że spełnione są kryteria motywu 48 Decyzji notyfikacyjnej dotyczące zapewnienia dostępu do infrastruktury SSPW WP w sposób otwarty, przejrzysty i niedyskryminacyjny. Wskazał również, że oferta w zakresie parametrów jakościowych spełnia wymagania konieczne do zapewnienia efektywnego otwartego dostępu do SSPW WP.

W przypadku trzech z pozostałych czterech województw objętych ww. projektem budowy RSS przyjęty model operatora zewnętrznego nie sprawdził się. W dwóch województwach (lubelskim i świętokrzyskim) wypowiedziano umowy operatorom i RSS operują również samorzady, zaś w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego samorząd również przygotowuje się do zarządzania RSS (po wygranych sprawach sądowych z operatorem prywatnym – dotychczas wg postanowień sądu siecią RSS operuje operator zastępczy).

Samorząd Województwa (jako właściciel SSPW WP i jednocześnie jej operator) aktywnie uczestniczył na spotkaniach z instytucjami centralnymi odpowiedzialnymi za rozwój sieci szerokopasmowych w Polsce (UKE, ówczesne Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Cyfryzacji) i zwracał uwagę na konieczność wykorzystania sieci regionalnych oraz udział operatorów RSS w opiniowaniu projektów budowy sieci dostępowych budowanych ze środków publicznych. W związku z tymi działaniami Minister Rozwoju 30 czerwca 2016 r. (praktycznie po czterech miesiącach od zaopiniowania umowy ramowej SSPW WP przez UKE oraz po uzyskaniu wstępnej zgody KE na pełnienie roli operatora przez Samorząd) wystąpił do Ministra Cyfryzacji wskazując główne problemy funkcjonowania sieci regionalnych oraz konieczność wprowadzenia warunków zapewniających wykorzystanie infrastruktury sieci regionalnych w konkursach I osi POPC. W odpowiedzi ówczesna Minister Cyfryzacji wskazała, że w warunkach II konkursu w ramach I osi POPC nie przewiduje się preferencji dla regionalnych sieci szerokopasmowych. Ewentualne działania zależą od opinii IZ POPC, którą w owym czasie było Ministerstwo Rozwoju. Samorząd Województwa nie otrzymał nigdy próśb o zaopiniowanie założeń POPC związanych z wykorzystaniem infrastruktury SSPW WP. Jak również na etapie ogłaszania poszczególnych konkursów nie konsultowano z operatorem SSPW WP proponowanych przez wnioskodawców przebiegów sieci dostępowych na terenie województwa podlaskiego. Władze województwa w korespondencji kierowanej do CPPC występowało bezskutecznie z prośbą o przekazanie przebiegu planowanych przez beneficjentów sieci dostępowych realizowanych w ramach projektów, tj. ze środków publicznych. W efekcie o fragmentarycznym przebiegu sieci beneficjentów, w przypadku braku wykorzystania infrastruktury SSPW WP (warunki techniczne beneficjentom Operator wydawał w przypadku chęci skorzystania z infrastruktury SSPW WP) pracownicy Urzędu zajmujący się SSPW WP dowiadywali się głównie podczas posiedzeń Zespołów Uzgadniania Dokumentacji (ZUD), gdy przebieg sieci był już zaplanowany przez beneficjentów lub ich wykonawców. W wyniku uczestnictwa w posiedzeniach ZUD pracownicy Operatora wskazywali na nieprawidłowy przebieg sieci dostępowej i nieuzasadniony brak wykorzystania infrastruktury

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tury SSPW WP, co przedstawiano w licznej korespondencji kierowanej do CPPC, Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Cyfryzacji, Prezesa UKE, jak również do Prezesa Rady Ministrów. Działania te były jednak bezskuteczne bowiem w jednej z ostatnich odpowiedzi CPPC wskazało, że nie ma wpływu na wybór przez beneficjentów punktów adresowych do realizacji w konkursach i na poszczególnych obszarach. Skutki takich działań przedstawiono w pkt 5.3. niniejszej Informacji.

Zdaniem NIK na etapie zatwierdzania programu POPC z Komisją Europejską nie poruszono sprawy preferowania RSS w budowie sieci dostępowych, w efekcie nie pojawiły się takie regulacje. Zarówno Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Minister Cyfryzacji oraz CPPC (w udzielonych informacjach) wskazali, że:

1. Rozpoczęcie prac nad koncepcją realizacji projektów w działaniu 1.1. POPC nastąpiło w czwartym kwartale 2014 r., gdy projekty budowy RSS były w realizacji, jak również trwał proces opiniowania i zatwierdzania ofert ramowych oraz cenników (oferta ramowa SSPW WP została zatwierdzona przez Prezesa UKE 15 lutego 2016 r.), więc nie było możliwe na pierwszym etapie prac uwzględnienie nieistniejących wtedy lub niedostępnych sieci.

NIK zauważa, że ostateczne założenia SSPW (określające m.in. lokalizację poszczególnych węzłów) były znane na początku 2012 r., a termin realizacji projektu zamykał się z końcem 2015 r. Natomiast II konkurs POPC w działaniu 1.1. (jedyne, który objął praktycznie cały teren województwa podlaskiego) został ogłoszony 30 września 2016 r., a nabory były realizowane od 31 października 2016 r. do 17 lutego 2017 r., gdy SSPW WP już funkcjonowała. Ponadto lokalizacja węzłów (dystrybucyjnych) koncentrowała się na obszarach białych (bez żadnego operatora) i szarych problematycznych (gdzie funkcjonował od lat jeden operator zapewniający łącza telefoniczne). W lokalizacjach tych nie było sieci typu NGA i nie były one planowane w najbliższej przyszłości. W ocenie NIK takie podejście świadczy o brakach w zapewnieniu koordynacji działań realizowanych w kolejnych okresach alokacji.

2. Samorząd Województwa nie był jedynym operatorem występującym na danym rynku.

NIK zauważa, że jak wspomiano już wyżej, węzły SSPW były zlokalizowane w miejscowościach bez żadnego operatora (w przypadku województwa podlaskiego było to 51,4% węzłów dystrybucyjnych) lub z jednym wieloletnim operatorem oferującym łącza telefoniczne (w przypadku województwa podlaskiego było to kolejne 40,5% węzłów dystrybucyjnych). W żadnej z lokalizacji węzłów nie było infrastruktury typu NGA i nie była planowana w perspektywie trzech lat. W ocenie NIK były to więc obszary bez operatorów lub których istniejący operator nie zamierzał modernizować i rozwijać sieci. Tak więc trudno w takiej sytuacji mówić o zagrożeniu konkurencji zważywszy, że (co omówiono szczegółowo poniżej) RSS udostępniały dostęp hurtowy do swojej infrastruktury na zasadach równości i braku dyskryminacji oraz kontroli funkcjonowania RSS, w tym zatwierdzania cen usług przez krajowego regulatora usług telekomunikacyjnych.

Argumentacja Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Cyfryzacji oraz CPPC w sprawie wykorzystania RSS w POPC

3. Uzyskano (dwie) opinie prawne, że nie było możliwości wprowadzenia w ramach konkursów POPC preferencyjnych kryteriów, które byłyby niezgodnie z przepisami o pomocy publicznej, zaś pomoc udzielona pod warunkiem korzystania z infrastruktury RSS nie byłaby przyznawana na podstawie wyboru konkurencyjnego, ponieważ faworyzowałaby tych operatorów NGA, którzy nie inwestowali w budowę własnych sieci dosyłowych.

NIK zauważa, że obie opinie prawne na które powołuje się Minister Funduszy i Polityki Regionalnej i CPPC powstały dopiero podczas kontroli ETO, o której mowa poniżej, a na etapie opracowywania POPC była możliwość uzgodnienia tego z KE. Zaś w jednej z tych opinii wskazano, że powstała ona, gdyż po dwóch konkursach POPC zauważono, bardzo niskie wykorzystanie przez beneficjentów istniejącej infrastruktury RSS. Zauważyć należy, że w stanowisku KE do ustaleń kontroli ETO dotyczących Polski nie są kwestionowane ustalenia ETO, co szerzej omówiono w dalszej treści niniejszej informacji. Zaś w ocenie NIK, co już wyżej wskazano, sieci RSS zostały zlokalizowane przede wszystkim na terenach, gdzie nie działał żaden operator lub występował jeden operator ze starą infrastrukturą telefoniczną nie planujący inwestycji w tych obszarach, co było zasadniczą ideą budowy RSS. Wyklucza to argument o faworyzowaniu operatorów bez sieci dosyłowych (tj. szkieletowych i dystrybucyjnych), gdyż tak właśnie był cel budowy RSS. Jednocześnie operatorzy, będący podmiotami publicznymi (w przypadku województwa podlaskiego od momentu oddania RSS do użytkowania) nie dążą do osiągnięcia zysków, a jedynie pokrycia kosztów utrzymania i użytkowania tej sieci.

Ponadto w podsumowaniu jednej z tych opinii podano: „...istnieje ryzyko, że wprowadzenie kryterium w postaci dodatkowych punktów za przyłączenie się do RSS w konkursach w ramach działania 1.1. POPC może zostać ocenione przez Komisję Europejską jako pozbawiający traktatowe reguły konkurencji efektywności...”.

4. Zaangażowanie właścicieli RSS w proces oceny lub udostępniania im informacji o poszczególnych wnioskach na etapie wyboru projektów jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa wynikającymi z ustawy wdrożeniowej, jak i porozumienia w sprawie realizacji POPC dotyczących oceny wniosków o dofinansowanie. Wskazując, że strona samorządowa bierze udział w Komitecie Monitorującym POPC na lata 2014–2020 i za jego pośrednictwem mogła przekazywać swoje opinie.

NIK zauważa, że w świetle zarządzeń Ministra Rozwoju dotyczących ww. Komitetu, obejmujących kilkudziesięciu przedstawicieli strony rządowej, organizacji związkowych, izb gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz strony samorządowej reprezentowanej przez pojedynczych przedstawicieli poszczególnych organizacji samorządowych, z tego jedynego przedstawiciela samorządów województw (ze Związku Województw RP), zaprezentowanie swoich opinii jest mało realne. Stąd też powinien być zapewniony udział samorządów województw na przykład jako organu doradczego na etapie formułowania założeń konkursowych. Wszak z uwagi na budowane wówczas RSS przez te samorzady, miały one



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

największą wiedzę i doświadczenie na swoim terenie w zakresie budowy i wykorzystania sieci szerokopasmowych, w tym objęcia nimi jak największej liczby mieszkańców.

Kontrola ETO dotycząca sieci szerokopasmowych w państwach członkowskich UE była prowadzona od 14 grudnia 2016 r. i 31 stycznia 2018 r. ETO przesłało do KE Projekt sprawozdania a następnie sprawozdania końcowego – 31 marca 2018 r.<sup>30</sup> W sprawozdaniu końcowym w zakresie dotyczącym Polski (jednego z pięciu krajów objętych tą kontrolą) ETO stwierdziło, że:

Ustalenia kontroli ETO dotyczące sieci szerokopasmowych w Polsce

- właściwe organy w Polsce nie zapewniły skoordynowanego wykorzystania środków ani w poprzednim [2007–2013], ani w bieżącym okresie programowania – pkt 76 raportu ETO;
- w okresie programowania 2007–2013 na budowę infrastruktury szerokopasmowej na obszarach o słabo rozwiniętej infrastrukturze w pięciu różnych województwach w Polsce Wschodniej przeznaczono 240 mln euro finansowania unijnego, a łączny koszt projektów wyniósł 347 mln euro. Projekty zostały uznane za duże projekty i zatwierdzone bezpośrednio przez Komisję. Organy krajowe i regionalne zakładały, że połączeniami „ostatniej mili” zajmą się operatorzy bezpośrednio albo że operatorzy prywatni otrzymają wsparcie finansowe z POPC w okresie programowania 2014–2022 – pkt 77 raportu ETO;
- zaproszenie do składania wniosków do POPC nie skłoniło jednak oferentów do podłączenia się do infrastruktury szkieletowej sfinansowanej w okresie 2007–2013. W momencie przeprowadzenia kontroli w czerwcu 2017 r. w użyciu było mniej niż 1% przepustowości sieci szkieletowej. Trybunał nie uzyskał dowodów świadczących o podjęciu przez Polskę skutecznych działań w celu rozwiązania tej kwestii – pkt 78 raportu ETO.

W odpowiedzi Komisji Europejskiej na powyższe sprawozdanie ETO wskazała, że w przypadku Polski Komisja uznaje występowanie problemu niedostatecznego wykorzystania RSS wybudowanych w okresie programowania 2007–2013. Wskazując, że należy głębiej przeanalizować i skutecznie rozwiązać kwestię niewystarczającego wykorzystania infrastruktury szkieletowej sfinansowanej w latach 2007–2013. Należy jednak odnotować, że w kontekście wdrażania POPC organy krajowe zainicjowały już dialog między sektorem telekomunikacyjnym a administracją regionalną (do której należy infrastruktura) w kwestii możliwości lepszego wykorzystania regionalnej sieci szerokopasmowej utworzonej w latach 2007–2013. Do tej pory poczynił od końca 2016 r., krajowy organ regulacyjny UKE, Ministerstwo Cyfryzacji i instytucja wdrażająca program POPC zorganizowały szereg spotkań i warsztatów.

W ocenie NIK, ustalenia tej kontroli, wskazują, że w przypadku województwa podlaskiego, mimo podjętych prób, nie nastąpił dialog pomiędzy beneficjentami korzystającymi z POPC a Samorządem Wojewódzkim. Samorząd

<sup>30</sup> <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did={54D0289B-BD75-4C6F-AB7E-6A1BE700215D}>.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Organizacja obsługi i funkcjonowania SSPW WP

Województwa przygotował wiele promocji, obniżek cen oraz nowy usług głównie z myślą o beneficjentach POPC, jednak wykorzystanie przez nich tych usług było niewielkie, co omówiono w pkt 5.2 i 5.3 niniejszej Informacji.

Obsługą SSPW WP zajmował się Referat Wojewódzkiej Sieci Szerokopasmowej obejmującej zadania dotyczące utrzymania infrastruktury SSPW WP oraz świadczenia usług operatorskich. Utworzono również Samodzielne stanowisko ds. ofertowania, planowania i rozliczeń. Zadania przypisane w regulaminie organizacyjnym Urzędu Referatowi oraz Samodzielnemu stanowisku obejmowały zadania wynikające z pełnienia funkcji operatora infrastruktury SSPW WP. Wszyscy pracownicy Referatu posiadali wykształcenie kierunkowe, tj. wyższe inżynierskie w zakresie elektrotechniki lub elektroniki i telekomunikacji, a ponadto: mieli Świadectwa Kwalifikacyjne Stowarzyszenia Elektryków Polskich (SEP) E (uprawniające do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci na stanowisku eksploatacji), ukończyli podyplomowe studia w zakresie zarządzania oraz szkolenia w zakresie bezpieczeństwa systemów informatycznych. Pracownicy ci dysponowali również doświadczeniem zawodowym umożliwiającym realizację ww. zadań – wieloletnim stażem pracy w podmiotach telekomunikacyjnych, w tym trzech z nich brało udział w realizacji projektu budowy SSPW WP. Pracownik zatrudniony na Samodzielnym stanowisku posiadał wykształcenie wyższe ekonomiczne i rozliczał Projekt budowy SSPW WP. Nadzorujący Referat i Samodzielne stanowisko zastępca Dyrektora Departamentu był również Kierownikiem Projektu budowy sieci SSPW WP i posiadał świadectwa kwalifikacyjne SEP.

W procesie utrzymania i eksploatacji SSPW WP wykorzystywane są narzędzia informatyczne w postaci zintegrowanych systemów nadzoru VERAX i ZABBIX, które zbierają informacje z urządzeń IP, DWDM, zasilania, agregatów prądowórczych, central alarmowych i kontroli dostępu wyświetlając komunikaty w kategoriach: informacja i ostrzeżenie, uszkodzenie/awaria. System VERAX ma zaimplementowaną dodatkową funkcjonalność polegającą na wysyłaniu powyższych informacji na skrzynkę funkcyjną poczty elektronicznej [sspw@wrotapodlasia.pl](mailto:sspw@wrotapodlasia.pl) (oraz dodatkowo na konta imienne poczty elektronicznej pracowników Referatu). W czasie godzin pracy alarmy z zintegrowanych systemów nadzoru są wyświetlane na ścianie monitorowej w Centrum Nadzoru Sieci i pozwalają na bieżące obserwowanie stanu sieci przez cały zespół SSPW WP, zaś poza godzinami pracy komunikaty alarmowe są kierowane na ww. konta imienne pracowników, z możliwością odczytu na smartfonach.

Z danych z lat 2020–2021 wynika, że łącznie miało miejsce 77 awarii na sieci SSPW WP (54 w 2020 roku i 23 w 2021 roku), w tym: 24 dotyczące monitoringu sieci (odpowiednio 19 i 5) dotyczące głównie akumulatorów 12V/7Ah zainstalowanych w centralach alarmowych – wszystkie wymienione w ramach gwarancji, zasilania 14 (odpowiednio 13 i 1) co wiązało się głównie z gwarancyjnymi wymianami akumulatorów zasilania rezerwowego 12V/100 Ah (11 wymian), 1 uszkodzenie szafy przez upadające drzewo (w 2021 roku), 20 awarii urządzeń aktywnych (odpowiednio 11 i 9) z tego 12 wymian dokonano w ramach gwarancji, 15 awarii linii

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kablowych (odpowiednio 9 i 6) w wyniku prac ziemnych oraz 3 awarie serwerów lub macierzy (odpowiednio 2 i 1) wszystkich wymian dokonano w ramach gwarancji. Łącznie 52 awarie zostały zrealizowane z wykorzystaniem gwarancji na urządzenia.

W przypadku 60 z wyżej wymienionych 77 awarii nie wystąpił brak ciągłości świadczenia usług SSPW WP, gdyż uszkodzeniu uległy urządzenia nie związane bezpośrednio z realizacją usług, jak na przykład monitoring sieci (głównie wymiana akumulatorów zasilających te urządzenia), uszkodzenia pojedynczych akumulatorów w zestawach podtrzymujących zasilanie urządzeń, brak świadczenia usług w danej lokalizacji, uszkodzenie samego rurociągu bez uszkodzeń kabli, występowanie podwójnego zasilania transmisją danych w danym węźle (wszystkie węzły szkieletowe). W przypadku pozostałych 17 awarii czas niedostępności usług SSPW WP wynosił od 3 godzin i 30 minut do 23 godzin i 15 minut, tj. nie nastąpiło przekroczenie czasu (24 godzin) na usunięcie awarii przewidzianego w umowach z operatorami (w żadnej z zawartych do końca maja 2022 roku umów z operatorami nie został ustalony inny czas usunięcia awarii niż 24 godzinny, mimo takiej możliwości wynikającej z umowy ramowej). Spośród 17 ww. awarii najdłuższy czas usunięcia (powyżej 7 godzin 30 minut) dotyczył we wszystkich trzech przypadkach naprawy uszkodzonych kabli dystrybucyjnych w wyniku prowadzonych prac ziemnych (odpowiednio: 8 godzin i 15 minut; 22 godziny i 23 godziny i 15 minut).

### **5.2. Podejmowanie działań mających na celu zapewnienie wykorzystania infrastruktury Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej – Województwo Podlaskie**

**Zarząd Województwa podejmował prawidłowe działania w celu pozyskania operatorów korzystających z infrastruktury SSPW WP. Stawki za korzystanie z infrastruktury kształtowały się na minimalnych poziomach określonych przez UKE i od początku wprowadzono systemy opustów powiązane z czasem umowy i wielkością miejscowości, preferując obszary o niższym zaludnieniu. Systematycznie wprowadzano nowe usługi i promocje, w tym w związku z potrzebami zgłaszanymi przez beneficjentów POPC. Skuteczność tych działań była jednak niska, bowiem beneficjenci POPC, z uwagi na brak jednoznacznych wymogów w tym zakresie nie byli zainteresowani korzystaniem z SSPW WP.**

W latach 2016–2022 następował systematyczny wzrost wykorzystania SSPW WP, niemniej jej wykorzystanie, mimo podejmowania licznych działań w celu dostosowania usług SSPW WP do potrzeb operatorów było niewielkie. Przekładało się to na uzyskiwany wolumen przychodów, nie pokrywający kosztów funkcjonowania SSPW WP, co omówiono w dalszej treści niniejszej Informacji. I tak:

- zajętość ciemnych włókien na potrzeby operatorów wynosiła na koniec 2021 roku 0,77% ich całkowitej długości dostępnej innym operatorom (662,7 km z 85 580,9 km). Według stanu na maj 2022 roku zajętość ta wzrosła do 0,88% (753,6 km z 85 580,9 km).

Pozyskanie operatorów korzystających z SSPW WP

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zajętość ciemnych włókien wg stanu na koniec 2021 roku w pozostałych RSS Polski Wschodniej wynosiła od 1,18% w województwie lubelskim do 7,29% w województwie świętokrzyskim<sup>31</sup>.

- Zajętość kanalizacji kablowej dostępnej dla operatorów 5050,6 km) wg stanu na maj 2022 roku wynosiła 3,45% (174,5 km).  
Zajętość kanalizacji kablowej wg stanu na koniec 2021 roku w pozostałych RSS wynosiła od 11,13% w województwie świętokrzyskim do 29,93% w województwie lubelskim<sup>32</sup>.
- Wykorzystanie węzłów SSPW WP wg stanu na maj 2022 roku wynosiło 69,1% (wykorzystywanych było 125 z 181 węzłów), przy czym w przypadku 69 węzłów (38,1%) były one wykorzystywane przez jednego operatora, w tym w przypadku 36 tych operatorów i węzłów było to podłączenie jedynie szkoły w ramach OSE.  
Wykorzystanie węzłów wg stanu na koniec 2021 roku pozostałych RSS Polski Wschodniej wynosiło od 21,18% w województwie podkarpackim do 78,75% w województwie lubelskim.

W latach 2016–2021 systematycznie rosła liczba umów zawartych na poszczególne usługi i tak:

- z 7 do 59 wzrosła liczba umów dzierżawy ciemnych włókien,
- z 18 do 138 wzrosła liczba umów dzierżawy kanalizacji kablowej,
- z 47 do 178 wzrosła liczba umów kolokacji urządzeń w węzłach,
- z 7 (w 2017 roku) do 151 wzrosła liczba umów transmisji VPN IP.

Ogółem liczba kontrahentów usług SSPW WP wzrosła z 16 do 37.

W celu pozyskiwania operatorów telekomunikacyjnych Zarząd Województwa systematycznie wprowadzał nowe usługi, promocje w tym głównie skierowane do beneficjentów POPC. Już na etapie umowy ramowej zatwierdzonej przez Prezesa UKE, stosowano opusty w zależności od długości trwania umowy oraz preferujące miejscowości o najniższej liczbie mieszkańców:

- 9 lutego 2017 r. wprowadzono promocję Kolokacji SSPW WP w projektach POPC, gdzie opłatę abonamentową za montaż urządzenia operatora o wysokości 1U ustalono na 30 zł/miesięcznie przy cenie podstawowej – 70 zł/miesięcznie i obejmującej wszystkie 130 węzłów dostępowych (z ogółu 173) zlokalizowanych w miejscowościach poniżej 1000 mieszkańców;
- 20 lipca 2017 r. wprowadzono promocję Dzierżawa HDPE 40 – wydzielonej infrastruktury SSPW na potrzeby rozwoju sieci szerokopasmowych, w której opłatę za dzierżawę 1 km całego otworu kanalizacji kablowej SSPW WP określono na 120 zł/miesięcznie, przy cenie podstawowej – 900 zł/miesięcznie dla całego otworu kanalizacji i 400 zł/miesięcznie przy instalowaniu kabła operatora o średnicy do 8,4 mm;

<sup>31</sup> Brak jest danych w tym zakresie z województwa warmińsko-mazurskiego z uwagi na funkcjonowanie w tym czasie operatora zastępczego wyznaczonego przez sąd, który nie wymagał w sprawozdaniach danych w tym zakresie.

<sup>32</sup> Jak wyżej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 25 września 2017 r. kompleksowo zmieniono ofertę ramową poprzez:  
1/ wprowadzenie nowej usługi transmisji danych VPN IP MPLS w układzie logicznym punkt – wielopunkt, gdzie opłaty za transmisję danych do każdego kolejnego pkt w sieci VPN wynoszą 50% ceny transmisji w ramach usługi Transmisji Danych Ethernet realizowanej w układzie logicznym punkt – punkt, 2/ zwiększono możliwość wykorzystania i dostępność infrastruktury sieci SSPW WP poprzez umożliwienie realizacji połączeń liniowych włókien światłowodowych SSPW WP z włóknami światłowodowymi kabli operatorów korzystających w 770 istniejących złączach kablowych (mufach) SSPW WP oraz realizacji połączeń liniowych światłowodów w nowych złączach kablowych, 3/ obniżono cenę usługi dzierżawy kanalizacji kablowej dla kabla o średnicy powyżej 12 mm i całego otworu kanalizacji z 900 zł za km/miesiąc do 800 zł za km /miesiąc, 4/ w usłudze Kolokacji umożliwiono zakończenie kabla operatora wprowadzonego do węzła na porcie w przełącznicy ODF SSPW WP w cenie 20 zł miesięcznie, gdzie przed zmianą możliwe było wyłącznie zakończenie kabla operatora w węźle na nowo instalowanej przełącznicy ODF operatora korzystającego w cenie wyjściowej 70 zł za miesiąc w węzłach dystrybucyjnych i 100 zł za miesiąc w węzłach szkieletowych SSPW WP, 5/ wprowadzono nowo oferowane przepływności w usłudze Dostęp do Sieci Internet 50 MB/s i 400 MB/s zwiększając elastyczność świadczonej usługi;
- 28 maja 2018 r. (w związku z wystąpieniem 19 marca 2018 r. generalnego wykonawcy jednego z beneficjentów POPC o kolokację w 32 węzłach SSPW i uruchomienie transmisji 100 MB/s, w tym w 16 węzłach dodatkowo ze świadczeniem usługi CATV 1550), uruchomiono usługę umożliwiającą transmisję jednokierunkowego sygnału o długości fali 1550 nm. dodając opcję Standard CWDM w usłudze VPN IP MPLS;
- 25 czerwca 2018 r. wprowadzono, po spotkaniu z beneficjentami POPC (15 maja 2018 r.), opcję długoterminowej dzierżawy infrastruktury (kolokacja, kanalizacja, ciemne włókna) na okres od 7 do 16 lat z zastosowaną stopą dyskontową, w zależności od okresu trwania umowy tj. od 3,5% do maksymalnie 8%. Umowa taka umożliwiała rozliczenie opłaty zasadniczej (99% wartości umowy po dyskoncie) w ramach kosztów kwalifikowanych projektów realizowanych z POPC;
- 26 marca 2019 r. wprowadzono, m.in. w związku z zapytaniem beneficjentów POPC, ofertę promocji SSPW WP dla Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE), w ramach której zaoferowano: transmisję 100 MB/s pomiędzy węzłem SSPW WP, do którego podłączona jest szkoła, bezpośrednio do punktu wymiany ruchu sieci OSE w województwie podlaskim w cenie 120 zł miesięcznie; kolokację przełącznicy ODF w węźle SSPW WP w cenie 30 zł miesięcznie za 1U lub kolokację 1 portu w ODF SSPW WP w cenie 5 zł miesięcznie; w przypadku gdy do podłączenia szkoły operator wykorzystuje infrastrukturę liniową SSPW WP – stawki dzierżawy włókna ustalono na 10 zł, zaś kanalizacji za 20 zł miesięcznie za każdy rozpoczęty kilometr. Z dniem 24 marca 2020 r. promocja ta została zaktualizowana w zakresie korzystniejszego dla operatorów naliczania opłat jednorazowych za zestawienie dostępu do punktu wymiany ruchu w węźle OSE;

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 1 stycznia 2020 r. wprowadzono zmianę Oferty Ramowej, w celu zwiększenia wykorzystania SSPW WP, w tym przez beneficjentów POPC, w której: obniżono ceny usługi Dostęp do Sieci Internet, wprowadzono opcję odpłatnego przydziału większej liczby adresów IP; zrezygnowano z pobierania opłat jednorazowych za uruchamianie usług; wprowadzono do oferty nowe przepływności 30, 400, 700 MB/s oraz 2, 3 i 7 GB/s w usługach aktywnych; wprowadzono dodatkowy opust 25% dla miejscowości o najniższym potencjale, tj. poniżej 250 mieszkańców dla transmisji danych Ethernet i IP VPN (przy dotychczasowym opuszczeniu na poziomie 20% dla miejscowości poniżej 500 mieszkańców); umożliwiono realizację połączeń liniowych włókien dla umów dzierżawy ciemnych włókien zawieranych na okres min. 24 miesięcy, gdzie przed zmianą połączenia liniowe możliwe były wyłącznie przy umowach zawieranych na okres 60 miesięcy;
- 26 marca 2021 r. wprowadzono aktualizację Promocji HDPE 40. Zgodnie z nowymi zasadami cena za dzierżawę 1 km kanalizacji spada wraz ze wzrostem wolumenu dzierżawionej kanalizacji (km/miesięcznie): do 20 km – 120 zł; do 40 km – 100 zł; do 60 km – 80 zł; do 80 km – 60 zł i powyżej 80 km – 40 zł. Zaś w pierwszych 12 miesiącach trwania umowy obowiązuje znacznie zredukowana opłata abonamentowa uzależniona od okresu obowiązywania umowy: 30% opłaty przy umowie na 60 miesięcy; 25% opłaty przy umowie na 72 miesiące; 20% opłaty przy umowie na 84 miesiące;
- w trakcie niniejszej kontroli NIK opracowano kolejną promocję „SSPW Podlaskie na START!” Według jej warunków w ramach Promocji operatorzy korzystający, w pierwszym okresie obowiązywania umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych SSPW Podlaskie, ponosiliby opłaty abonamentowe za usługi z bonifikatą. Dla umów zawartych na okres 36 miesięcy: 25% i 50% opłaty abonamentowej w odpowiednio pierwszych 1-6 i 7-12 miesiącach oraz dla umów zawartych na okres 60 miesięcy: 25% i 50% opłaty abonamentowej w odpowiednio pierwszych 1-12 i 13-24 miesiącach.

Wykorzystanie usług dedykowanych beneficjentom POPC było jednak niewielkie (stan na czerwiec 2022 r.):

- Promocja Kolokacja POPC: beneficjent obszaru białostockiego – cztery umowy na łącznie 4U; beneficjent obszaru suwalskiego – 13 umów na łącznie 14U; beneficjent obszaru łomżyńskiego – 10 umów na łącznie 10U. Skalę wykorzystania węzłów SSPW WP przez tych beneficjentów na poszczególnych obszarach przedstawiono w pkt 5.4. niniejszej informacji.
- Promocja Dzierżawa HDPE 40: beneficjent obszaru białostockiego – 14 umów na łącznie 18,072 km kanalizacji; beneficjent obszaru suwalskiego – 9 umów na łącznie 17,886 km kanalizacji; beneficjent obszaru łomżyńskiego – 16 umów na łącznie 26,637 km kanalizacji.
- VPN IP MPLS Standard CWDM: beneficjent obszaru białostockiego – brak umów; beneficjent obszaru suwalskiego – łącznie dwa punkty w sieci VPN z opcją CATV 1550 nm. (z deklarowanych 16 punktów); beneficjent obszaru łomżyńskiego – brak umów.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Długoterminowa dzierżawa infrastruktury: beneficjent obszaru białostockiego – jedna umowa na dzierżawę 0,435 km kanalizacji na okres 16 lat, pozostali beneficjenci obszarów łomżyńskiego i suwalskiego nie zawarli żadnych umów tego rodzaju.
- Promocja SSPW WP dla OSE: beneficjent obszaru białostockiego – transmisja do dwóch szkół z kolokacją jednego U; beneficjent obszaru suwalskiego – transmisja do 25 szkół z kolokacją pięciu portów i dzierżawą ciemnego włókna 1j 51,776 km oraz dzierżawą kanalizacji 2,086 km; beneficjent obszaru łomżyńskiego – transmisja do 18 szkół z kolokacją czterech U i kolokacją jednego portu, dzierżawą ciemnego włókna 1j 15,363 km oraz dzierżawą kanalizacji 3,054 km.
- Do czynników przemawiających za niewystarczającym wykorzystaniem sieci SSPW WP w budowie POPC na terenie województwa podlaskiego można zaliczyć:
  - brak właściwego uwzględnienia potencjału RSS zbudowanych z udziałem środków UE;
  - brak szczegółowych wymagań formalno-prawnych, ekonomicznych i technicznych uwzględniających potrzebę zachowania komplementarności infrastruktury telekomunikacyjnej, w tym w szczególności zbudowanej z udziałem środków publicznych pochodzących z budżetu UE;
  - nową w stosunku do perspektywy finansowej 2007–2013 inwentaryzację obszarów dopuszczalnej interwencji, co sprawiło, że obszary tzw. „szare” – z infrastrukturą jednego podmiotu i „czarne” – z infrastrukturą więcej niż 1 podmiotu, stały się obszarami „białymi” wykazującymi braki w dostępie do usług telekomunikacyjnych; atrakcyjne popytowo obszary były z tego względu omijane przy budowie SSPW WP z uwagi na ograniczenia ówczesnej inwentaryzacji;
  - odwrócenie zasad interwencji w stosunku do perspektywy 2007–2013 poprzez zapewnienie dowolności wyboru punktów adresowych z preferencją adresów „łatwiejszych” do realizacji. Przez co punkty adresowe „trudno dostępne”, stały się jeszcze trudniejsze do realizacji, co potwierdza brak zainteresowania udziałem w kolejnych konkursach innych operatorów niż Beneficjenci konkursu I i II;
  - specyfika Beneficjentów w województwie podlaskim jako podmiotów już posiadających własną infrastrukturę na terenie obszarów realizacji inwestycji z udziałem POPC;
  - brak obiektywnych narzędzi pozwalających jednoznacznie potwierdzić spełnienie wymogu, że założenia projektów realizowanych z dofinansowaniem ze środków POPC nie dublują już funkcjonujących, które są już eksploatowane lub zostały wytworzone w innych projektach, co w konsekwencji prowadzi do ograniczania do minimum dzierżawy obcej infrastruktury, a maksymalizację wydatków inwestycyjnych;
  - braku zapewnienia wglądu do założeń technicznych projektów POPC zarówno na etapie wnioskowania o dofinansowanie, ale także na etapie realizacji, w tym przygotowania założeń technicznych w postaci konsultacji społecznych czy też w trybie dostępu do informacji publicznej;

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- braku udziału w procesie udzielania dofinansowania na realizację projektów telekomunikacyjnych, różnych szczebli samorządów: gminnego, powiatowego i regionalnego, na wszystkich etapach: od koncepcji po projektowanie i realizację, co pozwoliłoby na właściwą weryfikację inwentaryzacji w terenie, w tym możliwość ustalenia racjonalnych celów interwencji publicznej w obszarze telekomunikacji.

Z zasięgów sieci internetowych przewodowych w województwie podlaskim z lat 2017–2021 (będących wynikiem inwentaryzacji) wynika, że w okresie tym systematycznie rosła liczba punktów adresowych z zasięgiem sieci światłowodowej, było to odpowiednio: 36 352, 48 513, 56 405, 61 688 i 91 703 niepowielających się punktów adresowych. Wzrost ten był wynikiem zarówno programu POPC, jak i korzystania z usług SSPW WP, bowiem w przypadku beneficjentów POPC było to odpowiednio (uwzględniając wszystkie zasięgi tych beneficjentów): 11 453, 14 733, 13 468, 18 328 i 46 884, co było głównie efektem realizacji projektów POPC w 2020 i 2021 roku. Natomiast bez uwzględnienia beneficjentów POPC oraz Orange zasięgi sieci światłowodowej obejmowały odpowiednio: 24 735, 32 457, 43 384, 41 428 i 44 669 niepowielających się punktów adresowych, zaś od 48,2% w 2017 roku do 74,7% w 2021 roku tych zasięgów było generowanych przez kontrahentów SSPW WP, co wskazuje na przyczynienie się infrastruktury SSPW WP do rozwoju sieci światłowodowej bez wykorzystywania środków publicznych.

Mimo powyższych wzrostów, poziom nasycenia punktów adresowych siecią światłowodową na poziomie 91 703 unikatowych punktów adresowych wg stanu na koniec 2021 r. (uwzględniając wszystkich operatorów) nie przekraczał połowy stanu budynków mieszkalnych w województwie, których liczba wg spisu powszechnego z 2021 roku wynosiła 240,7 tys., a z uwzględnieniem 16,9% niezamieszkanym to 200,0 tys. budynków zamieszkanym. Zważywszy, że jeden z beneficjentów POPC do końca 2021 roku nie wykazał 13 918 punktów adresowych z deklarowanych do wykonania, zaś kolejny beneficjent POPC ma zrealizować do 30 listopada 2023 roku 8 366 punktów adresowych to, nadal ok. 86,0 tys. budynków zamieszkanym pozostaje poza zasięgiem sieci światłowodowej (43%). Wielkości te są zbliżone do danych UKE, które w 2020 r. oszacowało liczbę białych punktów adresowych na terenie województwa podlaskiego na 85 849 punktów (z uwzględnieniem inwestycji planowanych przez operatorów do realizacji w okresie trzech lat, głównie wynikających z realizacji projektów POPC). Według danych CPPC po konsultacjach białych punktów adresowych w 2022 r. w województwie podlaskim pozostaje 102,0 tys. unikatowych punktów adresowych bez dostępu do szerokopasmowego Internetu (obejmujących 106,5 tys. gospodarstw domowych) o przepustowości nie mniejszej niż 100 Mb/s.

Województwo Podlaskie, jako Beneficjent PO RPW 2007–2013, w ramach obowiązków utrzymania trwałości projektu, a także jak największe wykorzystanie SSPW WP do celów zapewnienia dostępu do usług telekomunikacyjnych mieszkańcom województwa podlaskiego, podjęło szereg działań zwiększających świadomość w zakresie potencjału SSPW WP,



zarówno wśród ogólnopolskich i lokalnych operatorów telekomunikacyjnych, instytucji centralnych, jednostek samorządu terytorialnego, ale także wśród mieszkańców województwa podlaskiego. Województwo Podlaskie jeszcze w trakcie budowy sieci szerokopasmowej SSPW WP organizowało szereg konferencji i spotkań z operatorami telekomunikacyjnymi w celu rozpowszechnienia informacji o prowadzonej inwestycji i przyszłych możliwościach wykorzystania infrastruktury. Spotkania te cieszyły się zainteresowaniem ze strony operatorów lokalnych. Głównym zagadnieniem poruszonym przez nich był czas oddania do użytku sieci i zasady, na jakich będzie można z niej korzystać. Województwo informowało, że prowadzone są kolejne próby wyłonienia operatora i przedstawiało ogólne zasady, które były formułowane w wymaganiach prowadzonych postępowań. W celu rozpoczęcia współpracy w obszarze telekomunikacji, jeszcze przed wyłonieniem Operatora Infrastruktury SSPW WP, Województwo przygotowało Projekt Porozumienia z Operatorami telekomunikacyjnymi umożliwiające korzystanie z infrastruktury. Na początku grudnia 2015 r. podpisano 10 takich porozumień, a ich sygnatariuszami byli również przyszli beneficjenci programu budowy sieci dostępowych POPC. Porozumienia funkcjonowały do czasu podjęcia decyzji o formalnym rozpoczęciu operowania siecią SSPW WP. Po rozpoczęciu działalności operatorskiej, Województwo Podlaskie, w listopadzie 2016 r. zorganizowało dużą konferencję skierowaną do operatorów telekomunikacyjnych. Głównymi celami tego spotkania były: przedstawienie oferty usługowej Województwa Podlaskiego w zakresie hurtowej działalności telekomunikacyjnej oraz wskazanie właściwego sposobu wykorzystania sieci SSPW WP w programie operacyjnym POPC przy budowie sieci dostępowych. W konferencji uczestniczyła większość operatorów telekomunikacyjnych prowadzących działalność na terenie województwa podlaskiego oraz przedstawiciele UKE, Ministerstwa Cyfryzacji, CPPC i jst z terenu województwa. Podczas dyskusji w panelach eksperckich, jak również w trakcie prezentacji jednoznacznie wskazywano na pilną kontynuację rozbudowy sieci dostępowych na bazie i z jak najszerszym wykorzystaniem SSPW WP w oparciu o środki z POPC. Województwo uczestniczyło aktywnie we wszystkich warsztatach organizowanych przez UKE w celu przedstawienia oferty SSPW WP dla operatorów dostępowych. Wszystkie dane o Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej Województwo Podlaskie, umieszczone były na stronie internetowej województwa i każdy operator mógł zapoznać się z najważniejszymi w tym zakresie informacjami. Prowadzono również spotkania z beneficjentami POPC, co omówiono szerzej w pkt 5.4 niniejszej Informacji, które jednak nie przyniosły pożądanych efektów.

### **5.3. Pokrycie kosztów funkcjonowania infrastruktury Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej – Województwo Podlaskie**

**Zarząd Województwa prowadził skuteczne działania w zakresie ograniczenia i racjonalizacji kosztów funkcjonowania SSPW WP (głównie opłat publiczno-prawnych, energii elektrycznej), które kształtowały się na poziomie 24–27% kosztów prognozowanych w Studium Wykonalności.**

### **Następował też systematyczny wzrost przychodów, jednak odbiegał on znacznie od prognoz przedstawionych w Studium Wykonalności, co wynikało z niskiego poziomu wykorzystania infrastruktury SSPW WP niż zakładanych w Studium Wykonalności.**

W latach 2016–2021, w ramach utrzymania sieci, Województwo Podlaskie poniosło koszty w wysokości odpowiednio: 3597,4 tys. zł, 3613,9 tys. zł, 3558,2 tys. zł, 3920,1 tys. zł, 3786,0 tys. zł, 4286,0 tys. zł, co odpowiednio stanowiło 24,2%, 24,5%, 23,7%, 25,4%, 24,2% i 27,2% kosztów prognozowanych w wariantach wybrania operatora zewnętrznego. Wynikało to głównie z uzyskania od wszystkich jednostek jst z terenu Województwa zwolnienia z podatku od nieruchomości, niższych kosztów zużycia materiałów i energii, w tym głównie energii elektrycznej, co wynikało zarówno z poziomu wykorzystania infrastruktury SSPW WP, jak również podjętych działań oszczędnościowych w zakresie zmniejszenia mocy umownych w węzłach dystrybucyjnych, niższych kosztów usług obcych oszacowanych dla operatora zewnętrznego, a dotyczących utrzymania pomieszczeń biurowych i infrastruktury pomocniczej, kosztów serwisowych oraz czynszu za dzierżawę sieci oraz niższych kosztów osobowych, jak również kosztów wynagrodzeń oszacowanych dla operatora oraz samorządu na poziomie 792,0 tys. zł rocznie (600,0 tys. zł koszty wynagrodzeń operatora i 192,0 tys. zł koszty wynagrodzenia w samorządzie) i 150,5 tys. zł kosztów ubezpieczenia społecznego od tych wynagrodzeń (odpowiednio: 114,0 tys. zł i 36,5 tys. zł). Faktyczne wydatki na wynagrodzenia i ubezpieczenie społeczne pracowników Urzędu wyniosły odpowiednio od 389,9 tys. zł i 75,9 tys. zł w 2016 roku do 482,2 tys. zł i 89,8 tys. zł w 2021 r.

W latach 2016–2021 największą pozycję kosztów utrzymania infrastruktury SSPW WP (po kosztach amortyzacji), stanowiły opłaty za: zajęcie pasa drogowego, dzierżawę terenów leśnych oraz terenów pokrytych wodami, które to wynosiły: 2016 – 2329,0 tys. zł, 2017 – 2313,8 tys. zł, 2018 – 2311,1 tys. zł, 2019 – 2291,4 tys. zł, 2020 – 2163,0 tys. zł, 2021 – 2085,4 tys. zł. W celu obniżenia opłat za zajęcie pasa drogowego Urząd wielokrotnie występował z pismami do zarządców dróg o obniżenie stawek opłat. W okresie objętym kontrolą opłaty z tego tytułu obniżyły się w stosunku do roku 2016 odpowiednio o: 0,7%, 0,8%, 1,6%, 7,1%, 10,5%. Kolejną co do wielkości pozycją kosztów utrzymania infrastruktury SSPW WP była energia elektryczna, która, w okresie objętym kontrolą, stanowiła: 2016 r. – 4,3% kosztów utrzymania infrastruktury (640,4 tys. zł), 2017 r. – 3,2% (588,5 tys. zł), 2018 r. – 3,7% (609,1 tys. zł), 2019 r. – 5% (770,5 tys. zł), 2020 r. – 5,3% (768,9 tys. zł), 2021 r. – 5,3% (790,2 tys. zł). Do obsługi sieci szerokopasmowej przydzielonych było sześć osób (5,5 etatu). Koszty pracownicze ponoszone przez UMWP w związku z realizacją roli operatora w okresie objętym kontrolą wynosiły: 2016 r. – 464,9 tys. zł, 2017 r. – 457,7 tys. zł, 2018 r. – 473,6 tys. zł, 2019 r. – 422,7 tys. zł, 2020 r. – 522,0 tys. zł, 2021 r. – 572,0 tys. zł. W przypadku pozostałych operatorów RRS wybudowanych w ramach projektu zatrudnienie kształtowało się od 8–10 do 16 osób. Natomiast w okresie objętym kontrolą Urząd Marszałkowski jako operator infrastruktury SSPW WP,

nie ponosił kosztów z tytułu podatku od nieruchomości naliczanego w wysokości 2% wartości budowli (wartość księgową). W grudniu 2016 r. Zarząd Województwa Podlaskiego wystąpił do wszystkich 112 organów podatkowych o wydanie interpretacji indywidualnych w zakresie podatku od nieruchomości i od wszystkich gmin uzyskał pozytywne dla Województwa Podlaskiego rozstrzygnięcia tj. brak podstaw do opodatkowania SSPW podatkiem od nieruchomości.

Według studium wykonalności projektu budowy SSPW WP (bez uwzględnienia kosztów amortyzacji) w 2019 roku i latach kolejnych powinny być osiągnięte nadwyżki przychodów nad kosztami, odpowiednio: 123,4 tys. zł w 2019 roku, 214,0 tys. zł w 2020 r. i 159,8 tys. zł w 2021 roku. Faktycznie zaś koszty przewyższały przychody o: 3465,7 tys. zł, 3029,8 tys. zł, 2661,9 tys. zł, 2664,6 tys. zł 2790,5 tys. zł i 2675,4 tys. zł. Było to spowodowane stopniem wykorzystania infrastruktury SSPW WP. W okresie objętym kontrolą UMWP świadczył usługi podmiotom prowadzącym działalność komercyjną oraz podmiotom realizującym przyłączenia i budowę sieci dostępowych z wykorzystaniem środków publicznych. Udział przychodów od podmiotów realizujących przyłączenia i budowę sieci dostępowych z wykorzystaniem środków publicznych systematycznie rósł, jednak jego skala, mimo licznych ofert promocyjnych skierowanych do tych beneficjentów była nieadekwatna do skali realizowanych projektów i przedstawiał się następująco: 2016 r. – 9,2% (12,2 tys. zł), 2017 r. – 8,3% (48,7 tys. zł), 2018 r. – 9% (81,1 tys. zł), 2019 r. – 16,9% (190,4 tys. zł), 2020 r. – 23,8% (315,0 tys. zł), 2021 r. – 27% (434,5 tys. zł). Przychody od pozostałych kontrahentów SSPW WP w okresie tym systematycznie rosły (z 119,4 tys. zł w 2016 roku do 1 176,1 tys. zł w 2021 roku), niemniej ich udział w strukturze przychodów zmalał z 90,8% w 2016 r. do 73,0% w 2021 roku. W przypadku pozostałych RRS objętych projektem udział przychodów od beneficjentów POPC kształtował się na poziomie od 19,19% do 71,95% w przypadku województwa lubelskiego i od 82,5% do 84,5% w przypadku województwa świętokrzyskiego<sup>33</sup>.

O braku zainteresowania operatorów korzystaniem z infrastruktury RRS świadczy przykład jednego z konkursów NASK na dostarczanie usług szerokopasmowych do szkół. W styczniu 2022 r. Urząd przystąpił do takiego konkursu dotyczącego podłączenia do szerokopasmowego Internetu kolejnej transzy placówek oświatowych w ramach OSE. Do konkursu zostały wystawione między innymi trzy z 10 szkół objętych realizowanym przez NASK w 2016 r. pilotażowym programem OSE, w ramach którego wybudowano linię światłowodową łączącą placówki edukacyjne z węzłami dystrybucyjnymi sieci SSPW WP zlokalizowanymi przy tych placówkach. Wprowadzone do węzłów kable światłowodowe zakończone zostały na przełącznicach NASK. Wygrały oferty Urzędu, który zaproponował abonament za 60 miesięcy na poziomie 12,7 tys. zł brutto (stawki według oferty promocyjnej dotyczącej OSE), jednorazową

<sup>33</sup> W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego brak jest takich danych, zaś w przypadku województwa podkarpackiego dane dotyczą rzeczowego wykorzystania infrastruktury przez beneficjentów POPC i było to od 19,69% do 28,94%.

opłatę instalacyjną na 0,3 tys. zł brutto oraz po 0,3 tys. zł brutto za zestawienie dostępu na porcie 1GE i 10GE. Pozostałe oferty czterech podmiotów, które również złożyły oferty na podłączenie tych placówek opiewały: we wszystkich przypadkach na 18,4 tys. zł brutto, tj. maksymalnej kwocie ustalonej w konkursie, jednorazowa opłata instalacyjna wyniosła od 24,6 tys. zł brutto do 442,8 tys. zł, zaś za zestawienie połączeń pozostali oferenci oferowali od 3,4 tys. zł do 3,5 tys. zł za zestawienie na porcie 1GE i od 14,8 tys. zł do 15,5 tys. zł za zestawienia na porcie 10 GE. Żaden z pozostałych czterech oferentów (w tym jeden będący beneficjentem POPC) nie występował do Urzędu o możliwości wykorzystania węzłów SSPW WP do podłączenia tych szkół, ani o świadczenie do szkół usług transmisji za pośrednictwem SSPW WP.

### **5.4. Realizacja przez beneficjentów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa projektów z wykorzystaniem infrastruktury szerokopasmowej sieci regionalnej**

**Beneficjenci POPC w województwie podlaskim realizowali projekty budowy sieci dostępowych na ogół zgodnie z warunkami i zasadami konkursów POPC, jednak minimalizowali przy ich realizacji korzystanie z infrastruktury SSPW WP. Zasady POPC nie wymagały od beneficjentów korzystania z tej infrastruktury i pozwalały na praktycznie dowolne kształtowanie przez beneficjentów sieci dostępowych poprzez swobodny dobór wystawionych do konkursów punktów adresowych i możliwości ich zmian.**

#### Założenia konkursów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa

W ramach I osi priorytetowej POPC Powszechny dostęp do szybkiego Internetu założono wspieranie działań umożliwiających jak najszerszy dostęp do sieci szerokopasmowych przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, gdzie stwierdzono niedoskonałość rynku lub istotne nierówności w zakresie dostępu do sieci NGA. Przyjęto, że tworzona infrastruktura powinna umożliwić osiągnięcie parametrów min. 30 Mb/s. Jednocześnie przyjęto promowanie rozwiązań umożliwiających osiągnięcia 100 Mb/s. W ramach alokacji CPPC zorganizowało cztery edycje konkursów. Teren województwa podlaskiego został objęty trzema z tych konkursów (I, II i IV). Konkurs I dotyczył dziewięciu obszarów ograniczonych terytorialnie do sześciu powiatów, z których ostatecznie tylko na jeden obszar został wyłoniony beneficjent<sup>34</sup>. W II konkursie (zasadniczym dla realizacji POPC w województwie) całe województwo podzielono na trzy duże obszary (obejmujące łącznie wszystkie powiaty) i na każdym z nich został wyłoniony beneficjent. W IV konkursie podzielono teren na pięć obszarów już realizowanych w II w konkursie i służących dogęszczaniu. Mimo wyłonienia beneficjenta (realizującego

<sup>34</sup> Dotyczyło to obszaru POPC01\_200880 na terenie powiatu bielskiego, gdzie CPPC wystawiło do konkursu 1585 gospodarstw domowych określając jako minimalną do realizacji 1039 (65,5%), a intensywność dofinansowania wynosiła 69% (i była to najwyższa wartości dofinansowania dla tych dziewięciu obszarów – od 55% do 69%). Beneficjent zadeklarował i zrealizował objęciem zasięgiem 1565 gospodarstw domowych (98,7%) wystawionych a wartość projektu wyniosła 6714,3 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne 5387,9 tys. zł przy dofinansowaniu 3498,9 tys. zł (64,9% kosztów kwalifikowalnych).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w II konkursie Projekt na terenie obszaru białostockiego) na trzy z pięciu tych obszarów ostatecznie umowa została zawarta na jeden (obszar białostocki). W przypadku dwóch pozostałych beneficjent ten zrezygnował wskazując, że: musiano zmierzyć się z panującą sytuacją epidemiczną ogłoszoną na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zakażeniami koronawirusem SARS-CoV-2. Również sytuacja gospodarcza oraz zmiany w zakresie firm podwykonawczych przyczyniły się do odstąpienia od podpisania obu umów o dofinansowanie.

W przypadku II konkursu obejmującego łącznie 131 749 gospodarstw domowych zlokalizowanych w 124 532 punktach adresowych (odpowiednio 39 240 i 36 205 na terenie obszaru białostockiego, 55 580 i 54 635 na terenie obszaru łomżyńskiego oraz 36 929 i 33 650 na terenie obszaru suwalskiego), trzech beneficjenci zadeklarowali łącznie realizację 52 628 gospodarstw domowych zlokalizowanych w 47 681 punktach adresowych (odpowiednio 39,9% i 38,3% tych punktów objętych konkursem)<sup>35</sup>. Warunki II konkursu były bardziej liberalne w odniesieniu do warunków I konkursu i określały głównie:

- objęcie zasięgiem budowanych sieci minimalnie od 24,0% do 24,6 % gospodarstw domowych z tzw. puli podstawowej dla każdego z obszarów (w I konkursie było to 16,2% dla jednego obszaru i od 51,9% do 65,9% w pozostałych ośmiu obszarach), zaś beneficjenci zadeklarowali objęcie zasięgiem od 37,1% do 42,9% całej puli gospodarstw domowych w poszczególnych obszarach (w I konkursie beneficjent zadeklarował realizację 98,7% całej puli adresowej gospodarstw domowych). Jak wspomniano wyżej CPPC nie ingerowało w wybór przez beneficjentów tych punktów adresowych;
- 85% poziom dofinansowania kosztów kwalifikowalnych (w I konkursie było to od 55% do maksymalnie 69% kosztów kwalifikowalnych);
- możliwość zmiany tych punktów, przy czym w przypadku zmian nie przekraczających 15 % nie mieli wymogu ich uzgadniania z CPPC. Wszyscy trzech beneficjenci skorzystali z tej możliwości wymieniając od 8,5% do 32,6% tych punktów i w przypadku dwóch z nich nie zgłaszało tych zmian do CPPC;
- poziom maksymalnego wykorzystania obcej infrastruktury do 10% kosztów kwalifikowalnych, w tym IRU maksymalnie do 5% tych kosztów, bez rozróżnienia czy są to sieci szkieletowe i dystrybucyjne czy też dostępne;
- możliwość wyłaniania głównych wykonawców w uproszczonych procedurach;
- zapewnienia hurtowego dostępu na wybudowanej w projektach infrastrukturze na zasadach zapewniających otwarty, przejrzysty i niedyskryminacyjny dostęp;

<sup>35</sup> Zadeklarowano: na terenie obszaru białostockiego 15 222 gospodarstw domowych (38,8% wystawionych) zlokalizowanych w 13 975 punktach adresowych (38,6%); na terenie obszaru łomżyńskiego 23 707 gospodarstwa domowe (42,7% wystawionych) zlokalizowanych w 21 952 punktach adresowych (40,2%); na terenie obszaru suwalskiego 13 699 gospodarstw domowych (37,1% wystawionych) zlokalizowanych w 11 754 punktach adresowych (34,9%).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- kwalifikowalność wydatków wskazując, że wydatki poniesione na pokrycie kosztów realizacji pasywnej infrastruktury szerokopasmowej w warstwie sieci dystrybucyjnej i szkieletowej są kwalifikowalne wyłącznie w zakresie w jakim są niezbędne do realizacji sieci NGA, a także pod warunkiem, że jest to najbardziej efektywna możliwość realizacji sieci dostępowej i nie jest możliwe lub uzasadnione skorzystanie z istniejącej infrastruktury lub usług hurtowych świadczonych przez innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych na danym obszarze.

Zważywszy, że zasadniczym wskaźnikiem realizacji projektów było objęcie zasięgiem zadeklarowanych punktów adresowych oraz, że nie weryfikowano projektów pod kątem wykorzystania istniejącej infrastruktury RSS jako najbardziej efektywnych wariantów budowy sieci dostępowych. Beneficjenci mieli możliwość dowolnego kształtowania przebiegu budowanych sieci. Na etapie oceny wniosków zawierających jedynie wstępne koncepcje budowy sieci na danym obszarze, wskazywano jedynie na możliwość nieuznania wydatków związanych z budową dublującej się infrastruktury jako kosztów niekwalifikowalnych. Faktyczna ocena mogła być dokonana dopiero po stworzeniu dokumentacji budowlanej i wykonawczej. Jednak na dalszych etapach realizacji projektów nie weryfikowano tego, ograniczając się do aspektów technicznych zbudowanych sieci, osiągnięcia wymaganych parametrów jakościowych i możliwości świadczenia usług hurtowych<sup>36</sup>.

Zdaniem NIK, z uwagi na stwierdzone podczas kontroli a niżej opisane przykłady, należy dokonać analizy zrealizowanych projektów z zakresie ich efektywnej realizacji w lokalizacjach i przebiegach zbieżnych z SSPW WP.

Beneficjenci nie byli zainteresowani korzystaniem z istniejącej infrastruktury SSPW WP, o czym świadczą wyniki spotkań przeprowadzonych przez Operatora SSPW WP z trzema Beneficjentami (po ich wyłonieniu w II konkursie POPC) oddzielnie dla każdego obszaru.

Na spotkaniach tych, pomimo wcześniejszych zapowiedzi operator SSPW WP pozyskał informacje o znikomym zainteresowaniu Beneficjentów korzystaniem z jego sieci. Nie uzyskał od Beneficjentów szczegółowych planów inwestycyjnych na terenie tych obszarów. Na sugestie operatora SSPW WP, iż budowa sieci dostępowych powinna być rozbudową sieci regionalnych od ich punktów dystrybucyjnych Beneficjenci POPC stwierdzili, że w pełni rozumieją stanowisko UMWP, lecz nie ma takiego obowiązku w programie POPC i zamierzają skorzystać z dowolności kształtowania własnej inwestycji. W trakcie roboczych rozmów z zespołem SSPW WP, podkreślali, że w niektórych przypadkach będą korzystali z usług SSPW WP, ale główna koncepcja projektowa zakłada rozbudowę własnych sieci. Ponadto podkreślali, że wnioski aplikacyjne zawierają już określoną koncepcję projektową, której nie mogą zmieniać, co w opinii UMWP stało w sprzeczności z wytycznymi Programu, które dopuszczały dokonywanie uzasadnionych zmian.

<sup>36</sup> Z odpowiedzi Prezesa UKE z dnia 9 grudnia 2022 r. znak DK.WOKI.081.10.2022.27.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto po wspólnych spotkaniach z udziałem CPPC i Ministerstwa Cyfryzacji w maju 2019 r. ustalono współpracę pomiędzy UMWP a beneficjentami w ramach grup roboczych. Problemem okazało się wypracowanie notatek z pierwszych wspólnych spotkań (Beneficjenci ich nie podpisali), zadeklarowali przekazanie wstępnie zaprojektowanych przebiegów sieci budowanych w ramach POPC [przedstawiciele UMWP nigdy nie otrzymali projektowanych przebiegów sieci], a kolejne spotkania nie odbyły się.

Powyższe rozwiązania przyjęte w POPC oraz podejście CPPC spowodowały, że:

- Swobodny wybór przez beneficjentów od 37,1% do 42,9% gospodarstw domowych wskazanych w II konkursie na tak dużych obszarach (obejmujących terytorialnie od 22 do 47 gmin)<sup>37</sup> spowodował, że beneficjenci dowolnie kształtowali przebieg swoich sieci wybierając, w ich ocenie jak najbardziej atrakcyjne lokalizacje (mające zapewnić jak najwięcej przyszłych abonentów przy minimalnych nakładach), bez prób optymalizacji wykorzystania SSPW WP. W efekcie, mimo realizacji ww. ok 40% wskazanych w konkursie punktów adresowych na poszczególnych trzech obszarach jedynie zasięgiem objęto odpowiednio: 279 z 981 miejscowości na obszarze białostockim, 429 z 1442 miejscowości na obszarze łomżyńskim i 199 miejscowości z 1004 na obszarze suwalskim. Zaś stopień realizacji tych punktów w poszczególnych miejscowościach był fragmentaryczny bowiem w poszczególnych obszarach tylko odpowiednio w: 19,4%, 38,1 % i 8% miejscowości objęto zasięgiem wszystkie wystawione do konkursu punkty adresowe. W części z tych miejscowości było to poniżej 3/4 punktów adresowych, odpowiednio: 43,0% w obszarze białostockim, 22,8% w obszarze łomżyńskim i aż 65,8% miejscowości w obszarze suwalskim. Mało skuteczny w tym zakresie okazał się IV konkurs POPC w którym z pięciu obszarów województwa na tzw. dogęszczenie umowa została podpisana tylko na jeden z nich, a nikt inny poza beneficjentami I i II konkursu nie złożył wniosków o dofinansowanie.

W ocenie NIK taki sposób realizacji projektów może w znacznym stopniu ograniczyć chęć realizacji usług przez innych OK w tych miejscowościach, mimo dostępu hurtowego, z uwagi na nieopłacalność świadczenia usług w tak niewielkich lokalizacjach. Mieszkańcy tych miejscowości, do których nie doprowadzono sieci dostępowych, zostaną zaś zdani na jedynego operatora dyktującego warunki i ceny podłączenia. W trakcie niniejszej kontroli m.in. wpłynęła skarga mieszkańca takiej miejscowości, któremu operator tam budujący sieć zaproponował za podłączenie ok. 5–6 tys. zł netto<sup>38</sup>. Z kolei realizacja inwestycji w pozostałych (nie objętych zasięgiem lokalizacjach) może okazać się wielokrotnie bardziej kosztowna z uwagi na rozproszenie zabudowy. Na przykład w obszarze łomżyńskim 57% pozostają-

<sup>37</sup> Odpowiednio: 25 gmin na terenie obszaru białostockiego, 47 gmin na terenie obszaru łomżyńskiego i 22 gminy na terenie obszaru suwalskiego.

<sup>38</sup> Dom skarżącego zlokalizowany jest ok 140 m od przebiegu sieci światłowodowej, a jego adres znajdował się w puli punktów adresowych wystawionych do konkursu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cych do realizacji punktów adresowych (około 30 tys.) znajduje się w ponad tysiącu miejscowości. Problem niezapewnienia w POPC podłączenia lokalizacji trudnodostępnych, a tym samym znacznie trudniejszą realizację interwencji publicznej ze środków UE w perspektywie finansowej 2021–2027.

- Brak zamiaru wykorzystania przez beneficjentów istniejącej infrastruktury SSPW WP przejawiał się już na etapie planowania środków na dzierżawę obcej infrastruktury w tym należącej do SSPW WP. Już we wnioskach o dofinansowanie beneficjenci zakładali jedynie od 1,4% do 2,4% kosztów kwalifikowalnych projektów wykorzystanie obcej infrastruktury w tym RRS (odpowiednio: 1,4% na obszarze białostockim – 423,5 tys. zł z 29 878,6 tys. zł, 1,6% na obszarze łomżyńskim – 824,5 tys. zł z 49 997,6 tys. zł i 2,4% na obszarze suwalskim – 675,2 tys. zł z 28 475,3 tys. zł). W ostatecznej realizacji dzierżawy stanowiły od 1,0% do 2,6% całości kosztów kwalifikowalnych projektów (odpowiednio: 1,0% na obszarze białostockim – 299,2 tys. zł z 29 878,6 tys. zł, 1,1% na obszarze łomżyńskim – 483,5 tys. zł z 43 157,9 tys. zł i 2,6% na obszarze suwalskim – 689,8 tys. zł z 27 010,2 tys. zł), przy dopuszczalnym poziomie 10%. Mimo promocji i nowy usług kierowanych przez Samorząd Województwa do beneficjentów POPC ich zainteresowanie było niewielkie o czym świadczy uzyskiwany od tych beneficjentów udział w przychodach SSPW WP, co przedstawiono w pkt 5.3 niniejszej Informacji, jak również zakres korzystania z usług i taryf SSPW WP dedykowanych dla beneficjentów POPC, co przedstawiono w pkt 5.2 niniejszej Informacji.
- O omijaniu infrastruktury SSPW WP świadczy też poziom wykorzystania jej węzłów przez beneficjentów POPC, szczególnie na obszarze łomżyńskim i białostockim, gdzie w celu objęcia zasięgiem gospodarstw domowych korzystano odpowiednio: z 11 węzłów w 11 gminach przy łącznej ilości 68 węzłów SSPW WP na terenie 36 gmin, gdzie zrealizowano punkty adresowe gospodarstw domowych obszaru łomżyńskiego i z 14 węzłów w 12 gminach przy łącznej ilości 43 węzłów SSPW WP na terenie 23 gmin, gdzie zrealizowano punkty adresowe obszaru białostockiego. Występowały liczne przypadki, gdzie na terenie gminy obejmowano punkty adresowe bezpośrednio w miejscowościach z węzłami SSPW WP nie korzystając z nich, a prowadząc sygnał z innych lokalizacji.

### Przykład

Na terenie gminy **Dobrzyniewo Duże** (obszar białostocki) znajdowały się cztery węzły SSPW WP. Mimo, że punkty adresowe znajdowały się bezpośrednio w miejscowościach z węzłami i okolicznych miejscowościach beneficjent skorzystał tylko z jednego węzła, natomiast sygnał został doprowadzony wybudowaną linią z innej gminy.

Wystąpiły również przypadki korzystania w tych samych miejscowościach, gdzie były węzły SSPW WP z węzłów innego operatora za wyższe stawki niż ma SSPW WP (przy korzystaniu przez tego operatora z sygnału pobieranego od SSPW WP).

<sup>39</sup> Według stanu na październik 2022 r. – zakończenie projekt było przesunięte na 28 lutego 2023 r.



### Przykłady

Na terenie obszaru łomżyńskiego wydzierżawiono (nieplanowane we wniosku o dofinansowanie oraz studium wykonalności) od KOBA spółka z o.o. (tj. podmiotu tego samego właściciela co podmiot realizujący projekt na terenie obszaru łomżyńskiego) następujące usługi w węzłach:

- **WSD w Białowieży** (tj.: utrzymanie portu 1G – 450 zł abonament, kolokację 16U – 1600 zł abonament [po 100 zł za 1U] i opłatę za energię elektryczną – 140 zł abonament – łącznie miesięcznie 2190 zł netto), zamiast wykorzystania w tej miejscowości węzła SSPW WP. KOBA sp. z o.o. dostarczany do węzła sygnał sama dzierżawiła od SSPW WP z WD Białowieża (Zastawa) w postaci usługi VPN IP MPLS 1Gb/s (360 zł miesięcznie, przy umowie 5-letniej i kolokację 15 zł miesięcznie za 1 port, również przy umowie 5-letniej). Stawki SSPW WP za 1U dla beneficjentów POPC wynosiły 30 zł netto miesięcznie za 1U i 140 zł za energię elektryczną. W zakresie opłat abonamentowych usługa SSPW WP byłaby ponad dwukrotnie efektywniejsza (różnica w samej opłacie abonamentowej 1210 zł netto miesięcznie).
- **WSD w Narewce** (tj.: utrzymanie portu 1G – 450 zł abonament, kolokację 12U – 1200 zł abonament [100 zł za 1U] i opłatę za energię elektryczną – 140 zł – łącznie miesięcznie 1790 zł netto), zamiast wykorzystania w tej miejscowości węzła SSPW WP (stawki jak w przykładzie wyżej). KOBA sp. z o.o. dostarczany do węzła sygnał sama dzierżawiła od SSPW WP z WD Narewka w postaci usługi VPN IP MPLS 1Gb/s (360 zł miesięcznie, przy umowie 5-letniej). W zakresie opłat abonamentowych usługa SSPW WP byłaby ponad dwukrotnie efektywniejsza (różnica w samej opłacie abonamentowej wynosi 900 zł netto miesięcznie).

Podobnie sytuacja wyglądała w kolejnych ośmiu węzłach, gdzie występował mniejszy zakres dzierżawy, natomiast w każdym przypadku podmiot wydzierżawiający (KOBA sp. z o.o.) korzystał z usługi transmisji VPN IP MPLS od SSPW WP i ją odsprzedawał.

- W części obszarów beneficjenci wykorzystywali istniejącą infrastrukturę wybudowaną przez jednego z nich w perspektywie finansowej 2007–2013 (projekty realizowane w latach 2013–2015) i na której znalazły się punkty adresowe do realizacji, w tym próbowano ją wykorzystać jako nowo wybudowaną.

Było to:

- 34 miejscowości w białostockim obszarze konkursowym – 774 punktów adresowych (na terenie gmin: Sokółka, Szudziałowo, Kuźnica, Sidra i Krynki), w których w poprzedniej perspektywie i latach 2013–2015 wybudowano już sieć światłowodową w ramach projektu realizowanego przez beneficjenta realizującego obszar suwalski (budowę realizowała Spółka beneficjenta z obszaru białostockiego). Beneficjent ten (będący Generalnym wykonawcą) w postępowaniu przetargowym na opracowanie dokumentacji i budowę sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu w ramach projektu na obszarze białostockim, w złożonej ofercie wskazał zakres prac obejmujący budowę nowej infrastruktury liniowej w postaci rurociągów kablowych (kanalizacja kablowa doziemna) do (i przez) ww. miejscowości, mimo iż posiadał na tym terenie ww. własną sieć światłowodową. Ostatecznie, na skutek ujawnienia faktu istnienia na tym terenie infrastruktury wybudowanej we wcześniejszej perspektywie, na jednym ze spotkań w UMWP (Operatora SSPW WP z beneficjentami POPC przy udziale przedstawicieli CPPC), istniejąca sieć została wydzierżawiona;

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 59 punktów adresowych w pięciu miejscowościach gminy Lipsk znajdującej się w suwalskim obszarze konkursowym, które zostały zrealizowane w tych miejscowościach w ramach projektu budowy światłowodowego Internetu w latach 2013–2015 przez beneficjenta realizującego Projekt POPC na tym obszarze.

W ocenie NIK jest to naruszenie §4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, gdyż wsparcie może być udzielone tylko na projekty realizowane na obszarach, na których sieci NGA nie istnieją lub nie zostaną wybudowane w ciągu najbliższych trzech lat.

- Nadzorując beneficjentów, w zakresie wyboru wykonawców, CPPC nie zwracało uwagi na wzajemne powiązania poszczególnych beneficjentów i podawane przez nich niewiarygodne informacje na temat możliwości realizacji projektów. Wszyscy trzej we wnioskach o dofinansowania stwierdzili, że nie dysponują możliwościami, technicznymi jak i odpowiednim personelem do realizacji tych projektów, gdyż we wnioskach o dofinansowanie wskazywali, że:

*Prace związane bezpośrednio z budową sieci szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz wykonanie projektów Wnioskodawca zleci firmie zewnętrznej. Zlecenie firmom zewnętrznym jest rozwiązaniem tańszym, gwarantuje terminowe wykonanie usługi oraz ich wysoką jakość. Firmy zewnętrzne posiadają całą gamę specjalistycznego sprzętu m.in. podnośniki wysokościowe, koparki, narzędzia budowlane, których zakup i utrzymanie przez Wnioskodawcę byłoby nierentowne oraz dysponują wykwalifikowanym personelem posiadającym uprawnienia do wykonywania prac związanych z budową sieci. Doświadczenie firmy pokazuje, że outsourcing jest najlepszą i najtańszą metodą budowy szerokopasmowej sieci NGA.*

Podczas gdy zostali głównymi wykonawcami projektów z tego samego konkursu na innych obszarach województwa. Beneficjent obszaru suwalskiego był głównym wykonawcą na obszarze białostockim, zaś beneficjent obszaru łomżyńskiego był głównym wykonawcą na obszarze suwalskim. Natomiast głównym wykonawcą na obszarze łomżyńskim zostało konsorcjum, powołane półtora miesiąca przed ogłoszeniem konkursów, którego zarząd stanowiły osoby z województwa podlaskiego dla których beneficjent obszaru łomżyńskiego budował wcześniej sieci szerokopasmowe. Wartości realizacji umów na głównych wykonawców odpowiadały praktycznie w całości wartości poszczególnych projektów. Przy wartości projektu na obszarze białostockim pierwotnie na 37 140,6 tys. zł<sup>40</sup> umowa z generalnym wykonawcą opiewała na 37 207,5 tys. zł (100,18% pierwotnej wartości). W przypadku obszaru łomżyńskiego było to

<sup>40</sup> Aneksem z 13 grudnia 2018 r. zwiększono ją do 37 207,5 tys. zł tj. kwoty oferty głównego wykonawcy. Koszty kwalifikowalne i wysokość dofinansowania pozostała bez zmian.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pierwotnie 63 185,3 tys. zł<sup>41</sup> i 63 283,5 tys. zł (100,16% pierwotnej wartości). Zaś w przypadku obszaru suwalskiego oferta głównego wykonawcy była taka sama jak cała wartość projektu – 36 635,5 tys. zł.

Zadaniem NIK taki wybór wykonawców, jak również możliwości dowolnego kształtowania przebiegu budowanych sieci uzasadniany swobodnym wyborem punktów adresowych powodował, że beneficjenci byli zainteresowani w jak największym zakresie budową samych linii (tym samym omijaniem istniejącej infrastruktury lub praktycznie jej dublowaniem). Od 52% do 58% (odpowiednio: 52% na obszarze białostockim, 54% na obszarze łomżyńskim i 58% na obszarze suwalskim) u poszczególnych beneficjentów kosztów projektów stanowiła robocizna w zakresie budowy kanalizacji kablowej lub podbudowy słupowej, gdzie możliwe było uzyskanie największej marży, niemożliwej w przypadku zakupu urządzeń i wyposażenia czy też dzierżawy infrastruktury, bądź realizacji projektów we własnym zakresie. Stąd też beneficjenci byli zainteresowani jak największym zakresem prowadzenia prac związanych z budową kanalizacji kablowej, czy podbudowy słupowej (poza aspektem posiadania na własność wybudowanej infrastruktury infrastruktury). W ocenie NIK, w przypadku większego wykorzystania istniejącej infrastruktury SSPW WP oraz realizacji projektów własnymi środkami, możliwa była realizacja większej bazy adresowej przy tej samej wartości projektów, na co wskazują niniejsze przykłady (wynikające z wycinkowej analizy fragmentów przebiegu sieci lub wybranych lokalizacji):

### Przykłady

Na terenie obszaru suwalskiego:

- Do zapewnienia sygnału ze swego węzła do miejscowości Płociczno-Osiedle Beneficjent wydzierżawiła sieć od lokalnego operatora do tej miejscowości. W przedstawionym NIK porównaniu kosztów poniesionych na zastosowane rozwiązanie Beneficjent wyliczyła je na 56,5 tys. zł, z kolei w przypadku wykorzystania sieci SSPW na 333,7 tys. zł. Składały się na to m.in. uzbrojenie istniejącego węzła SSPW (Płociczno-Tartak) – 24,2 tys. zł przy braku takiego kosztu w zastosowanym rozwiązaniu, uzbrojenie rury SSPW 15,5 tys. zł przy braku takiego kosztu w zastosowanym rozwiązaniu, dzierżawę sieci SSPW – 181,4 tys. zł przy 48,1 tys. zł w zastosowanym rozwiązaniu, po 5,9 tys. zł za kolokację urządzeń i koszty energii elektrycznej przy braku takich kosztów w zastosowanym rozwiązaniu i 100,8 tys. zł kosztów transmisji Internetu w okresie siedmioletnim przy 8,4 tys. zł przy zastosowanym rozwiązaniu.

Koszty przedstawione przez Beneficjenta w niektórych pozycjach zostały zawyżone: uzbrojenie węzła SSPW – nie więcej niż 10,0 tys. zł, dzierżawa 1j sieci SSPW – 7,7 tys. zł, kolokacja urządzeń 2,5 tys. zł, energia elektryczna – tak jak podał Beneficjent, natomiast transmisja Internetu 14,7 tys. zł – razem 40,2 tys. zł, zamiast 333,7 tys. zł.

- W lokalizacji w **m. Woźnawieś**, gdzie znajduje się węzeł SSPW Beneficjent nie wykorzystał tego węzła, prowadząc własną sieć z Augustowa (obejmującą wybrane miejscowości). Beneficjent podnosił argument świadczenia również usług TV, które wymagałyby budowy kolejnego węzła (stacji

<sup>41</sup> Aneksem z 19 sierpnia 2019 r. zwiększono ją do 63 283,5 tys. zł tj. do równowartości umowy z głównym wykonawcą. Koszty kwalifikowalne i wysokość dofinansowania pozostała bez zmian.

w węźle SSPW Woźnawieś), zamiast 11 założonych w projekcie. Spółka obliczyła koszty w przypadku wykorzystania sieci SSPW na 136,8 tys. zł przy 52,1 tys. zł przy zastosowanym własnym rozwiązaniu. Natomiast faktyczne koszty korzystania z SSPW wyniosłyby 62,6 tys. zł przy dzierżawie 2j od SSPW lub 38,6 tys. zł przy budowie węzła i transmisji 100 Mb/s.

- W przebiegu sieci od **Sztabina do m. Jaminy** na długości ok. 5,3 km nie podłączono żadnego punktu adresowego, a w przebiegu sieci nie wykorzystano węzła SSPW w m. Jaziewo (sieć poprowadzono równolegle od 0,9 km do 3,5 km względem sieci SSPW). Argumentując takie rozwiązanie Beneficjent wskazywał na usługi CATV, co wiązało się z budową kolejnego nieplanowanego węzła i planami na późniejszą rozbudowę sieci o miejscowości o dużym potencjale. Koszt zastosowanego rozwiązania Beneficjent oszacował na 101,1 tys. zł (budowa 5,3 km sieci 92,7 tys. zł i 8,4 tys. zł transmisji Internetu) przy 136,8 tys. zł w przypadku wykorzystania sieci SSPW, na co składało się 24,2 tys. zł uzbrojenie węzła SSPW Jaziewo, po 5,9 tys. zł kolokacja urządzeń i energia elektryczna oraz 100,8 tys. zł transmisja Internet.

Faktyczne koszty wykorzystania węzła SSPW Jaziewo przy 100 Mb/s i usłudze CATV wyniosłyby 53,3 tys. zł (10,0 tys. zł budowa węzła, 5,0 tys. zł kolokacja urządzeń, 5,9 tys. zł energia elektryczna i 32,3 tys. zł transmisja Internet). Ponadto celem realizowanego projektu było doprowadzenie linii światłowodowych do punktów adresowych w sposób jak najbardziej ekonomiczny, tymczasem Beneficjent, podając argument na późniejsze doprowadzanie sieci do innych miejscowości, zakładał własne przyszłe cele biznesowe.

- Beneficjent wybudował sieć o długości ok. 1,2 km pomiędzy **m. Knyszyn Zamek i Krypno Kościelne**, zamiast wykorzystać do dostarczenia sygnału węzeł SSPW w **m. Ruda**. Argumentując to świadczeniem usługi CATV, co wiązałoby się z budową kolejnego węzła oraz koniecznością ponoszenia kosztów dzierżawy przez okres siedmioletni po zakończeniu realizacji projektu [Beneficjent nie korzystał z umów IRU]. Beneficjent chciał też zachować ciągłość własnej sieci. Według Beneficjenta koszt zastosowanego rozwiązania oszacowano na 29,4 tys. zł (budowa sieci 21,0 tys. zł i 8,4 tys. zł zapewnienie transmisji), przy 136,8 tys. zł w przypadku skorzystania z sieci SSPW (24,2 tys. zł uzbrojenie węzła SSPW, po 5,9 tys. zł kolokacja urządzeń i energia elektryczna oraz 100,8 tys. zł transmisja Internet). Faktyczny koszt budowy sieci Beneficjenta, został zaniżony i powinien wynieść 50,0 tys. zł (przyjmując średni koszt budowy kanalizacji doziemnej w zrealizowanym projekcie ok. 41,7 tys. zł/km), a nie 21,0 tys. zł, i ten odcinek kosztował ok. 58,4 tys. zł. Zaś koszty wykorzystania węzła SSPW na podstawie analogicznego węzła (Długołęka) z transmisją 100 Mb/s wyniosłyby 38,6 tys. zł (10,0 tys. zł uzbrojenie węzła, 5,0 tys. zł kolokacja urządzeń, 5,9 tys. zł energia elektryczna i 17,6 tys. zł transmisja Internet).
- Pomiędzy miejscowościami **Dolistowo Stare** oraz **Zabiele** beneficjent wybudował sieć o długości 0,95 km, nie korzystając przy tym z węzła SSPW Zabiele. Argumentował to świadczeniem usługi CATV i ponoszeniem opłat za dzierżawę w siedmioletnim okresie po zakończeniu realizacji projektu. Koszt zastosowanego rozwiązania Beneficjent oszacował na 25,0 tys. zł (16,6 tys. zł budowa sieci i 8,4 tys. zł transmisja) przy 136,8 tys. zł przy wykorzystaniu SSPW. Faktyczne koszty Beneficjenta nie zostały doszacowane w zakresie budowy sieci (39,4 tys. zł zamiast 16,6 tys. zł). Natomiast przy wykorzystaniu SSPW Zabiele oraz transmisji 100 Mb/s koszty tego odcinka sieci wyniosłyby 38,6 tys. zł (10,0 tys. zł budowa węzła Zabiele, 5,0 tys. zł kolokacja urządzeń, 5,9 tys. zł energia elektryczna i 17,6 tys. zł transmisja Internet).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podobnie było w przypadku sieci pomiędzy: m. Kujbiedy i Czarnystok o długości ok. 2 km (bez przyłączy abonenckich) czerpiąc sygnał z m. Knyszyn (bez korzystania z węzła SSPW Jasionówka); m. Goniądz i Dawidowizna sieć o długości ok. 0,9 km bez przyłączy abonenckich (bez skorzystania z możliwości dodatkowej dzierżawy 0,45 km sieci SSPW i dobudowę do niej 0,15 km).

W ocenie NIK celem realizowanego projektu nie było świadczenie usług telewizyjnych, a sieci POPC powinny zapewniać możliwość świadczenia pełnego zakresu usług i powinny charakteryzować się neutralnością technologiczną.

Na powyższych siedmiu przykładach Beneficjent mógł zaoszczędzić ok. 515,0 tys. zł kosztów (w przypadku braku realizacji równocześnie usługi telewizji oszczędności mogłyby być wyższe) i przeznaczyć je na budowę sieci w innych lokalizacjach, zwiększając o ok. 178 punktów adresowych.

### Przykłady

Na terenie obszaru białostockiego:

- Do podłączenia pięciu miejscowości (Sierki, Łopuchowo, Zawady-Borysówka, Konopki-Klimki i Konopki-Pokrzywnica, łącznie 179 punktów adresowych) wybudowano odcinek bez przyłączy o długości ok. 3,8 km pomiędzy Sanikami a DW nr 671. W przypadku podłączenia tych miejscowości można było skorzystać: tylko z węzła SSPW w Tykocinie i ciemnych włókien wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 671 (pierwszy wariant) lub z węzła SSPW w Tykocinie i ciemnych włókien wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 671 w przypadku podłączenia wyłącznie miejscowości Sierki (43 punkty adresowe), rezygnując z budowy ok. 4,7 km linii dystrybucyjnej bez przyłączy pomiędzy miejscowościami Sierki i Łopuchowo, zaś pozostałe miejscowości podłączyć z wykorzystaniem węzła SSPW w Zawadach (drugi wariant).

Beneficjent dzierżawił czasowo (na czas swojej budowy) od SSPW w okresie od 1 lutego 2019 r. do 31 stycznia 2021 r. kolokację z WD Zawady i w okresie od 18 lutego 2019 r. do 17 lutego 2021 r. kolokację z WD Tykocin (z abonamentem miesięcznym w wysokości 59,5 zł netto) oraz dzierżawił KK o dł. 0,435 km wzdłuż drogi wojewódzkiej 671 na południe od Tykocina (okres dzierżawy od 27 marca 2019 r. do 26 marca 2035 r. z roczną opłatą w wysokości 7,2 zł).

Beneficjent odnośnie ww. wariantów podnosił bezzasadne argumenty na temat ilości dostępnych włókien w relacji z węzła SSPW (osiem dostępnymi, gdzie z pojedynczego włókna można dostarczyć sygnał do nawet 128 punktów), podczas gdy sam w niektórych (wielokilometrowych) relacjach dzierżawił lub poddzierżawił tylko pojedyncze włókna oraz podnosił argumenty o niedostatecznym wyposażeniu węzłów SSPW WP w zakresie zabezpieczeń czy awaryjnego zasilania. Węzły SSPW WP spełniają wszystkie wymagania dla węzłów POPC określone w dokumentacji Programu. Węzły te zostały zaprojektowane i wybudowane zgodnie z najwyższymi standardami, aby kolokować w nich urządzenia operatorów sieci dostępowych. Beneficjent nie przedstawił też, żadnych analiz i wyliczeń w zakresie efektywnego wykorzystania przyjętych przez niego rozwiązań w stosunku do możliwości korzystania z infrastruktury SSPW WP, podczas gdy łączny koszt wykorzystania infrastruktury SSPW WP do podłączenia Sierek kwalifikowalny do dofinansowania w ramach POPC (w pierwszym wariantcie) wyniósłby zatem 7,7 tys. zł netto. Zaś przyjmując koszt budowy 1 km nowej linii 41,7 tys. zł netto/km (jak w przypadku Beneficjenta obszaru suwalskiego), wykonanie przez beneficjenta 3,8 km linii dystrybucyjnej wiązałoby się z wydatkiem w kwocie 158,5 tys. zł netto.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Łączne koszty realizacji POPC w przypadku miejscowości Łopuchowo, Zawady-Borysówka oraz Konopki-Klimki i Konopki-Pokrzywnica, z wykorzystaniem sieci SSPW WP (nie uwzględniając niekwestionowanych kosztów budowy linii od kanalizacji SSPW WP w kierunku Łopuchowa i Zawady-Borysówki) wyniosłyby 55,9 tys. zł netto kwalifikowalnych do dofinansowania w POPC. Natomiast wariant wybrany do realizacji przez beneficjenta to 333,6 tys. zł netto (różnica 277,7 tys. zł). Wybrana realizacja POPC w tym rejonie jest blisko 6-krotnie mniej efektywna finansowo niż wykorzystanie sieci SSPW WP.

Podobne jaskrawe przypadki realizacji projektów na obszarze białostockim bez wykorzystania SSPW WP stwierdzono w przypadku relacji Dąbrówki-Studzianki (szacowane różnica 207,7 tys. zł), czy Saniki-Leśniki-Radule-Pajewo (szacowana różnica 71,6 tys. zł), czy też budowa własnego węzła w Michałowie, bezpośrednio przy węźle SSPW WP.

W ocenie NIK zastosowana konfiguracja sieci szkieletowo-dystrybucyjnej w postaci kabli światłowodowych szkieletowych, odrębnych kabli dystrybucyjnych, ośmiu węzłów szkieletowych i 173 dystrybucyjnych z przestrzeniami kolokacyjnymi na instalację urządzeń z zasilaniem operatorów dostępowych, umożliwia i pozwala na umieszczanie w węzłach dystrybucyjnych urządzeń operatorskich klasy OLT oraz budowę sieci dostępowej od wskazanych 173 lokalizacji z wykorzystaniem „po trasie” dostępnego rurociągu i włókien w kablach światłowodowych. Takie realizacje operatorów korzystających można uznać za optymalne. Również do takich można zaliczyć transmisje międzymiastowe na duże odległości o wysokich przepływnościach i wykorzystanie włókien oraz rurociągów od węzłów SSPW WP w celu wykonania sieci dostępowej i świadczenia usługi dostępu do sieci Internet w przyległych mniejszych miejscowościach.

NIK zauważa, że kontrole prowadzone u beneficjentów przez CPPC lub UKE nie dotyczyły przebiegu budowanych sieci w zakresie możliwości korzystania z infrastruktury SSPW WP, ani efektywności przyjętych przez beneficjentów rozwiązań.

**Terminowość realizacji projektów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa i stosowane kary**

Wszystkie projekty w II konkursie były realizowane z opóźnieniami, co wynikało m.in. z opóźnień w rozpoczynaniu prac wbrew wymogom konkursowych (4 miesiące od podpisania umowy), jak również wystąpieniem pandemii. W przypadku dwóch obszarów CPPC uznało też w tym zakresie winę beneficjentów i nałożyło na nich kary za opóźnienia. Były to we wszystkich przypadkach dodatkowe punkty adresowe. Jednak wyznaczenie tych dodatkowych punktów adresowych jako karne były iluzoryczne – nie wiązało się z koniecznością ponoszenia dodatkowych nakładów i prac. W przypadku beneficjenta obszaru suwalskiego został on zobligowany do podłączenia (objęcia zasięgiem) 683 gospodarstw domowych. Z punktów tych 352 gospodarstwa domowych (51,5%) znajdowało się w zabudowie wielorodzinnej w Augustowie, gdzie sygnał internetowy dostarczało od trzech do czterech innych operatorów, w tym z wykorzystaniem światłowodu. W pozostałych zaś przypadkach zostały wybrane punkty znajdujące się w przebiegu już wybudowanych linii (często pomiędzy już wykazanymi jako zrealizowane punktami adresowymi).

Mapa nr 1

Przykładowy wybór punktów karnych w miejscowości, w której realizowano sieć



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

### 5.5. Zapewnienie przez beneficjentów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa możliwości dostępu do wybudowanej infrastruktury innym operatorom

**Beneficjenci w zrealizowanych projektach zapewnili możliwości techniczne dostępu hurtowego innym operatorom, jednak sami złamali zasadę równego i niedyskryminującego dostępu na równych warunkach do hurtowych usług aktywnych i pasywnych. Zarówno beneficjenci realizujący budowę sieci sami jak i wzajemnie pomiędzy sobą zawierali umowy abonenckie na świadczenie usług dostępowych przed zawarciem umów ramowych na dostęp do infrastruktury, jak również przed publikacją ofert hurtowych.**

Beneficjenci przygotowali swoje sieci wybudowane w ramach projektów POPC do udostępnienia hurtowego (co było jednym z wymogów konkursowych) uzyskując ostatecznie pozytywne opinie Prezesa UKE w zakresie oferty ramowej i cenników hurtowych. I tak:

- Na terenie obszaru białostockiego beneficjent otrzymał sześć zapytań dotyczących dostępu do wybudowanej infrastruktury w ramach POPC. Z pięcioma z nich podpisano umowy ramowe dotyczące warunków współpracy na rzecz Operatorów Korzystających, między innymi takie usługi jak: BSA, LLU, dostęp do kanalizacji kablowej, dostęp do ciemnych włókien światłowodowych, kolokacja, dostęp do podbudowy słupowej, budowy pasywnego punktu dostępu do usługi, połączenie sieci w trybie kolokacji, połączenie sieci w trybie liniowych oraz zapewnienie dostępu do nowego produktu (usługi) możliwego do świadczenia w oparciu o sieć POPC oraz infrastrukturę telekomunikacyjną niezwłocznie po wprowadzeniu możliwości jej świadczenia. W ramach zawartych umów hurtowych złożono 595 zamówień jedynie na usługę BSA, z czego 418 zamówień złożył beneficjent obszaru suwalskiego (generalny wykonawca projektu), pozostałe 177 zamówień złożyły dwa podmioty z pozostałych czterech, które podpisały umowy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Na terenie obszaru łomżyńskiego zawarto osiem umów ramowych dotyczących warunków współpracy na rzecz Operatorów Korzystających, w zakresie jak wyżej. W ramach zawartych umów hurtowych złożono 894 zamówienia jedynie na usługę BSA, z czego 891 zamówień złożył beneficjent obszaru białostockiego (podmiot powiązany właścicielsko), pozostałe trzy zamówień złożyły dwa podmioty z pozostałych siedmiu, które podpisały umowy.
- Na terenie obszaru suwalskiego zawarto dwie umowy z innymi operatorami na dostęp do infrastruktury wybudowanej w ramach projektu (w tym jedną z beneficjentem obszaru białostockiego). Wpłynęły też trzy zapytania od operatorów, niesfinalizowane zawarciem umów. Sam beneficjent zawarł 574 umowy z abonentami na obszarze realizacji projektu, z czego 419 dotyczyło tylko usługi Internetu, a 155 pakietu Internet i telewizja.

Z powyższego danych wynika, że dotychczasowe zainteresowanie dostępem do usług hurtowych jest niewielkie – poza wzajemnym dostępem beneficjentów II konkursu. Na co może mieć wpływ częściowa realizacji punktów adresowych w poszczególnych lokalizacjach, jak również działania naruszające zasadę równego i niedyskryminującego dostępu do hurtowych usług.

Beneficjenci sami zawierali na tych sieciach umowy abonenckie na świadczenie usług dostępu do Internetu (tym samym przesyłanie sygnału internetowego do nich) lub umożliwiali zawieranie takich umów pozostałym beneficjentom realizującym projekty, ale uczynili to przed upływem 30 dni od publikacji oferty handlowej lub podpisaniem umowy ramowej na dostęp hurtowy, co dawało tym operatorom przewagę nad innymi operatorami i co stanowiło naruszenie art. 52 ust. 7 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 i 108 Traktatu<sup>42</sup> jeżeli oferuje możliwie najszerszy aktywny i pasywny dostęp hurtowy na sprawiedliwych i niedyskryminujących warunkach. I tak:

- na sieci zrealizowanej na obszarze białostockim (generalny wykonawca Projektu, będący beneficjentem na obszarze suwalskim) zawarł 225 umów z abonentami przed podpisaniem umowy ramowej na dostęp do tej sieci, z czego 149 tych umów operator ten zawarł przed datą publikacji oferty hurtowej dla tej sieci. Do zakończenia kontroli na usługi hurtowe na tej sieci złożono 595 zamówień (z tego 418 jej generalny wykonawca);
- na sieci zrealizowanej na obszarze suwalskim sam beneficjent zawarł 149 umów przed upływem 30 dni od daty publikacji oferty hurtowej, a jednocześnie inny operator (dla którego beneficjent był głównym wykonawcą projektu POPC na obszarze białostockim) zawarł 46 umów z abonentami na tej sieci przed podpisaniem umowy ramowej na dostęp hurtowy;
- na sieci realizowanej na obszarze łomżyńskim operator (będący beneficjentem na obszarze białostockim i powiązany właścicielsko z beneficjentem) zawarł 155 umów z abonentami na sieci wybudowanej

<sup>42</sup> Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, ze zm. (uprzednio art. 52 ust. 5 rozporządzenia).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez beneficjenta tego obszaru przed podpisaniem z nim umowy ramowej na dostęp do tej sieci, z czego 114 tych umów zawarł przed datą publikacji oferty hurtowej. Do zakończenia kontroli na usługi hurtowe na tej sieci złożono 894 zamówienia (z tego 891 pochodziło od tego podmiotu).

W ocenie NIK takie działania beneficjentów, łamiące zasady dostępu hurtowego do infrastruktury dostępowej, są sygnałem ostrzegawczym dla pozostałych zainteresowanych operatorów, aby nie korzystali z oferty hurtowej na tych obszarach, o czym może świadczy dotychczasowy poziom zamówień na dostęp hurtowy przez innych operatorów. W efekcie zarówno realizacja w poszczególnych miejscowościach niepełnego zakresu punktów adresowych jak też ww. działania łamiące zasady dostępu do usług hurtowych stawiają w dużej nierównowadze relacje między beneficjentami a potencjalnymi usługobiorcami, co może być istotną barierą w faktycznym korzystaniu z dostępu do szerokopasmowego Internetu i w efekcie zarówno publiczne wydatki poniesione na budowę RSS oraz sieci dostępowych nie zapewnią w zakładanej perspektywie dostępu do szerokopasmowego Internetu wszystkim gospodarstwom domowym do 2025 roku.

### **5.6. Realizacja przez gminy projektów dotyczących publicznego dostępu do internetu**

**Gminy zrealizowały projekty na ogół zgodnie z warunkami POPC, w których wykorzystanie infrastruktury SSPW WP było przypadkowe i wynikało z rozwiązań zaproponowanych przez poszczególnych wykonawców. Zasady POPC nie wymagały wykorzystania istniejącej infrastruktury RSS, mimo, że beneficjentami były podmioty publiczne, a całość kosztów realizacji projektów pochodziła ze środków publicznych.**

Na terenie województwa podlaskiego trzy gminy realizowały projekty w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, Oś Priorytetowa I – Powszechny dostęp do szybkiego Internetu, Działanie 1.1 – Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach poprzez montaż w przestrzeni publicznej punktów dostępowych do sieci bezprzewodowej (tzw. hotspotów). W konkursie tym nie postawiono żadnych warunków w zakresie wykorzystania istniejącej infrastruktury RSS. Natomiast wnioskodawcy zobowiązani zostali do wybudowania w miejscach publicznych bezpłatnej szybkiej sieci szerokopasmowej Wi-Fi według szczegółowych wymagań technicznych obsługujących dwa pasma częstotliwości (2,4 GHz – 5 GHz) i zapewnienie co najmniej 30 Mb/s prędkości pobierania danych. Zaś wysokość dofinansowania została określona ryczałtowo na kwotę 64,4 tys. zł (w całości pokrywanej ze środków publicznych – 85% dofinansowania ze środków europejskich i 15% z budżetu państwa).

W ramach projektów gminy te utworzyły od 10 do 17 publicznych punktów dostępowych Wi-Fi. W przypadku dwóch z nich występowały węzły SSPW WP i tylko w jednej z tych gmin wykonawca skorzystał z podłączenia do SSPW WP w zakresie dzierżawy ciemnego włókna do transmisji sygnału. W przypadku dwóch gmin podczas kontroli

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stwierdzono przypadki niezachowania minimalnej prędkości pobierania danych, co w jednym przypadku zostało poprawione w trakcie kontroli, zaś w drugim (gdzie nie było infrastruktury SSPW WP) z uwagi na przesyłanie sygnałów do punktów radiolinią gmina podjęła działania w celu dostarczania sygnału za pośrednictwem światłowodu operatora będącego beneficjentem POPC.

W ocenie NIK w tego rodzaju projektach, które w całości są dofinansowywane środkami publicznymi i realizowane przez podmiot publiczny bezwzględnie powinno być nałożone zobowiązanie do korzystania z istniejącej infrastruktury RSS wybudowanej ze środków publicznych.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy w województwie podlaskim zapewniono realizację założeń projektu budowy sieci szerokopasmowego Internetu?

Cel główny kontroli

1. Czy zapewniono prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie infrastruktury sieci szkieletowej i dystrybucyjnej wybudowanej w ramach PO Polska Wschodnia?
2. Czy podejmowano prawidłowe i skuteczne działania, mające na celu zapewnienie wykorzystania infrastruktury SSPW WP i czy wykorzystywano ją zgodnie z założeniami projektu?
3. Czy wpływy z wykorzystywania infrastruktury zapewniły pokrycie kosztów jej funkcjonowania?
4. Czy beneficjenci POPC prawidłowo i skutecznie realizowali dofinansowane przedsięwzięcia z wykorzystaniem infrastruktury szerokopasmowej sieci regionalnej?
5. Czy beneficjenci POPC prawidłowo i skutecznie zapewnili możliwość dostępu do wybudowanej infrastruktury innym operatorom?
6. Czy gminy prawidłowo i skutecznie zrealizowały projekty dotyczące publicznego dostępu do Internetu z wykorzystaniem infrastruktury sieci regionalnej?

Cele szczegółowe

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego (na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności), u wszystkich czterech beneficjentów POPC w województwie podlaskim (na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 tej ustawy, tj. pod względem legalności i gospodarności) oraz w trzech urzędach gmin będących również beneficjentami POPC (na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności).

Zakres podmiotowy i kryteria kontroli

Lata 2016–2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje od: Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Cyfryzacji, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Dyrektora Centrum Projektów Polska Cyfrowa, dotyczące m.in.: braku zapewnienia wykorzystania infrastruktury RSS przy realizacji POPC, braku zaangażowania właścicieli RSS w proces wyboru projektów POPC, ograniczeń w programie POPC w zakresie wykorzystania obcej infrastruktury, działaniami w związku z ustaleniami kontroli ETO, nadzorowania CPPC w zakresie założeń konkursowych, podejmowanych działań w związku z pismami Samorządu Województwa Podlaskiego, planowanych działań w celu lepszego wykorzystania infrastruktury RSS, w tym negocjowanych z KE zmian decyzji notyfikacyjnych dotyczących RSS oraz wyników poszczególnych konkursów POPC dotyczących województwa podlaskiego, jak również weryfikacji wniosków i kontroli beneficjentów w zakresie wykorzystywania istniejącej infrastruktury dostępowej, efektywności

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

## ZAŁĄCZNIKI

realizowanych projektów w zakresie wykorzystywania RSS. Od Marszałków województw: Lubelskiego, Podkarpackiego, Świętokrzyskiego i Warmińsko-Mazurskiego uzyskano informacje dotyczące m.in.: operowania RSS, wykorzystania infrastruktury, w tym przez beneficjentów POPC.

### Pozostałe informacje

Kontrola została przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK. Kontrole prowadzono od 20 kwietnia 2022 r. do 14 grudnia 2022 r. (czynność kontrolne prowadzono do 14 grudnia 2022 r.). W ośmiu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie siedem wniosków pokontrolnych, z których cztery zostały zrealizowane, a trzy są w trakcie realizacji.

Trzech kontrolowanych beneficjentów POPC złożyło zastrzeżenia, w wyniku rozpatrzenia przez Komisje Rozstrzygające spośród dziewięciu zastrzeżeń cztery zostały uznane w części, a pięć zastrzeżeń oddalono.

Kontrole we wszystkich niżej wymienionych jednostkach prowadziła Delegatura NIK w Białymstoku

### Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1	2	3
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Artur Kosicki
2.	KOBA sp. z o.o. w Białymstoku	Konrad Baranowski
3.	Podlaska Sieć Internetowa sp. z o. o. w Białymstoku	Hubert Baranowski
4.	IdeaLAN sp. z o.o. w Sokółce	Marcin Piekarski
5.	JMDI Jacek Maleszko w Warszawie	Jacek Maleszko
6.	Urząd Miejski w Szczuczynie	Artur Kuczyński
7.	Urząd Miejski w Surazhu	Henryk Łapiński
8.	Urząd Miejski w Szepietowie	Robert Lucjan Wyszyński

### Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	ocena w formie opisowej	x	x
2.	KOBA sp. z o.o. w Białymstoku	ocena w formie opisowej	x	x
3.	Podlaska Sieć Internetowa Sp. z o. o. w Białymstoku	ocena w formie opisowej	x	x
4.	IdeaLAN sp. z o.o. w Sokółce	ocena w formie opisowej	x	x
5.	JMDI Jacek Maleszko w Warszawie	ocena w formie opisowej	x	x
6.	Urząd Miejski w Szczuczynie	ocena w formie opisowej	x	x
7.	Urząd Miejski w Surazhu	ocena w formie opisowej	x	x
8.	Urząd Miejski w Szepietowie	ocena w formie opisowej	x	x

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zasady i procedury wspólnotowe w zakresie programowania i wdrażania pomocy z funduszy UE w perspektywie lat 2014–2020 określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. W świetle art. 9 pkt 2 rozporządzenia ogólnego UE, w celu przyczynienia się do unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, jak również realizacji szczególnych zadań funduszy zgodnie z ich celami określonymi w Traktatach, w tym spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, wspiera się m.in. następujący cel tematyczny: zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości Technologii Informacyjno-Komunikacyjnej. Stosownie do art. 5 pkt 2 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006<sup>43</sup> ww. cel tematyczny jest wspierany z EFRR w formie priorytetu inwestycyjnego określonego, jako poszerzanie zakresu dostępności do łączy szerokopasmowych oraz wprowadzanie szybkich sieci internetowych oraz wspieranie wprowadzania nowych technologii i sieci dla gospodarki cyfrowej.

W rozporządzeniu Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu podano m.in., że sektor łączności szerokopasmowej odgrywa ważną rolę w gospodarce krajowej poszczególnych państw i generalnie wywiera szczególnie pozytywny wpływ na rozwój regionalny, w związku z czym programy pomocy regionalnej dotyczące łączności szerokopasmowej powinny być wyłączone z obowiązku zgłoszenia do Komisji Europejskiej, jako finansowanie publiczne (preambuła motyw 32). W rozporządzeniu stwierdzono (preambuła motyw 71), że łączność szerokopasmowa ma strategiczne znaczenie dla osiągnięcia celu strategii „Europa 2020” polegającego na inteligentnym i trwałym wzroście gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu oraz dla spójności społecznej i terytorialnej, a pomoc inwestycyjna na infrastrukturę szerokopasmową ma na celu ułatwianie budowy/rozbudowy takiej infrastruktury i prowadzenia związanych z tym robót w zakresie inżynierii lądowej i wodnej w obszarach, na których infrastruktura

<sup>43</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 289, ze zm.

tego rodzaju nie istnieje i najprawdopodobniej nie zostanie wybudowana przez działających na rynku operatorów w najbliższej przyszłości.

W art. 2 pkt 133–139 rozdziału pierwszego rozporządzenia KE nr 651/2014 m.in. określono podstawowe definicje dotyczące pomocy na infrastrukturę szerokopasmową określające: podstawowe sieci szerokopasmowe, roboty w zakresie inżynierii lądowej i wodnej związane z infrastrukturą szerokopasmową kanały, fizyczne uwolnienie pętli, pasywną infrastrukturę szerokopasmową sieci dostępu nowej generacji (sieci NGA), dostęp hurtowy. W art. 14 ust. 10 rozdziału trzeciego rozporządzenia wskazano następujące warunki udzielania pomocy regionalnej na rzecz rozwoju sieci szerokopasmowej: a) pomoc przyznaje się wyłącznie na obszarach, na których sieć tego rodzaju (podstawowa sieć szerokopasmowa lub sieć NGA) nie istnieje i najprawdopodobniej nie powstanie na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat od daty wydania decyzji o przyznaniu pomocy; b) dotowany operator sieci oferuje aktywny i pasywny dostęp hurtowy na sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych warunkach, z możliwością skutecznego i pełnego dostępu w przypadku sieci NGA; c) pomoc jest przyznawana na podstawie konkurencyjnej procedury wyboru.

Warunki pomocy na infrastrukturę szerokopasmową zostały szczegółowo opisane w art. 52 rozdziału trzeciego. W przepisie tym określono, że: pomoc inwestycyjna na rozwój sieci szerokopasmowej jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 Traktatu i wyłączona z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu, jeżeli spełnione są warunki ustanowione w niniejszym artykule i w rozdziale pierwszym rozporządzenia (ust. 1); za koszty kwalifikowalne uznaje się wszelkie koszty budowy stałej sieci szerokopasmowej, zarządzania nią i jej obsługi (ust. 2); kwalifikowalne są następujące alternatywne rodzaje inwestycji: rozwój stałej sieci szerokopasmowej w celu podłączenia gospodarstw domowych i podmiotów stymulujących rozwój społeczno-gospodarczy na obszarach, na których sieć zdolna do zapewnienia w sposób niezawodny pobierania danych z prędkością co najmniej 30 Mb/s (lit. a) i 100 Mb/s – lit. b (prędkości progowe) nie istnieje lub rozwój takiej sieci nie jest w wiarygodny sposób planowany w ciągu trzech lat od daty opublikowania planowanego środka pomocy lub w tym samym horyzoncie czasowym co rozwój dotowanej sieci, który nie może być krótszy niż dwa lata. Podlega to weryfikacji przez sporządzanie map i w drodze konsultacji publicznych zgodnie z ust. 4. Wyłączone są obszary, na których istnieje lub w wiarygodny sposób planowana jest co najmniej jedna sieć zdolna do zapewnienia w sposób niezawodny pobierania danych z prędkością co najmniej 30 Mb/s (lit. a) i 100 Mb/s (lit. b). Objęta pomocą sieć zapewnia co najmniej podwojenie prędkości pobierania i wysyłania danych w porównaniu z istniejącymi lub planowanymi w wiarygodny sposób sieciami i jest zdolna do zapewnienia w sposób niezawodny pobierania danych z prędkością co najmniej 30 Mb/s (prędkości docelowe) – lit. a i 100 Mb/s (prędkość docelowa) – lit. b (ust. 3); projekt objęty pomocą przynosi znaczącą poprawę (skokową zmianę) w porównaniu z sieciami istniejącymi lub takimi, których rozwój jest w wiarygodny

sposób planowany w ciągu trzech lat od daty opublikowania planowanego środka pomocy lub w tym samym horyzoncie czasowym co rozwój dotowanej sieci, który zgodnie z ust. 4 nie może być krótszy niż dwa lata. Skokowa zmiana następuje, gdy na skutek dotowanej interwencji podjęta zostaje znacząca nowa inwestycja w sieć szerokopasmową oraz dotowana sieć stwarza znaczące nowe możliwości na rynku pod względem dostępności usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu i przepustowości, prędkości i konkurencji w porównaniu z sieciami istniejącymi lub w wiarygodny sposób planowanymi. Projekt musi obejmować znaczne inwestycje w infrastrukturę pasywną wykraczające poza marginalne inwestycje związane jedynie z modernizacją aktywnych elementów sieci (ust. 5); obsługa dotowanej sieci oferuje możliwie najszerzy aktywny i pasywny dostęp hurtowy, zgodnie z art. 2 pkt 139, na sprawiedliwych i niedyskryminujących warunkach, w tym fizyczne uwolnienie pętli. Projekt może zapewniać wirtualne uwolnienie pętli zamiast fizycznego uwolnienia pętli, jeżeli wirtualny produkt dostępu jest uznawany za równoważny fizycznemu uwolnieniu pętli przez krajowy organ regulacyjny. Aktywny dostęp hurtowy przyznawany jest na co najmniej siedem lat, zaś hurtowy dostęp do infrastruktury fizycznej, w tym kanałów i słupów, nie jest ograniczony w czasie. Takie same warunki dostępu muszą mieć zastosowanie do całości dotowanej sieci, w tym także do tych części sieci, gdzie wykorzystuje się istniejącą infrastrukturę. Zobowiązanie dotyczące dostępu wykonuje się niezależnie od jakichkolwiek zmian w zakresie własności dotowanej sieci, zarządzania nią lub jej obsługi. W przypadku pomocy na budowę kanałów, kanały muszą być na tyle obszerne, aby można było umieścić w nich co najmniej trzy sieci i różne rodzaje topologii sieci (ust. 7); cena dostępu hurtowego opiera się na jednym z następujących punktów odniesienia: (i) średnich publikowanych cenach hurtowych obowiązujących w innych, porównywalnych, bardziej konkurencyjnych obszarach państwa członkowskiego lub Unii; lub (ii) przy braku takich publikowanych cen – na cenach regulowanych już ustalonych lub zatwierdzonych przez krajowy organ regulacyjny dla odnośnych rynków i usług; lub (iii) przy braku takich publikowanych lub regulowanych cen – ustalanie cen jest zgodne z orientacją kosztową i metodyką obowiązującą na podstawie sektorowych ram regulacyjnych. Bez uszczerbku dla kompetencji krajowego organu regulacyjnego wynikających z ram regulacyjnych zasięga się opinii tego organu w kwestii warunków dostępu, w tym cen oraz w kwestii sporów związanych ze stosowaniem niniejszego artykułu (ust. 8); jeśli kwota pomocy na dany Projekt przekracza 10 mln EUR, państwa członkowskie wprowadzają mechanizm monitorowania i wycofania pomocy (ust. 9).

Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi zostały określone w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Zgodnie z art. 4 ust.1 tej ustawy, za koordynację realizacji programów operacyjnych odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego. W przypadku krajowego programu operacyjnego, jakim jest POPC, instytucją zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy). Do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności: przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów; wybór projektów do dofinansowania; zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu; zlecenie płatności oraz zlecenie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa na rzecz beneficjentów; zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego; pełnienie funkcji instytucji certyfikującej; prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów; nakładanie korekt finansowych; odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi; ewaluacja programu operacyjnego; monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego; zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja (art. 9 ust 2 ustawy).

Stosownie do art. 10 ust. 1 powołanej ustawy, instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego albo regionalnego programu operacyjnego, w tym: wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności, o których mowa w art. 61 tej ustawy, wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań; rozpatrywanie odwołań od wspomnianych decyzji, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję wdrażającą. Na podstawie porozumienia trójstronnego, zawartego 22 grudnia 2014 r., dotyczącego powierzenia przez Instytucję Zarządzającą Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa Instytucji Pośredniczącej zadań związanych z realizacją Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, Instytucją Pośredniczącą w systemie realizacji POPC jest Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

W myśl art. 5 ust. 1 i 2 ustawy wdrażającej, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą może wydać wytyczne dotyczące m.in.: ewaluacji programów operacyjnych; trybu i zakresu sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych; kontroli realizacji programów operacyjnych; trybu dokonywania wyboru projektów; kwalifikowalności



wydatków w ramach programów operacyjnych; warunków certyfikacji; korekt finansowych w ramach programów operacyjnych; warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej; systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych.

Zgodnie z art. 52 powołanej ustawy, podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu (ust. 1), która może zostać zawarta, jeżeli Projekt spełnia wszystkie kryteria wyboru projektów, na podstawie których został wybrany do dofinansowania, oraz zostały dokonane czynności i zostały złożone dokumenty wskazane w regulaminie konkursu (ust. 2). Umowa ta może zostać zmieniona, gdy zmiany nie wpływają na spełnianie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu (art. 52a).

Wyboru projektów do dofinansowania dokonuje właściwa instytucja w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania (art. 37 ust. 1). Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów (art. 37 ust. 2). Wybór projektów do dofinansowania następuje m.in. w trybie konkursowym (art. 38 ust. 1 pkt 1), w którym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany w ramach konkursu organizowanego i przeprowadzanego przez właściwą instytucję (art. 39 ust. 1). Właściwa instytucja przeprowadza konkurs na podstawie określonego przez siebie regulaminu (art. 41 ust. 1), który m.in. określa: przedmiot konkursu (w tym typy projektów podlegających dofinansowaniu); wzór wniosku o dofinansowanie projektu; wzór umowy o dofinansowanie projektu; kryteria wyboru projektów wraz z podaniem ich znaczenia (art. 41 ust. 2, punkty 2, 5-7).

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, wydane na podstawie art. 27 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, określa szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa bezzwrotnego wsparcia finansowego w ramach działania 1.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, przeznaczonego na pokrycie części wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem.

Wsparcie może być udzielone zgodnie z celami działania 1.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 m.in. na projekty realizowane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych (§ 3 pkt 1 rozporządzenia). Wsparcia udziela się na projekty: polegające na budowie sieci NGA (§ 4 ust. 1) i realizowane na obszarach, na których sieci NGA nie istnieją i najprawdopodobniej nie powstaną na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat (§ 4 ust. 2). Listę obszarów ustala się przed ogłoszeniem konkursu na podstawie informacji pochodzących z inwentaryzacji, o której mowa w art. 29 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz w drodze otwartych konsultacji społecznych dotyczących tych obszarów (§ 4 ust. 2a). Wsparcie jest udzielane w trybie konkursowym, z poszanowaniem zasady neutralności technologicznej (§ 4 ust. 5). W ramach poszczególnych konkursów

kryteria wyboru projektów mogą zawierać preferencje dla sieci NGA zapewniających gwarantowaną przepustowość, co najmniej 100 Mb/s do użytkownika końcowego (§ 4 ust. 6). Wsparcie (zgodnie z § 4 ust. 8) może być udzielone podmiotowi, o którym mowa w § 3, spełniającym łącznie następujące warunki:

- jest wpisany do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych albo rejestru jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji, prowadzonych na podstawie art. 10 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne;
- złożył wniosek o udzielenie wsparcia przed rozpoczęciem realizacji projektu;
- złożył oświadczenie, że nie uzyskał pomocy finansowej ze środków publicznych na te same wydatki w ramach realizowanego projektu;
- zobowiązał się do realizacji i zachowania trwałości projektu;
- zobowiązał się do zapewnienia hurtowego dostępu na równych i niedyskryminujących warunkach, w tym fizycznego uwolnienia pętli, po cenie ustalonej zgodnie z art. 52 ust. 6 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014;
- przedłożył informacje niezbędne do udzielenia pomocy innej niż pomoc de minimis, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- zobowiązał się do prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, przez okres 7 lat od dnia zakończenia realizacji projektu;
- złożył oświadczenie, że w ramach projektu nie będą finansowane w całości lub w części nałożone na niego przez podmioty publiczne zobowiązania lub obowiązki, inne niż wynikające z realizacji umowy o dofinansowanie, w szczególności obowiązki lub zobowiązania, o których mowa w art. 43a lub art. 115 ust 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia zobowiązanie do zachowania trwałości projektu nie wyklucza wprowadzania w projekcie modyfikacji uzasadnionych przesłankami ekonomicznymi lub technicznymi na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie. Zobowiązanie do zapewnienia hurtowego dostępu dotyczy okresu 7 lat od dnia zakończenia realizacji projektu (§ 5 ust. 2). W przypadku budowy kanalizacji kablowej, wolno stojących masztów antenowych, wolno stojących wież antenowych lub podbudowy słupowej zapewnienie dostępu hurtowego następuje niezwłocznie po wybudowaniu i nie jest ograniczone w czasie (§ 5 ust. 3).

Wydatkami kwalifikującymi się do objęcia wsparciem są wydatki faktycznie poniesione i udokumentowane przez beneficjenta, bezpośrednio i wyłącznie związane z projektem, niezbędne do jego realizacji, ponoszone w sposób efektywny, które kwalifikują się do poświadczenia, refundacji lub, w przypadku systemu zaliczkowego, do rozliczenia, w trybie i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie (§ 7 ust. 1). Wydatki kwalifikujące się do objęcia wsparciem pomniejsza się o naliczony podatek od towarów i usług, chyba, że beneficjentowi nie przysługuje prawo

do jego zwrotu lub odliczenia od należnego podatku od towarów i usług (§ 7 ust. 2). Wydatkami kwalifikującymi się do objęcia wsparciem są wydatki poniesione po dniu złożenia wniosku o udzielenie wsparcia do dnia określonego w umowie o dofinansowanie, z wyjątkiem wydatków, o których mowa w ust. 6 pkt 3 (§ 7 ust. 3). Do wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem zalicza się wydatki na kategorie kosztów kwalifikowanych, o których mowa w art. 52 ust. 2 lit. a, b i d rozporządzenia Komisji UE nr 651/2014 i w szczególności są to wydatki poniesione na pokrycie kosztów określonych w § 7 ust. 4 rozporządzenia.

Definicje sieci szerokopasmowej zawarte zostały w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, w której uregulowano m.in. formy i zasady wspierania inwestycji telekomunikacyjnych, w tym związanych z sieciami szerokopasmowymi, zasady działalności w zakresie telekomunikacji jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej, a także zasady dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej i technicznej, finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, pojęcie sieci szerokopasmowej odnosi się do sieci telekomunikacyjnej służącej do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu, który określa się, jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łącza nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci.

Obowiązek zapewnienia dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej wybudowanej, rozbudowanej lub przebudowanej z wykorzystaniem pomocy publicznej jest zgodny z zasadą, o której mowa w art. 27 powołanej ustawy. Zgodnie z art. 27 ust. 1, podmiot, który: wykorzystał środki publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych do: budowy, przebudowy lub remontu infrastruktury lub sieci telekomunikacyjnej lub nabycia praw do infrastruktury, lub sieci telekomunikacyjnej, nabył prawa do infrastruktury lub sieci telekomunikacyjnej, zapewnia dostęp do takiej infrastruktury lub sieci przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, jeżeli obowiązek ten wynika z przepisów prawa, decyzji, umów lub innych aktów, na podstawie których nastąpiło finansowanie ze środków publicznych tej budowy, przebudowy, tego remontu lub nabycia praw. Warunki dostępu, w tym techniczne, eksploatacyjne i finansowe warunki współpracy strony ustalają w umowie o dostępie do infrastruktury lub sieci telekomunikacyjnej, zawartej na piśmie pod rygorem nieważności (art. 27 ust. 2). Podmiot ten jest obowiązany prowadzić negocjacje w sprawie zawarcia umowy o dostępie do infrastruktury lub sieci telekomunikacyjnej, na wniosek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego (art. 27 ust. 3). Dostęp jest odpłatny, chyba że strony umowy postanowią inaczej (art. 27 ust. 4).

Z kolei w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej obowiązek zapewnienia dostępu przedsiębiorcom telekomunikacyjnym do infrastruktury technicznej, w tym współkorzystania z niej, dotyczy także przedsiębiorstwa energetycznego (PGE Dystrybucja S.A.) jako przedsiębiorcy telekomunikacyjnego oraz podmiotu wykonującego zadania z zakresu użyteczności publicznej (operator sieci w rozumieniu

art. 2 pkt 8 ustawy). Obowiązek ten wynika z art. 17 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (zgodnie z tym przepisem operator sieci zapewnia przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp do infrastruktury technicznej, w tym współkorzystanie z niej, w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej). Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, warunki dostępu do infrastruktury technicznej, w tym techniczne, eksploatacyjne i finansowe warunki współpracy, strony ustalają w umowie o dostępie do infrastruktury technicznej, zawartej na piśmie pod rygorem nieważności. Operator sieci może odmówić przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu dostępu do infrastruktury technicznej, jeżeli: umieszczenie elementów sieci telekomunikacyjnej w infrastrukturze technicznej objętej wnioskiem nie jest możliwe ze względów technicznych; nie ma dostępnej przestrzeni do umieszczenia elementów sieci telekomunikacyjnej, z uwzględnieniem przyszłego zapotrzebowania operatora sieci na miejsce w infrastrukturze technicznej objętej wnioskiem, co wynika z przedstawionego przez operatora sieci harmonogramu planowanej do realizacji inwestycji obejmującej pozostałe miejsce w infrastrukturze technicznej; nie jest możliwe wykorzystanie infrastruktury technicznej ze względu na bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, integralność i bezpieczeństwo sieci, w szczególności infrastruktury krytycznej; planowane usługi telekomunikacyjne mogą spowodować poważne zakłócenia w świadczeniu innych usług za pośrednictwem tej samej infrastruktury technicznej; zapewnia przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu inny niż określony we wniosku, skuteczny dostęp do infrastruktury technicznej, który: spełnia potrzeby przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w zakresie zapewnienia szybkich sieci telekomunikacyjnych, jest oferowany na warunkach niezakłócających uczciwej konkurencji (art 19 ust. 4 tej ustawy).

W świetle art. 29 ust. 2 pkt 3 cytowanej ustawy, przedsiębiorcy telekomunikacyjni przekazują do Prezesa UKE (w celu sporządzenia, zweryfikowania i aktualizacji inwentaryzacji pokrycia istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu), aktualne, zgodne ze stanem faktycznym, kompletne oraz adekwatne do potrzeb wykonania obowiązku, informacje o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych, budynkach umożliwiających kolokację, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu oraz aktualizują je corocznie w terminie do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości, niebędący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, jest obowiązany zapewnić przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu dostęp do nieruchomości, w tym do budynku oraz punktu styku, polegający na: zapewnieniu możliwości wykorzystywania istniejącego przyłącza telekomunikacyjnego lub istniejącej instalacji telekomunikacyjnej budynku, jeżeli powielenie takiej infrastruktury byłoby ekonomicznie nieopłacalne lub technicznie niemożliwe; umożliwieniu doprowadzenia przyłącza telekomunikacyjnego aż do punktu styku; umożliwieniu wykonania instalacji

telekomunikacyjnej budynku, jeżeli: nie istnieje instalacja telekomunikacyjna budynku przystosowana do dostarczania usług szerokopasmowego dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s lub istniejąca instalacja telekomunikacyjna budynku przystosowana do dostarczania usług szerokopasmowego dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s nie jest dostępna lub nie odpowiada zapotrzebowaniu przedsiębiorcy telekomunikacyjnego; umożliwieniu korzystania z punktu styku; umożliwieniu utrzymywania, eksploatacji, przebudowy lub remontu przyłącza telekomunikacyjnego lub instalacji telekomunikacyjnej budynku będących własnością tego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego; umożliwieniu wejścia na teren nieruchomości, w tym do budynku, w zakresie niezbędnym do korzystania z dostępu, o którym mowa w pkt 1–5 i ust. 3.

Podstawowym aktem prawnym regulującym proces budowlany jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. W świetle jej art. 29 ust. 1 pkt 10, pkt 23 lit. f i pkt 27, budowa kanalizacji kablowej, przyłączy telekomunikacyjnych i podbudowy słupowej dla telekomunikacyjnych linii kablowych nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a jedynie złożenia zgłoszenia, o którym mowa w art. 30. Budowa szaf i słupków telekomunikacyjnych oraz telekomunikacyjnych linii kablowych, w myśl art. 29 ust 2 pkt 9 i 17 tej ustawy, nie wymaga ani uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, ani złożenia zgłoszenia, o którym mowa w art. 30.

Art. 30 powołanej ustawy stanowi, że: zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się organowi administracji architektoniczno-budowlanej (ust. 1b). W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres, miejsce i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia (ust. 2). Do zgłoszenia należy dołączyć: oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2; odpowiednie szkice lub rysunki – w zależności od potrzeb; pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; Projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji w przypadkach budowy oraz instalowania, określonych w art. 29 ust. 1 pkt 9, 23 i 30 oraz w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. e albo Projekt zagospodarowania działki lub terenu w przypadku budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 27 i 28 – wykonane przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane (ust. 2a). Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może wnieść sprzeciw w drodze decyzji. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie.

Art. 43 ust. 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, że geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po wybudowaniu – geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, podlegają obiekty, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 10 i 23 oraz w ust. 2 pkt 17 (tj. kanalizacja kablowa, przyłącza telekomunikacyjne,

telekomunikacyjne linie kablowe). Zgodnie z art. 20 ust. 2, projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Art. 15a ust 1 wskazuje, że uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności uprawniają do sporządzania projektu zagospodarowania działki lub terenu, w zakresie tej specjalności, a z ust. 18 wynika, że uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, w zakresie telekomunikacji przewodowej wraz z infrastrukturą telekomunikacyjną oraz telekomunikacji bezprzewodowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą zaś z ust. 19 – uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym wraz z infrastrukturą telekomunikacyjną w odniesieniu do obiektu budowlanego, takiego jak lokalne linie i instalacje.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie, dopuszcza się budowę: linii kablowych podziemnych, przy czym głębokość podstawowa ułożenia kabla w ziemi powinna być nie mniejsza niż 0,7 m, a w połowie głębokości ułożenia kabla powinna być umieszczona taśma ostrzegawcza (ust. 1); linii kablowych nadziemnych na istniejącej podbudowie telekomunikacyjnej, elektroenergetycznej i trakcyjnej (ust. 2) oraz budowę telekomunikacyjnych linii nadziemnych – w przypadku rozbudowy linii kablowych nadziemnych oraz budowy przyłączy telekomunikacyjnych do budynków na terenach skalistych, terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz terenach zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych (ust. 3).

Cele, źródła finansowania OSE oraz operatora OSE i jego zadania określa ustawa z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, która weszła w życie 13 grudnia 2017 r. Zgodnie z art. 2 ustawy o OSE, Ogólnopolska Sieć Edukacyjna jest publiczną siecią telekomunikacyjną służącą świadczeniu publicznie dostępnych usług szkole. Pojęcie „szkoły” zostało zdefiniowane poprzez odwołanie do art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, który określa kategorie jednostek oświatowych wchodzących w skład definicji szkoły. Pojęcia „publicznej sieci telekomunikacyjnej” oraz „publicznie dostępnej usługi telekomunikacyjnej” należy rozumieć zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 29 i 31 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne. Stosownie do tych przepisów, publiczna sieć telekomunikacyjna to sieć telekomunikacyjna wykorzystywana głównie do świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, czyli dostępnych dla ogółu użytkowników. Należy jednak wskazać, że OSE to sieć telekomunikacyjna służąca świad-

czeniu usług wyłącznie szkole. W art. 3 ustawy o OSE wskazano cele działania OSE, tj.: umożliwienie szkole szerokopasmowego dostępu do Internetu; podnoszenie poziomu kompetencji cyfrowych uczniów, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe, tj. rozporządzeniami określającymi podstawy programowe poszczególnych rodzajów kształcenia, oraz podnoszenie poziomu kompetencji cyfrowych nauczycieli w ramach doskonalenia zawodowego nauczycieli; umożliwienie wspomagania procesu kształcenia w szkole. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o OSE, szkoły nieodpłatnie korzystają z usług operatora OSE, w tym z: usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu o symetrycznej przepustowości równej 100 Mb/s (lub każdej usługi poniżej 100 Mb/s); usług bezpieczeństwa teleinformatycznego, obejmujących ochronę przed szkodliwym oprogramowaniem, monitorowanie zagrożeń i bezpieczeństwa sieciowego, a od 25 października 2019 r. również przeciwdziałanie dostępowi do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla prawidłowego rozwoju uczniów; usług ułatwiających użytkownikom OSE dostęp do technologii cyfrowych.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).
2. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, ze zm.).
3. Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych, zawartych w komunikacie Komisji 2013/C 25/01 (Dz. Urz. UE C 25 z 26.01.2013, str. 1).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
6. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 884, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2454).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 219, poz. 1864, ze zm.), uchylenie z dniem 20 września 2024 r.
12. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1466, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 18 maja 2018 r. w sprawie udzielania wsparcia w formie instrumentów finansowych na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1101).



14. Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 – zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej nr CCI 2014PL16RFOP002 z dnia 5 grudnia 2014 r. przyjmującą niektóre elementy programu operacyjnego „Polska Cyfrowa na lata 2014–2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” w Polsce, zmieniany decyzjami Komisji Europejskiej: z dnia 15 lutego 2017 r., z dnia 12 marca 2018 r., z dnia 13 sierpnia 2020 r., z dnia 22 października 2020 oraz z dnia 27 lipca 2021 r. i przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz zmieniony uchwałą Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia projektu zmiany Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 i uchwałą Rady Ministrów z dnia 19 października 2017 r. w sprawie przyjęcia projektu zmiany Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020.
15. Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020.

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
10. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
13. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
14. Minister Cyfryzacji
15. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
16. Minister Infrastruktury
17. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
18. Centrum Projektów Polska Cyfrowa
19. Marszałkowie Województw

## 6.5. Stanowisko Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej do informacji o wynikach kontroli



### Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

---

**Grzegorz Puda**

Warszawa, data: 25 lipca 2023 r.

znak sprawy: DKN-Ia.0814.14.2022.DB

identyfikator koszulki: 2437904

telefon: 22 273 88 19

e-mail: Dorota.Blaszczyk@mfipr.gov.pl

Pan Marian Banaś  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

**Dotyczy: informacji o wynikach kontroli „Wykorzystanie infrastruktury sieci  
szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach PO  
Polska Wschodnia”**

Szanowny Pani Prezesie ,

dziękując za przekazanie Informacji o wynikach kontroli pn. „Wykorzystanie infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach PO Polska Wschodnia” poniżej przedstawiam stanowisko w przedmiotowej sprawie.

POPC ma inne cele niż program PO RPW, z którego finansowana była budowa regionalnych sieci szerokopasmowych. Nie można więc oceniać realizacji POPC przez pryzmat celów, które w tym programie nie zostały wskazane.

Celem POPC jest wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach, który mierzony jest m.in. wskaźnikiem ponad 700 tys. gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s.

POPC, zatwierdzony przez Radę Ministrów oraz Komisję Europejską, koncentruje się na zapewnieniu dostępu do sieci gospodarstwom domowych, a nie zapewnieniu dodatkowych warunków rozwoju RSS, ani wykorzystania tych sieci.

Ponadto w toku kontroli kontrolerom NIK zostały przedstawione przez CPPC opinie prawne (zał. 1 i 2), które wskazują na brak możliwości bezpośredniego

---

tel. 22 273 70 10  
fax 22 273 70 11  
[www.gov.pl/web/fundusze-regiony](http://www.gov.pl/web/fundusze-regiony)  
[www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)

ul. Wspólna 2/4  
00-926 Warszawa

wspierania RSS ze środków POPC. Nie zostały one przez kontrolerów NIK zakwestionowane w treści raportu. Stanowisko kontrolerów NIK – sprzeczne z tymi opiniami – nie zostało poparte analizą prawną wskazującą na poprawność przeciwnego stanowiska. Tym samym wnioski pokontrolne w zakresie wykorzystania infrastruktury RSS powinny zostać usunięte z treści raportu.

Poniżej przedstawiam szczegółowe stanowisko w odniesieniu do wskazanych przez NIK potrzeb zmian systemowych i ryzyk związanych z:

**1) dalszym brakiem wykorzystania infrastruktury RSS do budowy sieci dostępowych w nowej perspektywie finansowej, szczególnie w sytuacji, kiedy nie zostanie sfinalizowany proces negocjowanych z Komisją Europejską nowych zasad funkcjonowania RSS w tym zakresie;**

Projekty RSS PO RPW oraz projekty budowy sieci w ramach POPC realizowane były na podstawie różnych podstaw prawnych. Cel, środki a także sposób wdrażania RSS zostały określone w Decyzji notyfikacyjnej z 10.11.2011 r. K(2011)8121 oraz jej modyfikacji z 21.12.2017 r. C(2017) 9116. Zgodnie z motywem (19) Publiczna obsługa sieci, Decyzji notyfikacyjnej C(2017) 9116 „Publiczny operator infrastruktury nie będzie świadczył usług detalicznych (usług dla użytkowników końcowych), lecz zorganizuje dostęp hurtowy do infrastruktury dosyłowej i będzie nim zarządzał. Nie będzie angażował się w obsługę sieci przynoszącą zyski i nie będzie miał możliwości generowania zysków, lecz będzie zobowiązany bilansować dochody i wydatki oraz ograniczyć swoją działalność do zarządzania administracyjnego infrastrukturą, w tym jej utrzymywania i zarządzania udostępnianiem sieci. Zastosuje oddzielną księgowość dla środków na obsługę sieci i innych środków, którymi dysponuje i które wykorzystuje na inną działalność. Władze polskie potwierdziły, że publiczny operator infrastruktury będzie miał te same zobowiązania (w szczególności w odniesieniu do zapewnienia otwartego dostępu do infrastruktury na równych, przejrzystych i niedyskryminujących warunkach) i będzie podlegał takiej samej kontroli krajowego organu regulacyjnego, jak prywatni operatorzy infrastruktury.” Tym samym w decyzji notyfikacyjnej operatora RSS traktuje się tożsamo jak innych operatorów komercyjnych bez uprzywilejowania takiego podmiotu.

Jednoczenie we wskazanej decyzji notyfikacyjnej w motywie (25) Wykorzystanie istniejącej infrastruktury, określono działania jakie wypełniają władze polskie w celu zachęty do korzystania z infrastruktury RSS. Zgodnie z tym motywem „Władze polskie zachęcały do wykorzystania istniejącej infrastruktury, aby ograniczyć pomoc oraz zapobiec powielaniu infrastruktur i poinformowały, że ok. 105 km istniejącej infrastruktury jest wykorzystywane w ramach programu i stało się integralną częścią subsydiowanej sieci. Wytyczne w sprawie sieci szerokopasmowych zawierają rekomendację, że państwa członkowskie powinny stworzyć krajową bazę danych dotyczącą dostępności istniejącej infrastruktury, która mogłaby być ponownie wykorzystywana w celu budowy/rozbudowy sieci

szerokopasmowych (w tym zarówno komercyjnych składników infrastruktury, jak i składników publicznych itd.). W tym kontekście władze polskie wyjaśniły, że poza mapami cyfrowymi udostępnianymi przez krajowy organ regulacyjny, osiągnięto wymaganą przejrzystość przez umieszczenie odpowiednich informacji pod adresem <http://www.polskaszerokopasmowa.pl/mapy-siis/infrastruktura-telekomunikacyjna-na-terenie-rp-2016.html>.<sup>1</sup>

Należy podkreślić, że CPPC podjęło dodatkowe działania wykraczające poza te, które zostały określone w decyzji notyfikacyjnej. Na etapie ogłaszania konkursów w działaniu 1.1 POPC CPPC opublikowało wraz z dokumentacją konkursową informacje o dostępnej infrastrukturze, tj. węzłach RSS. Przeprowadzono również szkolenia dla beneficjentów z udziałem przedstawicieli operatorów RSS, mające na celu zwiększenie wiedzy o dostępnej infrastrukturze i możliwości jej wykorzystania.

W POPC wspierane są co do zasady działania umożliwiające jak najszerszy dostęp do sieci szerokopasmowych, przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, gdzie stwierdzono niedoskonałość rynku lub istotne nierówności w zakresie dostępu do sieci NGA oraz działania związane ze stworzeniem dedykowanej sieci telekomunikacyjnej, służącej świadczeniu usług dla szkół i opartej w możliwie największym zakresie na już istniejącej lub planowanej infrastrukturze.

Celem POPC zatem jest objęcie zasięgiem sieci szerokopasmowych jak największej liczby gospodarstw domowych. Aby wypełnić ten cel przyjęto aukcyjny tryb wyboru projektów, dzięki któremu zwielokrotniono efekty programu prawie trzykrotnie. Przy alokacji dla I osi POPC wynoszącej ponad 4 mld złotych pierwotnie szacowany wskaźnik gospodarstw domowych objętych zasięgiem sieci wynosił 726 tys., zaś ostatecznie osiągnięty wynosić będzie ponad 2 miliony gospodarstw domowych w zasięgu sieci.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem wskazanym w informacji o wynikach kontroli, że „Beneficjenci projektów budowy warstwy dostępowej wykorzystali okoliczności i możliwości określone w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa. W swoich projektach (na łącznie 174,9 mln zł) zachowali formalną zgodność z zawartymi umowami, ale realizowali je w sposób często nieracjonalny z perspektywy celów Programu”.

W przedstawionej przez NIK informacji, poza ogólnym stwierdzeniem, nie wykazano potwierdzenia tej tezy. Potwierdzono natomiast, że beneficjenci realizowali projekty w zgodzie z zapisami umów o dofinansowanie i warunkami konkursowymi.

Zgodnie z założeniami dokumentacji konkursowej warunkiem przystąpienia do konkursu było zadeklarowanie objęcia zasięgiem minimalnej liczby

<sup>1</sup> Decyzja notyfikacyjna C(2017) 9116, str. 10 – link jest już nieaktywny.

## ZAŁĄCZNIKI

gospodarstw domowych określonej w dokumentacji konkursowej dla każdego obszaru, za wskazaną maksymalną kwotę dofinansowania.

W województwie podlaskim podział obszarów kształtował się następująco:

NAZWA OBSZARU	WOJEWÓDZTWO	Minimalna liczba gospodarstw domowych do objęcia zasięgiem	Maksymalna kwota dofinansowania dla obszaru interwencji
BIAŁOSTOCKI	PODLASKIE	8 924	25 572 251 zł
ŁOMŻYŃSKI	PODLASKIE	13 114	43 150 955 zł
SUWALSKI	PODLASKIE	8 674	25 087 167 zł

Średnia kwota dofinansowania na jedno gospodarstwo domowe w województwie podlaskim oferowana w naborze wynosiła 3 016 zł. Dzięki zastosowaniu aukcyjnych kryteriów wyboru projektów na terenie obszarów z województwa zwiększono tę efektywność średnio o 70 % – od 57 % na obszarze suwalskim do 80 % na obszarze łomżyńskim, przy jednoczesnym obniżeniu o blisko 50 % dofinansowania na jedno gospodarstwo domowe w stosunku do pierwotnie zakładanego (do 1 745 zł).

Zadeklarowany wskaźnik z umów o dofinansowanie:

NAZWA OBSZARU	Wskaźnik dot. gospodarstw domowych z umowy o dofinansowanie	Kwota przyznanego dofinansowania
BIAŁOSTOCKI	15 222	25 396 790,86
ŁOMŻYŃSKI	23 707	42 497 976,60
SUWALSKI	13 651	24 204 000,27

Jak wynika z powyższego w przypadku ograniczonej alokacji podjęte działania z punktu widzenia celów POPC, tj. eliminacji byłych plam NGA, nie tylko były racjonalne, ale i efektywne.

Nie sposób również zgodzić się z opinią NIK, że warunki konkursowe wpłynęły na niskie wykorzystanie sieci RSS w województwie podlaskim. Zgodnie z wnioskami przedstawionymi w informacji o wynikach kontroli, wykorzystanie sieci RSS w innych województwach np. (województwo lubelskie; województwo świętokrzyskie) jest znacząco wyższe. Osiągnięcie takich efektów przez pozostałe RSS nastąpiło przy jednolitych warunkach obowiązujących w konkursach POPC na terytorium całego kraju. Przyjęte warunki konkursowe pozostawały zatem bez wpływu na skuteczność wykorzystywania RSS w województwie podlaskim.

Odnosnie do pozostawiania białych plam to zagadnienie to zostało dostrzeżone, a wnioski w tym zakresie zostały wdrożone podczas tworzenia założeń nowych interwencji w sieci z programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (FERC) oraz Krajowego Planu Odbudowy (KPO).

- 2) brakiem wypracowanych zasad typowania obszarów interwencji, które pozwoliłyby wykluczyć przypadki interwencji na obszarach z istniejącą infrastrukturą szerokopasmową o wymaganych parametrach i poprawić wykorzystanie istniejącej infrastruktury RSS;**

POPC w jasny sposób określa cel danej interwencji, a instytucje odpowiedzialne za wdrożenie programu opracowały szereg zasad dotyczących sposobu wyznaczania obszarów uwzględniając zgodność procesu z obowiązującymi przepisami o pomocy publicznej oraz rozporządzeniem komisji (UE) nr 651/2014 (tzw. GBER).

Opis wyznaczania obszarów znajduje się w zał. 3.

- 3) nadmierną dowolnością w doborze punktów adresowych przez wnioskodawców jak i brakiem zobowiązania ich do pełnej realizacji wybranych obszarów interwencji;**

Z uwagi na ograniczoną wartość środków przeznaczonych na inwestycje realizowane w osi I POPC, nie było możliwości zobligowania wnioskodawców do objęcia zasięgiem budowanych sieci 100 % punktów adresowych na danym obszarze. Wszystkie punkty adresowe wskazane w dokumentacji konkursowej były punktami spełniającymi kryteria z rozporządzenia GBER. Z punktu widzenia wypełnienia celów programu na etapie aplikowania o środki istotną była maksymalizacja efektywności, czyli objęcie zasięgiem sieci jak największej liczby gospodarstw domowych.

Biorąc pod uwagę obecne zasięgi internetu szerokopasmowego dla gospodarstw domowych w Polsce i zgłoszone w konsultacjach plany operatorów telekomunikacyjnych oraz dostępną alokację środków, założenia dla konkursów FERC / KPO obligują wnioskodawców do zadeklarowania objęcia zasięgiem 100 % punktów adresowych wskazanych na danym obszarze. Możliwość wprowadzenia takich warunków nie była osiągalna na etapie wdrażania POPC z uwagi na brak dostatecznych środków, przy stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2014 roku;

- 4) brakiem rozwiązań mających na celu objęcie przez beneficjentów pełnym zasięgiem miejscowości, które w projektach zrealizowanych w perspektywie 2014-2020 zostały zrealizowane tylko w części;**

Z uwagi na niewystarczającą wielkość środków w stosunku do istniejących białych plam, nie było możliwości ustalenia wymogu objęcia zasięgiem 100 % punktów adresowych w poszczególnych miejscowościach w POPC. Przyjęcie takiego charakteru interwencji wyłączyłoby z jakiegokolwiek wsparcia, ze względu na ograniczone zasoby, większość terytorium Polski. Natomiast należy wskazać, że efektywnie zwiększono zasięgi internetu szerokopasmowego w stosunku do pierwotnych założeń (prawie 3-krotnie) dzięki zastosowaniu aukcyjnych kryteriów wyboru.

Mając na względzie jak największe zwiększanie efektu programu w IV konkursie POPC wdrożono dodatkowe kryterium rozproszenia sieci,

tj. promowanie objęcia zasięgiem sieci w jak największej liczbie miejscowości. Największym wysiłkiem inwestycyjnym jest doprowadzanie infrastruktury telekomunikacyjnej do danej miejscowości. W przypadku gdy zostanie ona doprowadzona, istnieje duże prawdopodobieństwo, że sieć w najbliższej przyszłości będzie się rozwijała na warunkach komercyjnych, co w naturalny sposób wpłynie pozytywnie na pobudzenie rynku.

### **5) niewystarczającymi możliwościami dzierżawy infrastruktury w warstwie szkieletowo-dystrybucyjnej, w tym na zasadach IRU;**

Głównym celem projektów POPC jest realizacja sieci dostępowych umożliwiających korzystanie z szerokopasmowego internetu przez odbiorców ostatecznych. Sieci wyższych warstw, tj. sieci dystrybucyjne i szkieletowe mogły być realizowane w przypadkach, gdy były one niezbędne dla zrealizowania sieci dostępowej, a nie było możliwe lub ekonomicznie uzasadnione wykorzystanie istniejących zasobów.

Tym samym jako główne wydatki kwalifikowalne wskazano nakłady inwestycyjne na budowę pasywnej infrastruktury szerokopasmowej, w tym roboty i materiały budowlane, nakłady na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do wykonania robót oraz nakłady na dostarczenie, instalację i uruchomienie urządzeń telekomunikacyjnych stanowiących infrastrukturę aktywną sieci NGA. Natomiast koszty nabycia prawa dysponowania nieruchomością czy też koszty dzierżawy są kosztami uzupełniającymi ww. wydatki lub kosztami utrzymaniowymi.

W POPC wysokość kosztów związanych z dzierżawą ograniczały zasady zawarte w dokumencie pn. Zasady kwalifikowania wydatków w ramach I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014 – 2020 (następnie katalog wydatków kwalifikowalnych w projektach realizowanych w ramach I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014 – 2020). W ramach grupy roboczej ds. sieci szerokopasmowych, działającej przy Komitecie monitorującym POPC, Instytucja Zarządzająca konsultowała katalog wydatków kwalifikowalnych, a limit 10 % na dzierżawę został zrównany do limitu wydatków poniesionych na zakup nieruchomości wynikający z nadrzędnych wytycznych horyzontalnych.

W odniesieniu do naborów z programu FERC / KPO nie obowiązują sztywne limity na dzierżawę czy dzierżawę w formie IRU, gdyż rozliczanie projektów odbywać się będzie w oparciu o zryczałtowaną wartość stawki jednostkowej za dany punkt adresowy.

Przy wyznaczaniu zryczałtowanej stawki jednostkowej za objęcie zasięgiem punktu adresowego uwzględniono w wyliczaniu kosztów istniejącą infrastrukturę w celu uniknięcia niepotrzebnego i nieekonomicznego powielania zasobów oraz w celu zmniejszenia finansowania ze środków publicznych.



### **6) niedostatecznymi kontrolami przestrzegania przez operatorów zasad zapewnienia dostępu hurtowego na sieciach wybudowanych ze środków publicznych.**

CPPC sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przez operatorów zasad zapewnienia dostępu hurtowego, m.in. poprzez cykliczny monitoring usług świadczonych na sieciach POPC, zarówno w ujęciu hurtowym jak i detalicznym. CPPC zobligowało UKE do przekazywania informacji o prowadzonych przez urząd działaniach związanych z weryfikacją ofert hurtowych jak również zmian do ofert. Każdy zgłoszony przypadek naruszenia zasad hurtowego dostępu jest badany indywidualnie i kierowane są zalecenia do beneficjentów. W odniesieniu do przyszłych naborów z programu FERC / KPO zmianie uległ proces weryfikacji ofert przez Prezesa UKE, które obecnie będą poddawane konsultacjom m.in. z operatorami korzystającymi. Planowane jest również wprowadzenie publikowania – w jednym, publicznie dostępnym miejscu – wszystkich zatwierdzonych ofert, tak aby każdy operator korzystający miał w łatwy i przystępny sposób dostęp do informacji na temat warunków umożliwiających skorzystanie z infrastruktury wybudowanej ze środków publicznych.

Dodatkowo przekazuję stanowisko do wniosków NIK skierowanych do CPPC.

### **1) Dochodzenie kar wynikających z naruszenia zasad konkursowych i postanowień umów o dofinansowanie na beneficjentów, którzy naruszyli zasady zapewnienia równego i niedyskryminującego dostępu do usług hurtowych.**

Każde zgłoszone podejrzenie nieprawidłowości jest badane przez Instytucję Pośredniczącą POPC, tj. Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC) we współpracy z Urzędem Komunikacji Elektronicznej (UKE). W przypadku stwierdzenia naruszeń beneficjenci wzywani są do przywrócenia świadczenia dostępu hurtowego lub wyciągane są wobec nich konsekwencje zgodnie z zapisami umowy.

W odniesieniu do ustaleń NIK, CPPC wezwało beneficjentów do wyjaśnienia w zakresie niewywiązywania się z obowiązków zasad hurtowych określonych umową o dofinansowanie. Zgodnie z treścią przekazanych wyjaśnień, w opinii beneficjentów nie doszło do naruszenia obowiązków hurtowych. CPPC prowadzi dalej czynności w celu ustalenia stanu faktycznego i potencjalnego naruszenia.

### **2) Rozważenie weryfikacji, przy współpracy z Prezesem UKE, efektywności wykorzystania infrastruktury RSS wybudowanej przez beneficjentów projektów w tym dzierżawy części węzłów od innego operatora w projekcie obejmującym obszar łomżyński.**

Efektywność projektów w zakresie objęcia internetem szerokopasmowym jak największej liczby gospodarstw domowych było bardzo wysoka i zgodna z celami programu. W wyniku realizacji projektów w województwie

## ZAŁĄCZNIKI

podlaskim ponad 52 tys. gospodarstw domowych uzyskało dostęp do szerokopasmowego internetu, przy średnim koszcie dofinansowania na jedno gospodarstwo domowe na poziomie średnio 1 745 zł. Przypadki zgłoszone przez Samorząd Województwa Podlaskiego były przedmiotem badania CPPC oraz UKE, w wyniku którego nie potwierdzono braku skuteczności przyjętych rozwiązań.

Z poważaniem

Grzegorz Puda

/podpisano elektronicznie/

### Załączniki

Zał. 1 – Opinia ws. RSS (MFiPR)

Zał. 2 – Opinia ws. RSS (KPRM)

Zał. 3 – POPC – proces wyznaczania i wyłączania adresów.pdf

Warszawa, 15 września 2017 r.

**Opinia prawna**  
**dotycząca możliwości wprowadzenia punktowanego kryterium przyłączenia do węzłów**  
**RSS w ramach działania 1.1. Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej jako:**  
**„POPC”) na gruncie przepisów o pomocy publicznej oraz dozwolonego**  
**interwencjonizmu państwa przygotowana na zlecenie**  
**Ministerstwa Rozwoju**

**I. Przedmiot i podstawy prawne opinii.**

1.1. Niniejsza opinia (dalej jako: „**Opinia**”) została przygotowana na podstawie następujących aktów prawnych i dokumentów:

- a) Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.U.U.E C 326, str. 47 z dnia 26 października 2012, dalej jako „**TFUE**”),
- b) ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1537, dalej jako: „**u.w.r.u.s.t.**”),
- c) Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz. U. UE L z dnia 17 listopada 2006 r., dalej jako: „**Dyrektywa**”),
- d) Komunikat Komisji Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/ rozbudowy sieci szerokopasmowych

Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy sp.j.

ul. Królowej Jadwigi 170, 30-212 Kraków  
tel.: (+48) 12 426 05 30, fax: (+48) 12 426 05 40  
e-mail: office@traple.pl, www.traple.pl

ul. Twarda 4, 00-105 Warszawa  
tel.: (+48) 22 850 10 10, fax: (+48) 22 697 63 72  
NIP: 677-21-05-587

konto: ING Bank Śląski S.A. o/Kraków  
PLN: 84 1050 1445 1000 0022 1962 7029  
EURO: 97 1050 1445 1000 0024 1143 0909

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

(nr 2013/C25/01) z dnia 26 stycznia 2013 r. (Dz. U. UE C Nr 25, str. 1; dalej jako: „Wytyczne”).

- 1.2. Przedmiotem Opinii jest przesądzenie czy ustalenie w konkursach realizowanych w ramach działania 1.1. POPC punktowanego kryterium w postaci przyłączenia sieci dostępowej do Regionalnej Sieci Szerokopasmowej (dalej jako „RSS”) jest możliwe na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji prawnych, w szczególności czy jest zgodne z zasadami pomocy publicznej oraz dozwolonymi graniami interwencjonizmu państwa.
- 1.3. Rozważana jest możliwość sformułowania w kryteriach wyboru projektów przyznawania dodatkowych punktów projektom wnioskodawców (operatorów sieci dostępowych), którzy zadeklarują, w ramach realizacji przedmiotowych projektów, przyłączenie się do węzłów RSS. Na gruncie takiego rozwiązania pojawia się wątpliwość, czy kryterium faworyzujące RSS może przesądzić o zaistnieniu pomocy publicznej dla operatorów RSS. W szczególności wydaje się, że stworzenie takiej preferencji stanowi określoną ekonomiczną wartość (operatorzy sieci dostępowych wyłonieni w konkursach uiszczaliby konkretne opłaty za możliwość przyłączenia/wykorzystania infrastruktury składającej się na RSS). Jednocześnie, należy przyjąć, iż czyniliby to wyłącznie w związku z możliwością otrzymania dodatkowych punktów w konkursie w ramach działania 1.1. POPC, a finalnie w celu otrzymania wsparcia na realizację swojego projektu z POPC.
- 1.4. Jeżeli ww. preferencja wiąże się z uzyskaniem przez operatorów RSS określonego przysporzenia na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, należy zatem zbadać spełnienie pozostałych przesłanek pomocy publicznej, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE. Badaniu w tym zakresie w szczególności musi podlegać, czy przyznanie ww. korzyści następuje bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych, jak również, czy można przypisać je państwu. Jak się wydaje, przyznanie wsparcia warunkowanego ww. preferencją bezpośrednio determinuje pozyskanie ekonomicznej korzyści przez operatorów RSS. Co więcej, wsparcie może wynikać bezpośrednio ze środków pochodzących ze wsparcia z POPC.
- 1.5. Drugą wątpliwością związaną z opisanym powyżej działaniem jest dopuszczalność interwencji państwa w rynek telekomunikacyjny. Rynek sieci szerokopasmowych, zarówno szkieletowych i dystrybucyjnych, jest bowiem rynkiem silnie konkurencyjnym. Oprócz operatorów RSS, których budowa została wsparta środkami publicznymi, na rynku działają również inni operatorzy świadczący analogiczne jak operatorzy RSS usługi.
- 1.6. Pojawia się zatem wątpliwość, czy interwencja w postaci tworzenia ww. preferencji na rzecz wybranych operatorów RSS może zostać uznana za zgodną z rynkiem

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

wewnętrznym UE. Jak wskazuje Komisja Europejska w ww. Wytycznych, aby interwencja państwa była zgodna z rynkiem wewnętrznym musi być uznana za właściwy instrument polityki służący rozwiązaniu danego problemu i w możliwie najmniejszym stopniu wpływać na konkurencję na rynku. Zlecający ma wątpliwości, czy interwencja, która nie jest odpowiedzią na konkretną niedoskonałość rynku, ale ma na celu wyłącznie wsparcie określonych operatorów RSS (poprzez odpłatne wykorzystywanie ich infrastruktury) jest interwencją dopuszczalną z punktu widzenia unijnych reguł ochrony prawa konkurencji, w tym pomocy publicznej.

- 1.7. Na potrzeby przygotowania Opinii przyjęto założenie, że opłata za korzystanie z usług hurtowych w ramach RSS nie będzie kosztem kwalifikowalnym. Jednocześnie ilość punktów przyznawana na podstawie kryterium podłączenia do węzła RSS nie będzie miała decydującego znaczenia dla oceny projektu, kryterium będzie miało charakter uzupełniający, a pozytywna ocena projektu będzie możliwa również w przypadku braku podłączenia sieci dostępowej do RSS.
- 1.8. Na potrzeby przygotowania Opinii przyjęto, że RSS jest to regionalna sieć szerokopasmowa w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 (1) u.w.r.u.s.t., tj.:

*„sieć szerokopasmową lub infrastrukturę telekomunikacyjną realizowaną przez jednostki samorządu terytorialnego, porozumienie, związek lub stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie komunalne, spółkę kapitałową lub spółdzielnię z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, zamawiającego w rozumieniu ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920) albo przez partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1920) w ramach programów operacyjnych”*

## II. Analiza prawna.

- 2.1. W celu wyjaśnienia powstałych na gruncie planowanego do wdrożenia kryterium wątpliwości należy w pierwszej kolejności przeanalizować, czy jego wprowadzenie może zostać ocenione jako pomoc publiczna przyznana operatorowi RSS. W założeniu pomoc ta miałyby polegać na stworzeniu zachęty do korzystania z RSS przez operatorów dostępowych.

### **[Pomoc publiczna]**

- 2.2. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE:

■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

*„Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, **jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym** w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.”*

- 2.3. Na gruncie powyższego przepisu przyjmuje się, że co do zasady pomoc publiczna jest zakazana (z zastrzeżeniem włączeń spod zakazu). Jednocześnie przepis ten wskazuje jakie przesłanki powinny zostać spełnione, aby środek został uznany za pomoc państwa. Do przesłanek tych należą:
- a) środek pomocy musi zostać przyznany z zasobów państwowych;
  - b) środek musi przynosić przedsiębiorstwom korzyści ekonomiczne;
  - c) korzyści muszą być selektywne;
  - d) środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem;
  - e) środek musi wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.
- 2.4. Pomoc publiczna występuje jeśli wszystkie **powyższe przesłanki spełnione są łącznie**. W konsekwencji jeśli choćby jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, brak jest podstaw do uznania środka za pomoc publiczną. Celem oceny, czy wprowadzenie kryterium może stanowić pomoc publiczną, należy zatem przeanalizować, czy w przypadku środka spełnione zostały wszystkie w/w kryteria. Na potrzeby Opinii przez środek należy rozumieć działanie podmiotu publicznego polegające na ustanowieniu w konkursach na dofinansowanie budowy sieci dostępowych w działaniu 1.1. POPC zachęty do korzystania z RSS, co w praktyce może zwiększyć ilość klientów RSS oraz wysokość przychodów operatorów RSS z tytułu opłat za świadczenie usług hurtowych.

*[Państwowe pochodzenie środków]*

- 2.5. Podstawową kwestią jest przesądzenie, czy w zanalizowanej sytuacji przyznanie korzyści (bezpośrednio lub pośrednio) następuje z **przy użyciu zasobów państwowych**, a jednocześnie czy istnieje **możliwość przypisania środka państwu**<sup>1</sup>.
- 2.6. W analizowanym przypadku nie budzi co do zasady wątpliwości, że **środek może zostać przypisany państwu**. Na gruncie orzecznictwa dotyczącego art. 107 ust. 1

<sup>1</sup> Pkt (38) Wytycznych.

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

TFUE przesłanka ta jest rozumiana szeroko i obejmuje wszystkie organy publiczne oraz jednostki prywatne działające w ich imieniu.

*„Dany podmiot jest częścią sektora publicznego, jeżeli jest ustanowiony przez ustawodawstwo Państwa Członkowskiego, jako specjalna instytucja będąca pod nadzorem i auspicjami ustawodawcy, jego zadania są regulowane przepisami ustawowymi i wykonawczymi, a osoba stojąca na jego czele oraz personel kierowniczy są powoływane, odpowiednio przez szefa państwa oraz rząd Państwa Członkowskiego. Publiczny charakter tego podmiotu nie może zostać zakwestionowany przez uregulowania będące częścią wewnętrznej organizacji sektora publicznego,; takie jak przepisy, które mają zapewnić, że podmiot ten pozostaje niezależny od innych organów władzy publicznej.”*

*(Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94 Air France przeciwko Komisji, LEX)*

- 2.7. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zarówno Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Rozwoju, czy też Centrum Projektów Polska Cyfrowa jako Instytucja Pośrednicząca dla POPC należą do sektora publicznego i realizowane przez nie działania, w tym również w postaci środka **można przypisać państwu**.
- 2.8. Kluczowe wydaje się jednak przesądzenie, czy korzyści przyznane na rzecz RSS pochodzą z zasobów państwowych. Zgodnie bowiem z pkt (47) Wytocznych:

*„Jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.”*

- 2.9. W pierwszej kolejności należy wskazać, że do zasobów państwowych należą zarówno własne środki finansowe państwa, jak również środki pochodzące z Unii Europejskiej (tak pkt (60) Wytocznych). Zasoby państwa rozumiane są na gruncie art. 107 ust. 1 TFUE szeroko i obejmują **wszystkie sytuacje bezpośredniego wsparcia finansowego oraz przypadki ograniczania wpływów** do budżetu jednostek publicznych (z opłat, podatków, składek itp.). Z zasobami państwa będziemy zatem mieli do czynienia za każdym razem, kiedy dochodzi do wyzbycia się przez podmiot publiczny aktywów lub ograniczenia wpływów.
- 2.10. Zważywszy na okoliczność, że operatorzy RSS **nie jest bezpośrednim beneficjentem** środków finansowych dystrybuowanych w związku z działaniem 1.1. POPC (są nimi operatorzy dostępowi), to należy jednak przeanalizować, czy w związku ze środkiem nie dochodzi do transferu środków finansowych będących zasobami państwa na rzecz operatorów RSS. W praktyce to operator sieci dystrybucyjnej

■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

wybudowanej w ramach działania 1.1. POPC dokonuje płatności na rzecz operatora RSS za usługi hurtowe wykonane z wykorzystaniem RSS.

- 2.11. Orzecznictwo na gruncie art. 107 ust. 1 TFUE, a za nim również Wytyczne, w zakresie redystrybucji dóbr między podmiotami prywatnymi wskazują, że (pkt (61) Wytycznych):

*„Regulacja, która prowadzi do redystrybucji środków finansowych od jednego podmiotu prywatnego do drugiego bez jakiegokolwiek dalszego zaangażowania państwa, zasadniczo nie wiąże się z przekazaniem zasobów państwowych, jeżeli następuje bezpośredni przepływ środków finansowych od jednego podmiotu prywatnego do drugiego, bez udziału podmiotu publicznego lub prywatnego wyznaczonego przez państwo do celów zarządzania takim przekazaniem.”*

- 2.12. Przez TSUE<sup>2</sup> analizowany był również przypadek nałożenia obowiązku zakupu energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii, który przez analogię można odnieść do analizowanej sytuacji. W wyroku wydanym na gruncie tej sprawy TSUE wskazał, że:

*„Jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych uznaje się za pomoc w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu (obecnie art. 87 ust. 1 TWE). Rozróżnienie dokonane w tym przepisie na pomoc przyznawaną przez Państwo Członkowskie i pomoc przyznawaną przy użyciu zasobów państwowych nie oznacza, że każda korzyść przyznana przez Państwo, czy to finansowana z zasobów państwowych czy nie, stanowi pomoc, lecz ma ono jedynie włączyć do tej definicji zarówno korzyści przyznane bezpośrednio przez Państwo, jak i te przyznane przez podmiot publiczny lub prywatny wskazany lub ustanowiony przez to Państwo. Dlatego przepisy ustawowe Państwa Członkowskiego, które, po pierwsze, wymagają, by przedsiębiorstwa prywatne dostarczające energię elektryczną nabywały prąd wyprodukowany na ich obszarze dostaw ze źródeł energii odnawialnej po cenach minimalnych wyższych niż rzeczywista wartość ekonomiczna tego rodzaju prądu, oraz, po drugie, rozkładają wynikający z tego obowiązku ciężar finansowy między te przedsiębiorstwa dostarczające energię elektryczną a prywatnych operatorów sieci elektrycznej, nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu WE.”*

- 2.13. W konsekwencji nałożenie obowiązku zakupu usług nie zostało uznane za pomoc publiczną z uwagi na **brak spełnienia przesłanki pochodzenia korzyści z zasobów państwowych**. Analogiczna sytuacja ma miejsce w omawianym przypadku, z tym, że

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra.



### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

nie mamy do czynienia z bezwzględnym obowiązkiem, a jedynie zachętą. Analizowana sytuacja wydaje się o tyle bardziej oczywista, że opłata za korzystanie z usług hurtowych świadczonych z wykorzystaniem RSS **nie jest wydatkiem kwalifikowalnym w ramach działania 1.1. POPC** – nie ma zatem podstaw, do uznania, że dochodzi do choćby pośredniego transferu zasobów państwowych do podmiotu trzeciego.

- 2.14. Opłaty na rzecz RSS uiszczane są z własnych środków operatorów dostępowych będących podmiotami prywatnymi. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach zasoby podmiotów prywatnych mogą zostać zakwalifikowane jako zasoby sektora publicznego i jako bezpośrednio lub pośrednio przekazane beneficjentom, znajdują się pod kontrolą publiczną i będą w związku z tym dostępne dla organów krajowych, nawet jeżeli zasoby te nie staną się własnością danego organu publicznego. Przykładem takiego zjawiska będzie sytuacja, gdy dotacje finansowane z opłat parafiskalnych lub obowiązkowych składek nakładanych przez państwo oraz zarządzanych i przydzielanych zgodnie z przepisami publicznymi mogą oznaczać przekazanie zasobów państwowych, nawet jeśli nie są zarządzane przez organy publiczne. Należy jednak stwierdzić, że **w analizowanej sytuacji nie będziemy mieli do czynienia z dominującym wpływem na zasoby.**
- 2.15. W konsekwencji należy ocenić, że samo preferencyjne traktowanie RSS w opisanym powyżej modelu, nie generuje po stronie RSS korzyści pochodzącej ze zasobów państwa. Wobec powyższego nie jest spełniona przesłanka pierwsza (środek pomocy musi zostać przyznany z zasobów państwowych), stąd **już na tym etapie analizy można przyjąć, że środek nie stanowi pomocy publicznej.**

#### **[Zgodność środka z prawem unijnym]**

- 2.16. Przesądzenie, że środek nie stanowi pomocy publicznej, a zatem co do zasady nie jest zakazany, nie przesądza jednoznacznie o jego zgodności z ogólnymi zasadami europejskiego prawa konkurencji. Konieczne jest bowiem zbadanie środka pod kątem zgodności z całością prawa unijnego. W tym kontekście należy w szczególności wskazać na przepis art. 106 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym:

*„Państwa Członkowskie, w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, nie wprowadzają ani nie utrzymują żadnego środka sprzecznego z normami Traktatów, w*

■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

szczegółności z normami przewidzianymi w artykule 7<sup>3</sup> oraz artykułach 101-109 włącznie.”

2.17. Na gruncie tego przepisu, w literaturze wskazuje się, że:

„Gospodarka rynkowa oparta na zasadzie konkurencji wymaga istnienia prawnych gwarancji, które umożliwią rzeczywiste zaistnienie i utrzymanie konkurencji na poszczególnych rynkach. Potencjalnie konkurencja ta może być istotnie zagrożona i naruszona tymi działaniami państw członkowskich, które polegają na kreowaniu prawnych barier w rozwoju konkurencji. Przy czym jednymi z najbardziej negatywnie odczuwalnych tego rodzaju barier są prawa wyłączne i specjalne. Dlatego też prawne zagwarantowanie konkurencyjnej gospodarki rynkowej wymaga poddania kontroli ze strony Unii tych działań państw członkowskich, które polegają na kreowaniu praw wyłącznych i specjalnych. Artykuł 106 ust. 1 (w zw. z ust. 3) TFUE ma służyć utrzymaniu tychże praw wyłącznych i specjalnych w granicach zgodnych z traktatem.”  
(A. Jurkowska-Gomułka, Art. 106. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222). Wolters Kluwer Polska, 2012.)

2.18. Konieczne więc jest zweryfikowanie, czy środek nie jest sprzeczny normami prawa unijnego, innymi niż tylko zasady pomocy publicznej.

[Państwo Członkowskie]

2.19. Adresatem normy na gruncie omawianego przepisu są państwa członkowskie. Podobnie jednak jak przy kwestii pomocy publicznej, państwa członkowskie na gruncie art. 106 ust. 1 TFUE rozumiane są szeroko:

„Występujące kilkakrotnie w art. 106 TFUE pojęcie państwa członkowskiego powinno być rozumiane jako obejmujące **wszystkie rodzaje tradycyjnie wyróżnianych władz państwowych**, a więc władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sędziowską. (...) Należy przy tym koniecznie dodać, że w pojęciu państwa członkowskiego (na potrzeby art. 106 TFUE) mieszczą się również takie podmioty, które **wprawdzie w sensie organizacyjno-strukturalnym nie należą do podmiotów władzy wykonawczej w podanym wyżej znaczeniu, niemniej wykazują określone (organizacyjne, finansowe, personalne czy też funkcjonalne) powiązania z danym państwem (członkowskim) jako takim, zaś państwo w określony sposób wpływa na takie podmioty i je kontroluje.**”

2.20. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że adresatem normy z art. 106 ust. 1 TFUE mogą być podmioty organizujące konkursy w ramach działania 1.1. POPC jako

<sup>3</sup> Obecnie art. 18 TFUE.

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

wyposażone w kompetencję dystrybucji środków publicznych oraz odpowiednie uprawnienia o charakterze władczym

#### [Przedsiębiorstwo]

- 2.21. Przepis wskazuje na dwie grupy przedsiębiorców, które potencjalnie mogą zostać objęte sprzecznymi z normami traktatów działaniami przez państwa członkowskie: **przedsiębiorstwa publiczne oraz przedsiębiorstwa, którym przyznano prawa specjalne lub wyłączne**. W każdym przypadku konieczne jest przy tym zidentyfikowanie w pierwszej kolejności, czy mamy do czynienia z przedsiębiorstwem.
- 2.22. Rozumienie pojęcia przedsiębiorstwa na gruncie art. 106 TFUE nie odbiega od jego rozumienia na gruncie art. 101 i 102 TFUE. Uwzględnwszy bogaty dorobek orzeczniczy TSUE na gruncie w/w przepisów, można wskazać, że **przedsiębiorstwem jest każda jednostka zaangażowana w działalność gospodarczą (ekonomiczną), bez względu na jej status prawny oraz sposób finansowania**<sup>4</sup>. Jest to zatem szerokie ujęcie pojęcia przedsiębiorstwa kładące nacisk przy jego definiowaniu na kryterium funkcjonalne w postaci zaangażowania się w działalność gospodarczą.
- 2.23. Środek polega na udzieleniu zachęty do korzystania z usług świadczonych w ramach RSS. W konsekwencji ewentualnym przedsiębiorstwem, na rzecz którego mogłoby zostać przyznane prawo specjalne będzie **operator RSS**. Operator RSS prowadzi w sposób stały i zorganizowany działalność gospodarczą mająca na celu wygenerowanie zysku, której przedmiotem jest sprzedaż hurtowych usług szerokopasmowych. Operator RSS, niezależnie od formy prowadzonej działalności, czy struktury właścicielskiej, jest więc przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE.
- 2.24. Należy zatem przeanalizować, czy implementacja środka może skutkować zakwalifikowaniem operatora RSS jako przedsiębiorstwa, któremu **przyznano prawa specjalne lub wyłączne**. Definicja praw specjalnych i wyłącznych znajduje się w Dyrektywie. Już na wstępie należy przy tym zaznaczyć, że w analizowanej sytuacji nie mamy do czynienia z prawem wyłącznym rozumianym jako instrument gwarantujący danemu przedsiębiorstwu prawną wyłączność na prowadzenie określonej działalności na wyznaczonym terenie.
- 2.25. Zgodnie z art. 2 lit. g) Dyrektywy:

<sup>4</sup> np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Klaus Höfner; z dnia 16 listopada 1995 r. w sprawie C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurance; z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-55/96 Job Centre coop. Arl.; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany International BV; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-115-117/97 Brentjens' Handelsonderneming BV; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-219/97 Maatschappij Drijvende Bokken BV; z dnia 17 lutego 1993 r. w sprawie C-159 i 160/91 Christian Poucet,

■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

*"prawa specjalne" oznaczają prawa przyznane przez państwo członkowskie ograniczonej liczbie przedsiębiorstw, na mocy dowolnego instrumentu ustawowego, wykonawczego lub administracyjnego, które na danym obszarze geograficznym:*

*i) ograniczają do dwóch lub więcej liczbę takich przedsiębiorstw, mających zezwolenie na świadczenie usług lub podejmowanie działalności, na zasadzie innej niż poprzez stosowanie obiektywnych, proporcjonalnych i niedyskryminujących kryteriów; lub*

*ii) wyznaczają, na zasadzie innej niż przez stosowanie takich kryteriów, kilka konkurujących ze sobą przedsiębiorstw do świadczenia usług lub podjęcia działalności; lub*

*iii) przyznają jakiegokolwiek przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom, na zasadzie innej niż przez stosowanie takich kryteriów, jakichkolwiek ustawowych lub administracyjnych korzyści, które mają istotny wpływ na zdolność innych przedsiębiorstw do świadczenia tych samych usług lub prowadzenia tego samego rodzaju działalności na tym samym obszarze geograficznym na warunkach zasadniczo równoważnych."*

- 2.26. Jednocześnie elementem istotnym dla oceny, czy mamy do czynienia z przyznaniem praw specjalnych jest okoliczność, że prawa te nie są dostępne dla wszystkich przedsiębiorstw po spełnieniu obiektywnych i jednakowych dla wszystkich przesłanek. Prawa te powinny być przez państwo członkowskie przyznane wyłącznie **niektórym przedsiębiorstwom w sposób arbitralny**, tj. zakładający dyskryminację i brak proporcjonalności.
- 2.27. Analiza założeń środka prowadzi do wniosku, że **środek w istocie będzie stanowił prawo specjalne**. Po pierwsze uzyskanie prawa nie jest możliwe przez wszystkie przedsiębiorstwa dostarczające usługę hurtowego dostępu szerokopasmowego – mamy zatem w tym przypadku do czynienia z arbitralnością praw specjalnych. Po drugie, należy ocenić, że przyznawanie dodatkowych punktów mających wpływ na ocenę projektu, a w konsekwencji uzyskanie dofinansowania przez operatorów dostępowych (podłączenie do RSS nie gwarantuje otrzymania dofinansowania, ale zwiększa szanse jego uzyskania), **stanowi inną niż bezpośrednia płatność korzyść dla operatorów RSS**, w postaci realnego zwiększenia bazy klientów. Korzyść ta ma przy tym istotny wpływ na działalność operatora RSS, gdyż dotyczy wprost i bezpośrednio wykonywanej przez niego działalności gospodarczej. Jednocześnie uzyskanie tej korzyści może przekładać się również na sytuację innych przedsiębiorstw

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

świadczących usługi hurtowego dostępu szerokopasmowego działających na tym samym obszarze (wyznaczonym zasadniczo przez zasięg RSS) w zakresie możliwości świadczenia tych samych usług. Należy bowiem racjonalnie założyć, że środek będzie stanowił dodatkową zachętę zwiększającą atrakcyjność oferty operatorów RSS, niedostępną dla innych operatorów.

- 2.28. W podsumowaniu należy stwierdzić, że implementacja środka **może zostać oceniona jako przyznanie prawa specjalnego przedsiębiorstwu** – operatorowi RSS.

*[Zgodność środka z unijnym prawem konkurencji]*

- 2.29. Samo przyznanie prawa specjalnego nie jest niezgodne z prawem unijnym, dopiero wprowadzenie lub utrzymywanie takiego prawa specjalnego, które jest sprzeczne z normami Traktatów, w szczególności z normami przewidzianymi w art. 18 TFUE oraz artykułach 101-109 włącznie, może zostać ocenione jako niedozwolone. W tym kontekście w literaturze wskazuje się, że:

*„Środki podejmowane przez państwa członkowskie wobec przedsiębiorstw posiadających prawa wyłączne lub specjalne mogą naruszać bardzo różne przepisy traktatu, zaś art. 18 TFUE oraz art. 101-109 TFUE zostały w tym kontekście wymienione jedynie przykładowo. Równie dobrze bowiem wspomniane środki mogą być sprzeczne z innymi przepisami TFUE, normującymi chociażby podstawowe swobody traktatowe (art. 34, 49, 56 TFUE). Na marginesie warto zresztą zauważyć, że na państwach członkowskich spoczywa już z mocy art. 4 ust. 3 TUE generalny zakaz podejmowania takich środków, które mogłyby przeszkodzić w realizacji celów traktatu (zasada lojalności). Stąd też zakaz sformułowany w art. 106 ust. 1 TFUE (dotyczący przedsiębiorstw posiadających prawa wyłączne i specjalne) **jest jedynie szczególnym przejawem zastosowania zasad ogólnych, które i tak wiążą państwa członkowskie** (13/77 INNO, pkt 42; A.C. Page, Member States, Public Undertakings and Article 90, (1982) 7 ELRev. 22). (...) Raz jeszcze należałoby w tym miejscu przypomnieć, że **rozmaite podejmowane przez państwa członkowskie środki, w tym też same przyznawane przedsiębiorstwom prawa wyłączne i specjalne jako takie, muszą być tak naprawdę zgodne ze wszystkimi przepisami traktatu**. Chodzi tu w szczególności o art. 18 TFUE, o traktatowe reguły konkurencji oraz o traktatowe przepisy o swobodach rynku wewnętrznego.”*

*(A. Jurkowska-Gomułka, Art. 106. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222). Wolters Kluwer Polska, 2012.)*

■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

- 2.30. Z uwagi na charakterystykę środka należy podkreślić, że dla TSUE tym podstawowym i zasadniczym kryterium, w świetle którego ocenia legalność kreowanych przez państwa członkowskie praw specjalnych, **są traktatowe reguły konkurencji** (art. 101 i 102 TFUE). Wykładnia przepisu art. 106 ust. 1 TFUE wskazuje, że zakazuje on w istocie państwom członkowskim podejmowania lub utrzymywania takich środków, **które mogą traktatowe reguły konkurencji pozbawić efektywności**. Do przykładów takich środków można zaliczyć zachęcanie przez państwa członkowskie przedsiębiorstw dysponującymi prawami specjalnymi do zawierania antykonkurencyjnych porozumień, tworzenie podziałów rynków itp.
- 2.31. Zwraca się również uwagę, że środki podejmowane w odniesieniu do przedsiębiorstw posiadających prawa wyłączne i specjalne mogą być sprzeczne z regułami konkurencji, w tym w szczególności pozbawiające je efektywności, nawet wówczas, **gdy nie są one w żadnym razie powiązane z antykonkurencyjnym zachowaniem wspomnianych przedsiębiorstw**. Co szczególnie istotne w literaturze (i w orzecznictwie Komisji Europejskiej) wskazuje się:

*„W tym kontekście, dla uznania, że mamy do czynienia z zakazanym przez art. 106 ust. 1 TFUE środkiem, wystarczy bowiem, że podejmując w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych oraz przedsiębiorstw posiadających prawa wyłączne lub specjalne określone środki, państwo tworzy taki stan faktyczny równoznaczny z ograniczeniem konkurencji na rynku (taką konstelację czy też sytuację będącą wyrazem ograniczenia konkurencji na rynku), który mógłby być również wywołany przez poszczególne przedsiębiorstwa (np. wprowadzenie dyskryminacji cenowej, cen nadmiernie wygórowanych, ograniczeń podaży czy postępu technicznego), przy czym w tym danym konkretnym przypadku nie wymaga się, by to same wspomniane przedsiębiorstwa były odpowiedzialne za stworzenie takiego antykonkurencyjnego stanu. Teoretycznie zatem przedsiębiorstwa nie muszą podejmować żadnych tego rodzaju działań, jak np. zawieranie porozumień naruszających art. 101 TFUE czy też nadużywanie pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE.”*

*(M. Szydło, Art. 106. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222). Wolters Kluwer Polska, 2012.)*

- 2.32. W ocenie opiniujących istnieje ryzyko, że wprowadzenie kryterium w postaci dodatkowych punktów za przyłączenie się do RSS w konkursach w ramach działania 1.1. POPC **może zostać ocenione przez Komisję Europejską jako środek pozbawiający traktatowe reguły konkurencji efektywności**.

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

- 2.33. Należy bowiem zauważyć, że stosowanie pośrednich zachęt dla odbiorców usług szerokopasmowego dostępu hurtowego do korzystania z usług ściśle określonych/konkretnych podmiotów świadczących te usługi, **hipotetycznie może wpływać na konkurencję na rynku świadczenia usług szerokopasmowego dostępu hurtowego**. Zwiększenie szans na uzyskanie dofinansowania na wybudowanie sieci dostępowej należy ocenić jako okoliczność mogącą istotnie wpłynąć na decyzję operatora sieci dostępowej o podłączeniu się do RSS. W konsekwencji na obszarach zasięgu RSS **konkurencyjność operatorów świadczących usługi szerokopasmowego dostępu hurtowego innych niż operatorzy RSS spada**, co może doprowadzić do ograniczania konkurencji na rynku, a w skrajnych przypadkach nawet do wyeliminowania przedsiębiorców z rynku.
- 2.34. W podsumowaniu należy więc stwierdzić, że istnieje ryzyko, że środek w postaci ustanowienia w konkursach na dofinansowanie budowy sieci dostępowych w działaniu 1.1. POPC zachęty do korzystania z RSS, może zostać uznane za przyznane na rzecz operatorów RSS prawo specjalne niezgodne z traktatowymi regułami konkurencji. Ocena taka może z kolei skutkować wszczęciem postępowania przeciwko Polsce i w konsekwencji nałożeniem sankcji finansowych.

### III. Wnioski

- 3.1. Działanie podmiotu publicznego polegające na ustanowieniu w konkursach na dofinansowanie budowy sieci dostępowych w działaniu 1.1. POPC zachęty do korzystania z RSS może w praktyce może zwiększyć ilość klientów RSS oraz wysokość przychodów operatorów RSS z tytułu opłat za świadczenie usług hurtowych. Korzyść powstająca po stronie operatora RSS nie jest związana z bezpośrednim finansowaniem ze strony publicznej, nie dochodzi również do pośredniego transferu środków publicznych pomiędzy podmiotami prywatnymi.
- 3.2. W konsekwencji należy stwierdzić, że samo preferencyjne traktowanie RSS w analizowanym modelu, nie generuje po stronie RSS korzyści pochodzącej ze zasobów państwa. Wobec powyższego nie jest spełniona przesłanka w postaci przyznania korzyści z zasobów państwowych, a w konsekwencji analizowany **środek nie stanowi pomocy publicznej**.
- 3.3. Implementacja środka **może zostać oceniona jako przyznanie prawa specjalnego przedsiębiorstwu** będącemu operatorem RSS. Samo przyznanie prawa specjalnego nie jest niezgodne z prawem unijnym, dopiero wprowadzenie lub utrzymywanie takiego prawa specjalnego, które jest sprzeczne z normami unijnymi, w szczególności z

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

normami przewidzianymi w art. 18 TFUE oraz artykułach 101-109 TFUE, może zostać ocenione jako niedozwolone działanie państwa członkowskiego.

- 3.4. Analiza charakteru i możliwych skutków wprowadzenia środka prowadzi do wniosku, że istnieje ryzyko, że wprowadzenie kryterium w postaci dodatkowych punktów za przyłączenie się do RSS w konkursach w ramach działania 1.1. POPC **może zostać ocenione przez Komisję Europejską jako środek pozbawiający traktatowe reguły konkurencji efektywności**. W konsekwencji środek może zostać uznany za sprzeczny z art. 106 ust. 1 TFUE, co może skutkować nałożeniem sankcji finansowych.

---

r. pr. Agnieszka Wachowska

---

r.pr. Aleksandra Dziurkowska



Confidential

14 February 2018

**Report on Possible Aid to Operators of Regional Broadband Networks**

Phedon Nicolaidis<sup>1</sup>

**1. Purpose and contents of the Report**

This Report provides an answer to the following question:

“Would an obligation imposed on NGA network operators to connect to specified backhaul networks or to give preference to such networks constitute state aid for the operators of the backhaul networks? Would ”

Section 3 examines whether the obligation mentioned above would constitute state aid. Sections 4 and 5 examine the compatibility of such aid with the internal market.

**2. Description of the relevant situation in Poland**

In the period 2007-2013, Polish regions received funding from the EU’s ERDF and from the Polish state budget to deploy Regional Broadband Networks [RBN]. The RBNs were intended to serve as backhaul in providing wholesale access services to operators who would then roll out NGA networks to offer retail internet services to end-users.

Although RBNs may be owned by regional authorities, some of RBNs are currently operated by commercial entities. The prices they charge are subject to approval by the national telecoms regulator.

For the period 2014-2020, Poland has implemented an ERDF-supported operational programme to promote high-speed internet access in areas where there are no NGA networks or where no such networks are likely to be built within three years. Aid is intended to be granted on the basis of the GBER. Because the average annual budget of the aid measure exceeds EUR 150 million, Poland has also notified an evaluation plan to the Commission, which has been approved by decision SA.43484.

The Polish authorities have already conducted two open tenders which attracted more than 400 applications. After evaluating those applications it became apparent that applicants tended to choose their own existing infrastructure to serve as a backhaul network rather than negotiate with RBN operators to obtain access to publicly-funded RBN infrastructure.

---

<sup>1</sup> Professor at the College of Europe and the University of Maastricht. The views expressed here are strictly personal.



In response to the apparent tendency of applicants to use their own networks, the idea emerged that the chosen NGA operators should be obliged to use RBN infrastructure as backhaul networks. Other backhaul networks could be used only if RBN infrastructure was not available. Other ideas included the granting of extra rewards or credits to applicants proving future usage of RBN infrastructure. The justification for that solution is that RBN infrastructure was publicly funded and therefore it was entitled to be treated exceptionally in a more favourable manner.

### 3. Application of state aid rules

The prohibition of Article 107(1) TFEU would apply to an obligation imposed on NGA operators to use RBNs if such an obligation would constitute state aid for the benefit of RBN operators. Therefore, in order to determine whether the compulsory use of RBN networks by NGA operators constitutes state aid for RBN operators, it is necessary to examine whether the criteria of Article 107(1) TFEU apply to this case or measure.

In the rest of the Report the terms “this case”, “this or the measure” and the “obligation” are used interchangeably. Also the reference in this Report to the “obligation” to use RBN infrastructure means both a requirement for connection to RBN infrastructure or a reward or credit for preferring RBN infrastructure.

A public measure constitutes state aid if, through state resources, it confers a selective advantage to one or more undertakings and is capable of affecting intra-EU trade and distorting competition.

#### 3.1 Are RBN operators undertakings?

The answer is yes. The classification of an entity as an undertaking depends on its activities, not on its legal status or policy obligations. The fact that RBN owners or operators may be public authorities is irrelevant. What is relevant is whether they carry out an economic activity. The Commission’s Notice on the Notion of State Aid explains at point 18 that “in so far as a public entity exercises an economic activity which can be separated from the exercise of public powers, that entity acts as an undertaking in relation to that activity.”

Construction and operation of broadband networks are economic activities. They do not fall within the tasks reserved for the state or the powers exercised exclusively by the state. The Commission’s Broadband Guidelines explain at point 11 that “the State itself can carry out an economic activity when it operates and exploits (parts of) a broadband infrastructure, for instance via an in-house company or as part of the State administration. The construction of a broadband network infrastructure with a view of its future commercial exploitation by the State or third-party operators, will also constitute an economic activity”.

#### 3.2 Is there transfer of state resources?

The answer is yes. The measure in question will use ERDF and Polish state money to partly subsidise the deployment of NGA networks. The direct recipients of the aid will be NGA operators. Although the RBN operators will not receive any funds directly from the granting authority or authorities they will be indirect beneficiaries because NGA operators will be required to use RBN infrastructure.

There is no requirement in state aid case law that the beneficiaries of the aid are only the direct recipients of the state resources. A public measure may also grant state aid indirectly to undertakings other than the direct recipients. Point 47 of the Notice on the Notion of State Aid explains that “advantages granted directly or indirectly through State resources can constitute State aid”. Furthermore, points 115-116 elaborate the concept of indirect aid as follows: “An advantage can be conferred on undertakings other than those to which State resources are directly transferred (indirect advantage). A measure can also constitute both a direct advantage to the recipient undertaking and an indirect advantage to other undertakings, for instance, undertakings operating at subsequent levels of activity.” “An indirect advantage is present if the measure is designed in such a way as to channel its secondary effects towards identifiable undertakings or groups of undertakings. This is the case, for example, if the direct aid is, *de facto* or *de jure*, made conditional on the purchase of goods or services produced by certain undertakings only (for example only undertakings established in certain areas).”

By implication, an indirect advantage can also be granted not only to “subsequent” levels of activity but also to preceding levels of activity such as the operators of RBN infrastructure. NGA operators will be obliged to buy services from designated backhaul networks.

### **3.3 Do RBN operators obtain an advantage?**

The answer is yes. The concept of advantage in the meaning of Article 107(1) TFEU covers any benefit that is not obtained under normal market conditions, but, on the contrary, is conferred by the intervention of the state in the economy.

RBN operators will be able to increase the utilisation of their networks and, consequently increase their revenue because the measure in question will oblige NGA operators to use RBN infrastructure rather than the infrastructure of their choice or award them credits for preferring RBN infrastructure.

One may counter-argue that since the prices of RBN operators are regulated, they will not be able to charge a higher price. This is true. But still RBN operators will be able to increase the volume of their business and since a large part of their costs are fixed, they will be able to increase their overall profitability.

### **3.4 Is the measure selective?**

The answer is yes. It identifies on an ex ante basis RBN operators and therefore is selective in the meaning of Article 107(1) TFEU because it favours “certain” undertakings.

One may counter-argue that RBN owners/operators are not in the same legal and factual situation as other operators and, therefore, the measure is not selective. The comparability of undertakings is determined on the basis of the objectives of the state aid measure in question. The objective of the Polish measure is to support the development of broadband networks. As such, it is selective at several levels. It favours the broadband sector over other sectors. It favours broadband networks over other networks. It favours NGA operators over other operators in the same sector. And fourthly, it favours RBN operators over other operators that could provide backhaul services to NGA operators.

If one considers that the indirect aid in favour of RBN operators is motivated by the fact that RBN infrastructure has already received state aid and that aid should not be allowed to go wasted, it follows that the aid is also selective because other past recipients of aid in other sectors do not receive additional aid in order to prevent the previous aid from being wasted.

Therefore, the different legal status of RBN operators and the fact that they may pursue public policy objectives are irrelevant and cannot support the claim that they are different or non-comparable to other network operators. For the purposes of the measure in question they are in a comparable legal and factual situation as other network operators.

### **3.5 Is trade likely to be affected?**

The answer is yes. Affectation of trade in the meaning of Article 107(1) TFEU can be direct or indirect, actual or potential. It does not have to be significant or substantial. Although in this case RBN operators themselves may not have any commercial interests or activities outside their region, let alone outside Poland, intra-EU trade is likely to be affected in at least two ways. First, the overall objective of broadband support in Poland is to improve the connectivity of white areas with the rest of the Polish and European economies and to strengthen the competitiveness of undertakings located in white areas. It will certainly impact on the cross-border transactions of the users of internet services. It cannot be excluded that some users will engage in cross-border transactions.

Second, the providers of internet services may be attracted from other Member States or may have cross-border activities. The aid will relieve them of costs they would otherwise have to bear in the absence of state intervention and therefore it may enable them to strengthen their commercial presence in other Member States or improve the services they offer in other Member States.

### **3.6 Is competition likely to be distorted?**

The answer is yes. Those operators that do not receive aid and who are in competition with those that will receive the aid will be placed at a disadvantageous position.

To conclude this section, an obligation imposed on NGA operators to use RBN infrastructure will constitute indirect state aid for RBN operators.

## **4. Is aid for RBN operators compatible with the internal market?**

The aid to RBN operators will be granted through an obligation imposed on NGA operators. The purpose of this section is to examine whether such an obligation, if attached to aid for NGA operators, is compatible with state aid rules.

### **4.1 GBER requirements**

Article 14 on regional investment allows aid for broadband network development on condition that the “aid shall be allocated on the basis of a competitive selection process” [Article 14(10)(c)].

Article 52 refers specifically to aid for broadband infrastructure. It also requires that the amount of aid is determined on the basis of competitive selection procedures. In particular Article 52(4) stipulates that the “aid shall be allocated on the basis of an open, transparent and non-discriminatory competitive selection process respecting the principle of technology neutrality.”

Aid granted on condition that RBN infrastructure is used would not be allocated on the basis of a competitive selection [which implies non-discrimination] because it would favour those NGA operators who have not invested in constructing their own backhaul networks. Moreover, the obligation imposed on NGA operators is not objectively required for achieving the aim of the aid which is the development of NGA networks. Lastly, it may also violate the principle of technological neutrality, if different networks utilise distinct technologies.

#### **4.2 The requirements of the Broadband Guidelines**

Section 3.4 of the Guidelines lays down conditions for ensuring that the distortion of competition caused by the aid is limited. In particular point 78(c) stipulates that:

“Competitive selection process: Whenever the granting authorities select a third-party operator to deploy and operate the subsidised infrastructure, the selection process shall be conducted in line with spirit and the principles of the EU Public Procurement Directives. It ensures that there is transparency for all investors wishing to bid for the implementation and/or management of the subsidised project. Equal and non-discriminatory treatment of all bidders and objective evaluation criteria are indispensable conditions.”

Point 78(e) also requires

“Technological neutrality: As different technological solutions exist to provide broadband services, the tender should not favour or exclude any particular technology or network platform. Bidders should be entitled to propose the provision of the required broadband services using or combining whatever technology they deem most suitable.”

It is important to note that point 78(e) of the Guidelines extends the concept of technological neutrality to a requirement that there should be no favouring or exclusion of any particular “network platform”. An obligation on NGA operators to use RBN infrastructure would correspond to favouring a particular network platform.

It is obvious from the excerpts quoted above from the GBER and the Guidelines that favouring RBN infrastructure would result in discriminatory selection, unnecessary distortion of competition and violation of the principle of technological neutrality.

These findings can be further reinforced by the fact that, as shown below, the general rules that apply to this case and the practice of the Commission on broadband networks preclude the favouring of any particular network platform.

#### **4.3 Implications from the case law on technological neutrality**

In its decision 2014/489, the Commission concluded that Spain had committed a manifest error because it favoured terrestrial digital broadcasting over other platforms. On appeal, in case T-462/13, *Basque Country v Commission*, the General Court stated in paragraphs 77-78 that “a system of undistorted competition, such as that provided for by the FEU Treaty, can

be guaranteed only if equality of opportunity is secured as between the various economic operators (see judgment of 28 February 2013 in *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, ECR, EU:C:2013:127, paragraph 88 and the case-law cited). However, respect for the principle of technological neutrality does not mean that in every case defining a particular platform for the operation of the broadcasting networks constitutes a manifest error. In recital 121 of the contested decision, the Commission stated that the Spanish authorities would have made a manifest error if they had determined a particular platform as such. It therefore did not examine whether such a choice was objectively justified in the present case”.

Although this judgment is about broadcasting networks rather than about broadband networks, it identifies two important principles which by analogy apply to the Polish case. First, the requirement for technological neutrality derives from the principles of equal opportunity and undistorted competition. Therefore, if Poland favours RBN it necessarily distorts competition to an undue extent. Undue or excessive distortion of competition always makes state aid incompatible with the internal market.

Second, however, the General Court indicate that favouring a certain technology or, by analogy, a certain type of broadband network, would not be contrary to state aid rules if it were objectively justified. This does not appear to be the case with respect to RBN operators.

#### **4.4 Implications from the fact that the NGA networks are co-financed by the EU**

The aid will be co-financed by EU structural funds. Article 6 of Regulation 1303/2013 on the common provisions concerning structural funds requires compliance with EU law including state aid law. That is, EU funds may not be mobilised to support projects in situations where there is contravention of state aid rules. Section 4.3 has explained why state aid rules would be contravened.

In addition, Regulation 1303/2013 lays down certain ex ante conditionalities. More specifically Annex XI refers to NGN infrastructure and requires that national plans contain “sustainable investment models that enhance competition and provide access to open, affordable, quality and future-proof infrastructure and services, and measures to stimulate private investment.”

In other words, EU funds cannot be used when competition is restricted rather than enhanced.

#### **4.5 Implications from the general practice of the Commission:**

As of 1 November 2017, the Commission had examined 153 cases of state aid to broadband networks. Of those 153 cases:

3 were found not to contain state aid because they were Altmark compliant [N 381/2004: Haut débit en Pyrénées-Atlantiques; N 382/2004: Haut débit en Limousin – DORSAL; N 331/2008: Réseau à très haut débit en Hauts-de-Seine];

4 were found not to contain state aid because they supported non-economic activities or because the beneficiaries were not undertakings [N 117/2005: Broadband aggregated procurement – Scotland; N 46/2007: Welsh Public Sector Network Scheme – UK; NN 24/2007:

Prague Municipal Wireless Network; N 383/2009: Broadband in the rural areas of Saxony (public infrastructure));

1 was found not to contain state aid because it was MEIP compliant [C 53/2006: Citynet Amsterdam];

2 were found to contain incompatible state aid [C 35/2005: Broadband development Appingedam; SA.33063: Trentino NGA].

The remaining 143 (95%) cases were found to contain compatible state aid. Analysis of a random sample of 15 of those cases has revealed that in none of them did the Commission approve state aid for the benefit of designated broadband operators.

#### **4.6 Implications from previous Commission decisions on Polish broadband networks:**

All the recent Polish broadband measures have been approved by the Commission on the grounds that there is “shortage of infrastructure of commercial operators offering broadband services” and “lack of adequate competition reflected in high prices or inadequate services”. Their objective is not just to support the development of broadband infrastructure, but also to strengthen competition in the supply of broadband services, while minimising potential distortions from the state intervention.

All Commission decisions on the notified Polish measures contain almost identical provisions and requirements. For example, the Commission decision SA.33092 concerning Silesia notes: “(43) Wholesale access: The key objective of the Silesian Regional Backbone Network is to provide capacity to any third operator wishing to connect its last mile infrastructure according to the modalities highlighted above. Hence, the wholesale access will be provided on non-discriminatory and open access terms.”

“(44) The winning bidder for the operation of the infrastructure will not be allowed to provide retail services in order to avoid any concern of possible anticompetitive exploitation (i.e. by giving preferential treatment to its retail branch with regard to the use of the network) of the advantages created by the management of the network.”

“(99) Open tender procedure: To minimise the amount of aid involved, the Polish authorities run a selection procedure in line with the principles of openness, competition and transparency of the national and EU procurement rules, to select the undertaking for the construction and the management of the network. .... This procedure has the effect of maximising the effect of the aid provided while minimising any potential advantage granted for the selected operator.”

“(103) Wholesale access: The selected operator will offer wholesale services and access to the subsidised network to other operators in an open, transparent and non-discriminatory manner for at least seven years. This will represent in fact the core business model of the winning bidder, given that the operator of the infrastructure will not be allowed to provide retail services.

See also, for example, SA.33386: Lower Silesia

“(105) Wholesale access: The selected operator will offer wholesale services and access to the subsidised network to other operators in an open, transparent and non-discriminatory manner for at least seven years. This will represent in fact the core business model of the winning bidder, given that the operator of the infrastructure will not be allowed to provide retail services.”

And more recently, SA.35949: Łódź

“(32) Wholesale access: As confirmed by the Polish authorities the wholesale access will be provided by the infrastructure operator to the subsidised backhaul network (including its existing infrastructure used for the project) on non-discriminatory and open access terms for a period of at least 7 years. ... The winning bidder for the operation of the backhaul infrastructure will not be allowed to provide retail services in order to avoid any concern of possible anticompetitive exploitation of the advantage created by the management of the backhaul network.”

“(75) Wholesale access: As described in paragraph (32), the selected operator will offer wholesale services and access to the subsidised backhaul network to other operators in an open, transparent and non-discriminatory manner for at least seven years”.

Almost identical text can also be found in Commission decisions SA.33222: Wielkopolska; SA.33438, SA.33440, SA.33441, SA.33439, SA 30851: Eastern Poland ; SA.33473: Mazovia.

It can therefore be safely inferred that the Commission approved state aid to broadband operators on condition that both aid and competition distortions were minimised. If new aid is granted to RBN operators via NGA operators, neither the total amount of aid the former will eventually receive, nor the distortion of competition will be minimised.

More importantly, any new aid will be operating aid and will be given without any obligation on the part of the RBN operators to invest or to improve their services. The amount of aid will also be unquantifiable as it will depend on the volume of business they will be able to carry out with NGA operators. These issues are examined in more detail in section 5 below.

#### **4.7 Implications from the academic literature:**

The analysis in the literature suggests that state aid to broadband operators would not be compatible with the internal market if it is not granted on the basis of a competitive procedure. See the following sources:

Filomena Chirico and Norbert Gaál, State aid to broadband: primer and best practices, *Competition Policy Newsletter*, 2011(1), pp. 50-57.

Annette Kliemann and Oliver Stehmann, EU State Aid Control in the Broadband Sector: The 2013 Broadband Guidelines and Recent Case Practice, *European State Aid Law Quarterly*, 2013(3), pp.493-515.

Nóra Tosics and Norbert Gaál, Public procurement and State aid control: The issue of economic advantage, *Competition Policy Newsletter*, 2007(3), pp. 15-18.

### **5. Additional problems caused by new aid for RBN operators**

Existing RBN infrastructures have been built with the help of state aid. As already explained above, an obligation on NGA operators to use or the granting of rewards for preferring RBN infrastructures would constitute new state aid for RBN operators. Therefore, it is also necessary to consider, first, whether the new aid would violate the conditions under which



the initial aid was granted and, second, whether the new aid would be compatible with the internal market.

As specifically stated in the Commission decisions that authorised the initial aid, the Commission found the aid to be compatible with the internal market because it was kept to the minimum necessary. It follows that additional aid would not be in conformity with the terms under which the initial aid was granted because it would be contrary to the principle of proportionality.

Even if the terms of previous grants are not taken into account, it is also very unlikely that the new aid itself would be compatible with the internal market. First, it lacks an incentive effect. It does not require RBN operators to do anything extra such as, for example, to carry out new investments. The Commission has never allowed new aid to subsidise the same costs or to prevent the wasting of previous aid.

Second, any aid in the form of an obligation on NGA operators to use RBN infrastructure would be operating aid. Operating aid is only exceptionally allowed. Article 15 of the GBER allows operating aid only for outermost regions and sparsely populated areas. The Regional Aid Guidelines allow operating aid on condition that Member States demonstrate that only operating aid can address regional problems.

Moreover, Member States must demonstrate that operating aid is proportional and that it is granted in the context of a scheme. Exclusive use of RBN infrastructure by NGA operators would be contrary to the principle of proportionality because it would be impossible to know beforehand how many NGA operators would use a particular infrastructure and how extensively they would use it.

Lastly, granting aid in the context of a scheme implies that the aid is available to multiple sectors and cannot be limited to a single sub-sector such as the RBN infrastructure.

In conclusion, an obligation on NGA operators to use RBN infrastructure would result in operating aid for RBN operators, which is unlikely to be compatible with the internal market.

## **6. Overall conclusions**

State aid granted to NGA operators on condition that they use RBN infrastructure would also constitute indirect state aid for RBN owners/operators.

The fact that RBN owners/operators may have a different legal status than other network operators is not sufficient to remove them from the scope of Article 107(1) TFEU.

Aid to NGA operators on condition that they use RBN infrastructure would not be compatible with the internal market because it would cause excessive distortion to competition and because it would probably violate the principle of technological neutrality.

Aid to RBN operators via NGA operators would be operating aid. Operating is only exceptionally allowed. In this case it would be incompatible with the internal market because it would lack incentive effect, it would not be aimed at addressing a regional handicap that could not be remedied by investment aid and it would be very difficult to ensure its proportionality.

  
P. NICOLAIDES  
14/2/18

# Program Operacyjny Polska Cyfrowa

PROCES WYZNACZANIA I WYŁĄCZANIA ADRESÓW



WARSZAWA, SIERPIEŃ 2020

## SPIS TREŚCI

Wstęp	2
1. <b>WYZNACZANIE PUNKTÓW ADRESOWYCH DO POPC</b>	3
1.1. Opracowanie zbioru istniejących punktów adresowych	3
1.2. Wyznaczenie białych plam NGA	3
1.3. Wyłączenie adresów ujętych w planach inwestycyjnych	4
1.4. Wyłączenie adresów w sąsiedztwie czarnych plam	4
1.5. Wyznaczenie optymalnego przebiegu sieci i szacowanie kosztów inwestycji	5
1.6. Ocena opłacalności inwestycji	5
1.7. Grupowanie obszarów inwestycyjnych	6
1.8. Deklaracje beneficjentów i ocena wniosków	6
1.9. Wyznaczenie puli „punktów dodatkowych”	8
2. <b>METODY WERYFIKACJI UDZIAŁU PUNKTÓW ADRESOWYCH W POPC</b>	8
3. <b>PODSUMOWANIE PRZYZYCIENIA WYKLUCZENIA PUNKTÓW ADRESOWYCH Z POPC</b>	9
4. <b>MOŻLIWOŚCI UWZGLĘDNIANIA POMINIĘTYCH ADRESÓW W INWESTYCJI</b>	9



## WSTĘP

Niniejszy dokument prezentuje proces wyznaczenia białych plam NGA na potrzeby Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej: POPC) przygotowany przez ekspertów Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W dalszej części przedstawione zostały metody weryfikacji uwzględnienia adresów w POPC, potencjalne przyczyny ich wykluczenia oraz możliwości postępowania w sytuacji wyłączenia adresu z udziału w POPC.

Głównym celem Programu jest wzmocnienie cyfrowych fundamentów rozwoju kraju, zaś I oś priorytetowa POPC – POWSZECHNY DOSTĘP DO SZYBKIEGO INTERNETU zakłada wspieranie działań umożliwiających jak najszerzy dostęp do sieci szerokopasmowych przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, gdzie stwierdzono niedoskonałość rynku lub istotne nierówności w dostępie do sieci NGA. Zgodnie z przyjętą metodologią są to obszary, na których nie istnieje sieć NGA umożliwiająca świadczenie usług dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s do użytkownika końcowego i najprawdopodobniej nie powstanie na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat. Przed ogłoszeniem każdego z konkursów w drodze otwartych konsultacji społecznych weryfikacji poddawano planowane w tych obszarach inwestycje komercyjne przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Dla przybliżenia potencjalnych powodów nieuwzględnienia danego adresu w konkursach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 posłużono się opisem procesu wyznaczenia obszarów interwencji. Proces składa się z etapów przybliżonych w dalszej części dokumentu.

## 1. WYZNACZANIE PUNKTÓW ADRESOWYCH DO POPC

### 1.1. OPRAWIANIE ZBIORU ISTNIĄCYCH PUNKTÓW ADRESOWYCH

Punktem wejściowym w procesie wyznaczania obszarów interwencji jest określenie zasięgu występowania tzw. białych plam NGA. W tym celu należy przygotować referencyjną bazę adresową, która zawierać będzie możliwie najszerszy zbiór unikalnych punktów adresowych w Polsce.



Do potwierdzenia istnienia adresów wymagane jest ich funkcjonowanie

w prowadzonych niezależnie państwowych rejestrach punktów adresowych:

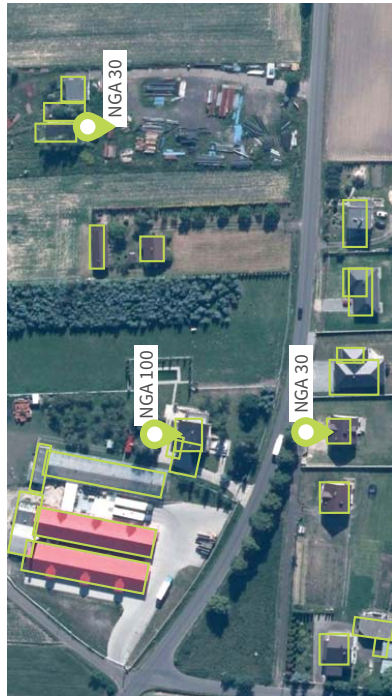
- a) Państwowym rejestrze granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG), prowadzonego przez Głównego Geodetę Kraju;
- b) Systemie identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań (NOBC), prowadzonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Konieczność aktualizacji rejestrów adresowych wymusza odniesienia stanu aktualności do danego dnia w roku, w którym jest on publikowany. Z racji budowy nowych budynków zbiory punktów adresowych poszerzane o kolejne adresy. Wszystkie punkty z rejestrów PRG i NOBC, których nie udało się uwzględnić w przypadku poprzednich naborów POPC, uzupełniały referencyjną bazę adresową w kolejnych naborach według stanu aktualności najbliższego terminowi ogłoszenia danego naboru.

Potrzeba weryfikacji pojedynczych punktów adresowych wymusiła wykorzystanie serwisu internetowego Open Street Map oraz udostępnionej w nim bazy adresowej. Dane OSM miały charakter pomocniczy w stosunku do baz PRG i NOBC.

### 1.2. WYZNACZANIE BIAŁYCH PLAM NGA

Na podstawie danych z inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych prowadzonej corocznie przez Prezesa UKE na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych określano kwalifikację danego punktu adresowego, wskazując czy jest on białą, czy czarną plamą NGA. Czarne plamy wskazane przez operatorów telekomunikacyjnych w trakcie inwentaryzacji nie zostały zakwalifikowane do udziału w POPC.



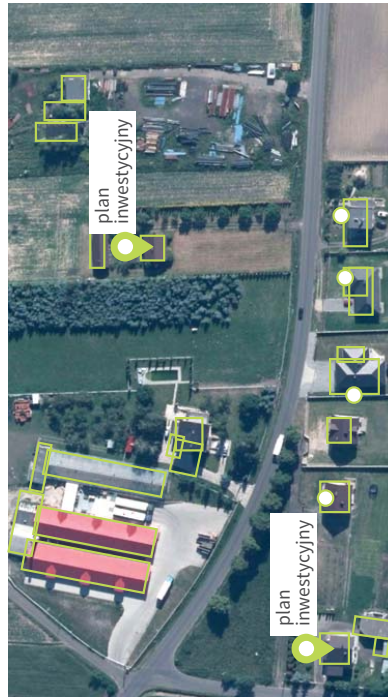
Do białych plam NGA zaliczono lokalizacje, w których:

- nie wykazano zasięgów światłowodowych w technologiach dostępowych;
- nie wykazano zasięgów miedzianych parowych w technologiach dostępowych (z przepustowością minimum 30 Mb/s);
- nie wykazano zasięgów kabli miedzianych współosiowych w technologiach dostępowych (z przepustowością minimum 30 Mb/s);
- nie wykazano usług radiowych w technologiach dostępowych, dla których przepustowość na użytkownika końcowego stacjonarnego szerokopasmowego dostępu do Internetu wynosi minimum 30 Mb/s.

### 1.3. WYŁĄCZENIE ADRESÓW UJĘTYCH W PLANACH INWESTYCYJNYCH



Do „białych plam NGA” zaliczono także punkty adresowe, co do których nie przedstawiono wiarygodnych planów inwestycyjnych w ramach konsultacji społecznych obszarów białych NGA oraz obszary, w których nie są realizowane projekty polegające na budowie sieci dostępowych (w tym wcześniejsze konkursy POPC). Konsultacje obszarów białych NGA organizowane corocznie przez Ministerstwo Cyfryzacji obejmowały inwestycje planowane lub realizowane w okresie 3 lat w zależności od daty ich ogłoszenia (począwszy od 1. stycznia danego roku). Konsultacje obszarów białych NGA są przeprowadzane przed każdym konkursem POPC, aby zgodnie z wytycznymi GBER (Rozporządzenie Komisji UE Nr 651/2014) wyznaczyć punkty adresowe w obszarach, gdzie nie ma infrastruktury NGA



i w ciągu trzech lat nie powstanie taka infrastruktura na zasadach rynkowych. Zebranie planów inwestycyjnych ma na celu sprawdzenie, gdzie przedsiębiorcy będą inwestować w infrastrukturę telekomunikacyjną NGA ze środków własnych. Takie obszary nie są uwzględniane w interwencjach I osi priorytetowej POPC. Plany inwestycyjne zgłoszone przez operatorów telekomunikacyjnych zatwierdziło Ministerstwo Cyfryzacji. Punkty adresowe zgłoszone w ramach planów zostały wyłączone z dalszej analizy.

### 1.4. WYŁĄCZANIE ADRESÓW W ŚĄSIĘDZTWIE CZARNYCH PLAM

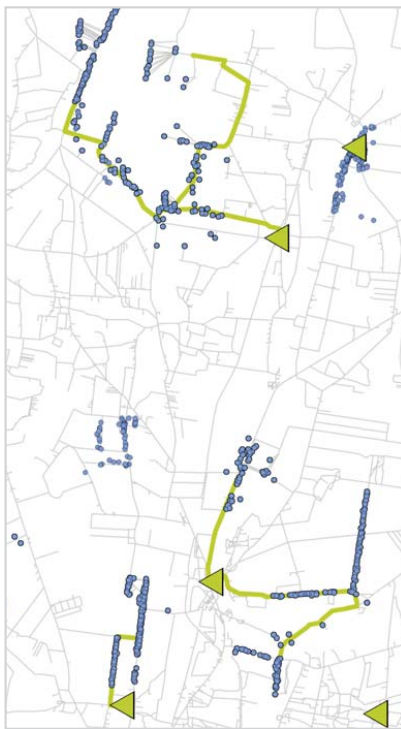
Kolejnym etapem wykonywanym na poziomie pojedynczych punktów adresowych jest tzw. gridowanie. Proces ten polega na nalożeniu na dany obszar siatki kwadratów o boku 250 m i sprawdzeniu czy w danym kwadracie znajdują się czarne plamy – punkty adresowe posiadające dostęp do internetu szerokopasmowego o przepustowości min. 30 Mb/s. Białe plamy NGA, które znajdują się w tym samym oczku siatki GRID, co czarne punkty adresowe, są wyłączone z dalszego procedowania. Oznacza to wyłączenie wszystkich punktów adresowych, które są zlokalizowane w obrębie danego kwadratu. Powodem takiego podejścia jest potencjalna łatwość objęcia zasięgiem pobliskich białych plam z wykorzystaniem istniejącej sieci oraz przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji.

WIDOK OGÓLNY NA PROCES WYŁĄCZANIA OBSZARÓW GRID DLA PRZYKŁADOWEGO OBSZARU



### 1.5. WYZNACZANIE OPTIMALNEGO PRZEBIEGU SIECI I SZACOWANIE KOSZTÓW INWESTYCJI

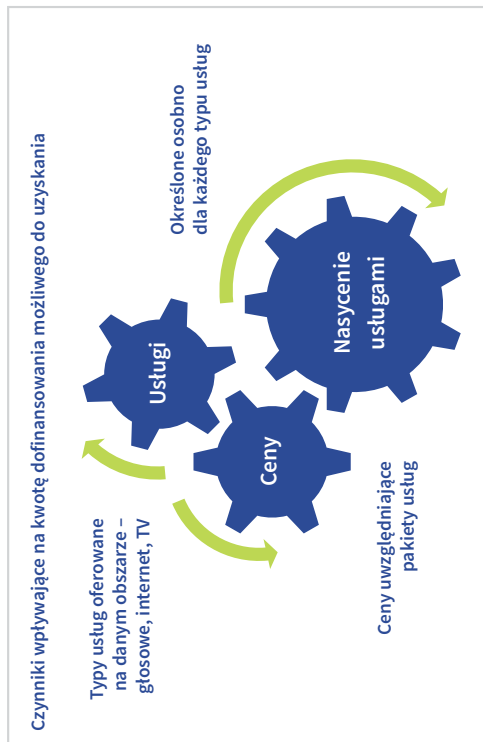
W kolejnym kroku wyznaczany jest optymalny przebieg sieci – w ramach tzw. „trasowania”. Źródłem danych w przedmiotowym procesie jest istniejąca siatka dróg. (pochodząca z Bazy Danych Obiektów Topograficznych BDOT 10k prowadzonej przez GUGIK), informacje o lokalizacji istniejących węzłów światłowodowych oraz węzłów, które powstały/ powstają w ramach realizacji regionalnych sieci szerokopasmowych oraz punkty adresowe zidentyfikowane jako białe plamy NGA. W procesie trasowania uzyskuje się przebieg sieci telekomunikacyjnej do białych plam, wraz z lokalizacją węzłów wygenerowanych jako uzupełnienie już istniejącej sieci, których budowa będzie uwzględniona w kosztach realizacji inwestycji POPC. Dane z trasowania wykorzystywane są do obliczenia kosztów budowy sieci dla powstałych obszarów inwestycyjnych.



### 1.6. OCENA OPŁACALNOŚCI INWESTYCJI

W dalszym etapie wykonywana jest analiza opłacalności inwestycji w danym obszarze inwestycyjnym. Dla każdego obszaru inwestycyjnego wyliczany jest wskaźnik NPV (wartość bieżąca netto), uwzględniający oczekiwane przepływy środków w pieniądzu (przychody, nakłady inwestycyjne, wartość rezydualną projektu, koszty operacyjne itp.).

Model kosztowo popytowy (MKP) wykorzystywany do wyznaczenia obszarów, poza szacowaniem kosztów i przychodów, uwzględnia też takie parametry jak tempo udostępniania sieci, czy rozkład inwestycji w czasie. Docelowo liczba użytkowników sieci jest inna dla każdego obszaru i zależy przede wszystkim od czynników demograficznych, takich jak struktura wiekowa, zamożność, siła nabywcza, czy wskaźnik telekomunikacyjny.

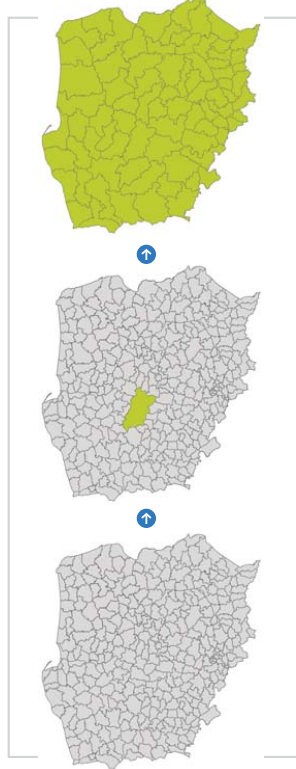


Zgodnie z założeniami POPC z obszarów inwestycyjnych usuwane są obszary potencjalnie opłacalne, a więc w których wskaźnik NPV przyjmował dodatnie wartości. NPV większy od 0 oznaczał zwrot kosztów oraz uzyskanie przychodu z tytułu inwestycji, natomiast ujemny tzw. lukę inwestycyjną.

### 1.7. GRUPOWANIE OBSZARÓW INWESTYCYJNYCH

Po dokonaniu oceny opłacalności inwestycji obszary grupowane są w większe obszary konkursowe.

Powstałe na potrzeby konkursu II i III obszary interwencji odpowiadały w przybliżeniu administracyjnym jednostkom statystycznym NUTS 3, stosowanym przez organy administracyjne Unii Europejskiej.



Na potrzeby konkursu IV dokonano modyfikacji obszarów NUTS 3. W oparciu o wskaźnik NPV zmodyfikowano granice powiatów, eliminując obszary węzłowe o dodatnim NPV oraz te, w których nie występowały placówki ochronniczych straży pożarnych oraz gminnych ośrodków kultury.

### 1.8. DEKLARACJE BENEFICJENTÓW I OCENA WNIOSKÓW

Wyznaczone na podstawie powyższych kroków punkty adresowe stanowiły pulę tzw. „punktów podstawowych” i zostały opublikowane na stronie internetowej Centrum Projektów Polska Cyfrowa. Pulę punktów podstawowych w poszczególnych obszarach przedstawiono wnioskodawcom POPC, którzy w ramach minimum pokryciowego deklarowali listę punktów adresowych, które zobowiązują się objąć zasięgiem Internetu szerokopasmowego.

#### dla konkursu I:

• <https://cppc.gov.pl/images/Lista-obszar%C3%B3w-intervencji-30.12.2015.xlsx>

#### dla konkursu II:

• [https://cppc.gov.pl/images/uploads/Lista-obszar-w-intervencji-z-maksymaln%C2%A6%C5%AFkwot%C2%A6%C5%AF-wsparcia-dla-projektu-na-danym-obszarze\\_19122016.xlsx](https://cppc.gov.pl/images/uploads/Lista-obszar-w-intervencji-z-maksymaln%C2%A6%C5%AFkwot%C2%A6%C5%AF-wsparcia-dla-projektu-na-danym-obszarze_19122016.xlsx)

#### dla konkursu III:

tura 1 – • [https://cppc.gov.pl/images/uploads/Lista\\_obszarow\\_III%20konkurs.xlsx](https://cppc.gov.pl/images/uploads/Lista_obszarow_III%20konkurs.xlsx)  
tura 2 – • [https://cppc.gov.pl/images/Lista\\_obszar%C3%B3w\\_intervencji\\_z\\_maksymaln%C4%85\\_kwot%C4%85\\_wsparcia\\_dla\\_projektu\\_na\\_danym\\_obszarze\\_04102018.xlsx](https://cppc.gov.pl/images/Lista_obszar%C3%B3w_intervencji_z_maksymaln%C4%85_kwot%C4%85_wsparcia_dla_projektu_na_danym_obszarze_04102018.xlsx)

#### dla konkursu IV:

• [https://cppc.gov.pl/images/Kopia\\_11\\_Lista\\_obszar%C3%B3w\\_intervencji\\_z\\_maksymaln%C4%85\\_kwot%C4%85\\_wsparcia\\_dla\\_projektu\\_na\\_danym\\_obszarze\\_10.12.2019.xlsx](https://cppc.gov.pl/images/Kopia_11_Lista_obszar%C3%B3w_intervencji_z_maksymaln%C4%85_kwot%C4%85_wsparcia_dla_projektu_na_danym_obszarze_10.12.2019.xlsx)

Zgodnie z regulaminem konkursowym beneficjent POPC w danym obszarze konkursowym zobowiązany jest do zadeklarowania minimalnej liczby gospodarstw domowych do objęcia zasięgiem spośród punktów adresowych określonych jako „podstawowe”. Wybór punktów adresowych w ramach wymaganego minimum jest decyzją beneficjenta. Nie jest on zobowiązany do podłączenia wszystkich podstawowych punktów adresowych – białych plam w danym obszarze konkursowym. Średnie zobowiązanie pokryciowe w danym obszarze po uwzględnieniu wszystkich konkursów POPC wyniosło 52%.



Dodatkowo po podpisaniu umowy beneficjent ma możliwość wymiany punktów adresowych, które zobowiązał się objąć zasięgiem na inne w obrębie danego obszaru konkursowego. Wymiana do 15 % zadeklarowanej wartości punktów adresowych dokonywana jest bez konieczności jej akceptacji przez CPPC, poprzez pisemną informację wskazującą, które punkty adresowe zostały wymienione. Wymiana powyżej 15% zadeklarowanej liczby gospodarstw domowych wymaga akceptacji CPPC.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że:

- dla zmian do oraz powyżej 15% zadeklarowanej liczby punktów adresowych wybranych w ramach wykazu punktów podstawowych mogą być one wymienione wyłącznie na inne punkty adresowe z tego wykazu tj. wykaz punktów podstawowych;
- dla zmian do oraz powyżej 15 % zadeklarowanej liczby punktów adresowych wybranych jako dodatkowe w ramach wykazu punktów dodatkowych (punkt 1.9) mogą być one wymienione zarówno na punkty z wykazu punktów podstawowych jak i wykazu punktów dodatkowych.

Listy punktów zadeklarowanych przez beneficjentów do objęcia zasięgiem wraz z mapami poszczególnych obszarów przewidzianych dla II i III konkursu znajdują się pod poniższymi odnośnikami:

**konkurs II**, po przewinięciu strony poniżej mapy obszarów dofinansowanych:

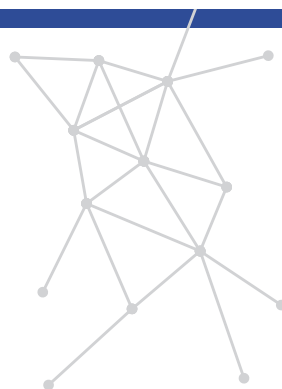
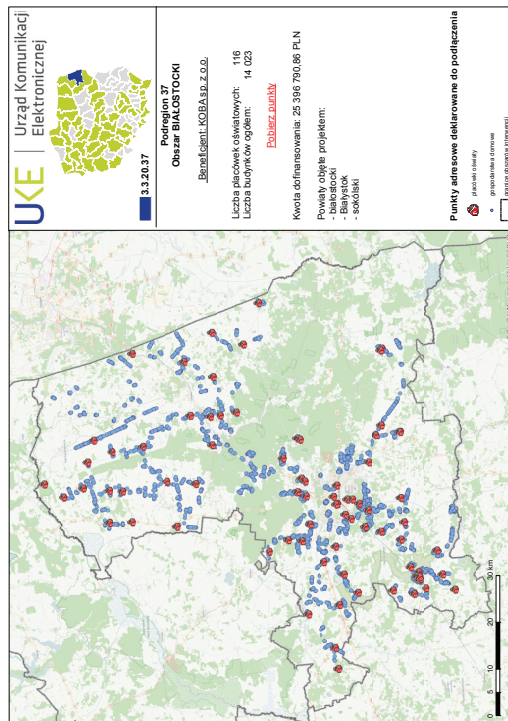
- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/nabor-wnioskow-popc-1-1-dlugi-konkurs>

**konkurs III tura 1**, po przewinięciu strony do sekcji SZCZEGÓŁOWE MAPY OBSZARÓW, NA KTÓRE PRZYZNANO DOFINANSOWANIE:

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/nabor-wnioskow-popc-1-1-trzeci-konkurs>

**konkurs III tura 2**, po przewinięciu strony do sekcji SZCZEGÓŁOWE MAPY OBSZARÓW, NA KTÓRE PRZYZNANO DOFINANSOWANIE:

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/ji-runda-nabor-wnioskow-popc-1-1-trzeci-konkurs>



### 1.9. WYZNACZENIE PULI „PUNKTÓW DODATKOWYCH”

Na potrzeby II i III konkursu POPC udostępniono poszczególnym beneficjentom listy punktów dodatkowych stanowiących uzupełnienie listy podstawowych punktów adresowych wskazanych w dokumentacji konkursowej. Nie służą one do wykonania minimalnego zobowiązania pokryciowego. W przypadku chęci wymiany punktów adresowych w ramach dozwolonego limitu (opisanego w punkcie 1.8) beneficjenci mają możliwość wskazania adresów z puli punktów dodatkowych. Dodatkowe białe punkty adresowe stanowią punkty pominięte we wcześniejszych etapach m. in. ze względu na obowiązujący okres trwałości dla projektów z technologią radiową realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz początkowo zawarte umowy na realizację projektów I konkursu POPC, które zostały w późniejszym czasie rozwiązane. Poniżej zamieszczone odnośniki do list punktów dodatkowych:

**konkurs II** (tabela w górnej części strony – sekcja Udostępnienie dodatkowych białych punktów adresowych beneficjentom II konkursu w ramach działania 1.1 POPC):

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/nabor-wnioskow-popc-1-1-drugi-konkurs>

**konkurs III tura 1** (tabela w górnej części strony – sekcja Udostępnienie dodatkowych białych punktów adresowych beneficjentom III konkursu I runda w ramach działania 1.1 POPC):

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/nabor-wnioskow-popc-1-1-trzeci-konkurs>

**konkurs III tura 2** (tabela w górnej części strony – sekcja Udostępnienie dodatkowych białych punktów adresowych beneficjentom III konkursu II runda w ramach działania 1.1 POPC):

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/ii-runda-nabor-wnioskow-popc-1-1-trzeci-konkurs>

## 2. METODY WERYFIKACJI UDZIAŁU PUNKTÓW ADRESOWYCH W POPC

Poza przygotowanymi listami podstawowych i dodatkowych punktów adresowych wyznaczonych do poszczególnych konkursów oraz listami punktów adresowych zadeklarowanych przez beneficjentów do objęcia zasięgiem, istnieją także serwisy mapowe, na których można sprawdzić zasięg inwestycji w sieci szerokopasmowe, ich zakres oraz status realizacji.

**Wyszukiwarka UKE** – po zaznaczeniu pola Planowana rozbudowa (POPC) w panelu bocznym, narzędzie umożliwia sprawdzenie adresów zgłoszonych do objęcia zasięgiem, beneficjenta danego obszaru, planowaną datę zakończenia rozbudowy oraz parametry techniczne budowanej sieci; stan aktualności prezentowanych danych znajduje się w lewym górnym rogu strony:

- <https://wyszukiwarka.uke.gov.pl/>

**Serwis mapowy Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej** –

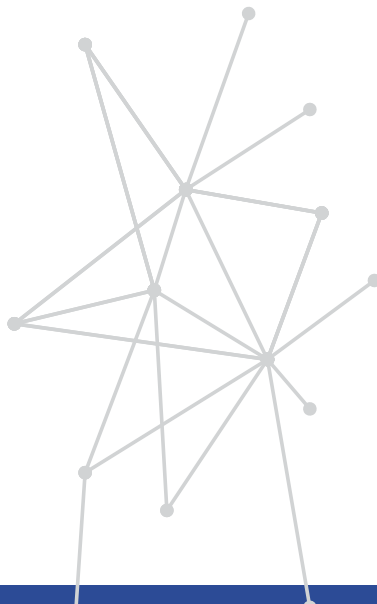
umożliwia bezpośrednio wyszukanie adresów objętych inwestycją POPC, sprawdzenie numeru projektu, beneficjenta POPC oraz status inwestycji:

- <http://capap.gugik.gov.pl/mapa/cppc/cppc-internet/>

### 3. PODSUMOWANIE PRZYCZYŃ WYKLUCZENIA PUNKTÓW ADRESOWYCH Z POPC

Punkty adresowe mogą zostać wykluczone z bazy punktów konkursowych z następujących przyczyn:

- brak adresu w bazie PRG i/lub NOBC – dotyczy głównie nowych budynków (punkt 1.1),
- istniejący dostęp do stacjonarnego Internetu szerokopasmowego o przepustowości > 30 Mb/s; (punkt 1.2),
- planowaną inwestycję ze środków własnych operatora telekomunikacyjnego (punkt 1.3),
- sąsiedztwo wcześniejszych inwestycji POPC (w przypadku kolejnych naborów wniosków),
- położenie w sąsiedztwie czarnych plam NGA (w ramach tego samego oczka siatki GRID; punkt 1.4),
- położenie w obszarze opłacalnym (punkt 1.6),
- wyłączenie z inwestycji w wyniku decyzji beneficjenta (punkt 1.8).



### 4. MOŻLIWOŚCI UWZGLĘDNIANIA POMINIĘTYCH ADRESÓW W INWESTYCJI

Adresy z listy punktów podstawowych, których beneficjent nie zdecydował się zgłosić w ramach minimum pokryciowego oraz te, które UKE wyznaczył w puli punktów dodatkowych nadal mogą uzyskać przyłącze do sieci szerokopasmowej w trakcie trwających inwestycji. Ich uwzględnienie nie jest jednak obligatoryjne i zależy od możliwości technicznych i zainteresowania ze strony beneficjenta danego obszaru konkursowego. Zachęcamy do kontaktu z właściwymi dla POPC przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, którzy podejmują ostateczne decyzje w sprawie podłączenia poszczególnych punktów adresowych. Adresy niewskazane na powyższych listach nie będą mogły zostać objęte inwestycją w ramach POPC.

Adresy pominięte w trakcie wyznaczania białych plam do danego konkursu POPC mogą nadal zostać objęte zasięgiem Internetu szerokopasmowego. Beneficjent w ramach własnych inwestycji komercyjnych może objąć zasięgiem dowolne punkty adresowe położone na danym obszarze konkursowym prócz tych, które wybrał do objęcia zasięgiem w ramach POPC, niemniej należy zaznaczyć, że jest to jego własna decyzja biznesowa.



**Urząd Komunikacji Elektronicznej**

**Departament Strategii i Analiz**

T +48 22 534 9335

F +48 22 534 9322

sekretariat.dsa@uke.gov.pl

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAS**

LBI.430.5.2022  
P/22/049

Warszawa, 1. 09. 2023 r.

**Opinia  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do Stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie  
Informacji o wynikach kontroli wykorzystania infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa  
podlaskiego wybudowanej w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do *Stanowiska Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej*, zawartego w piśmie z 26 lipca 2023 r. (nr. DKN-Ia.0814.14.2022.DB).

Prezes NIK podtrzymuje ocenę oraz uwagi i wnioski zawarte w *Informacji o wynikach kontroli wykorzystania infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia*<sup>1</sup>. Należy przy tym zauważyć, że niepodjęcie przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej działań naprawczych stwarza ryzyko utrzymywania się opisanych w *Informacji* zjawisk niekorzystnych dla dalszego rozwoju sieci szerokopasmowej w naszym kraju.

Uważa pragnie zauważyć, że oba programy (Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej – w ramach którego realizowano Regionalne Sieci Szerokopasmowe – dalej RSS oraz Program Operacyjny Polska Cyfrowa – dalej OPC) miały służyć temu samemu celowi tj. zapewnieniu dostępu do szerokopasmowego internetu mieszkańcom tych województw na terenach, gdzie do tej pory nie było żadnych operatorów telekomunikacyjnych lub występował jeden operator niepodjęjący działań zmierzających do modernizacji tej infrastruktury. Powstałe sieci szkieletowo-dystrybucyjne budowane w perspektywie finansowej 2007-2013 miały posłużyć do budowy sieci dostępowych (aby ich budowa była już szybsza i tańsza) w kolejnych perspektywach finansowych. Zarówno jedno jak i drugie dotyczyły praktycznie tych samych obszarów. Tak więc trudno mówić o rozbieżności celów. Naturalnym jest, że utrzymanie infrastruktury RSS generuje koszty i wykorzystanie jej do pośrednictwa w budowie sieci dostępowych miało posłużyć jedynie do pokrycia tych kosztów, a nie osiągania zysków, co zresztą wynika z decyzji politycznych. Izba pragnie również zauważyć, że błędny jest wywód Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, że postanowienia decyzji notyfikacyjnych traktują operatorów RSS jak innych operatorów komercyjnych i nie ma

<sup>1</sup> Dalej zwana: „Informacją”.

możliwości ich uprzywilejowania. Jak sam Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wskazuje, postanowienia decyzji notyfikacyjnej istotnie ograniczyły operatorów RSS w odniesieniu do innych operatorów telekomunikacyjnych, co najmniej w takich elementach jak: [1] możliwość jedynie bilansowania dochodów i wydatków bez możliwości generowania zysków; [2] ograniczenie działalności tylko do administrowania siecią – bez możliwości świadczenia usług detalicznych i bez możliwości rozbudowy sieci natomiast z obowiązkiem udostępniania tej infrastruktury na równych, przejrzystych i niedyskryminujących warunkach.

Izba podtrzymuje swoje stanowisko co do opinii prawnych przekazanych podczas kontroli, że powstały one dopiero w trakcie wspomnianej w Informacji kontroli ETO, nie zaś na etapie uzgadniania POPC z Komisją Europejską. Izba stoi na stanowisku, że operatorzy RSS nie funkcjonują na takich samych zasadach jak operatorzy komercyjni (ich pozycja decyzjami notyfikacyjnymi jest znacznie ograniczona – co do zakazu świadczenia usług detalicznych, braku możliwości generowania zysków, regulacji cen przez organ krajowy oraz braku możliwości rozbudowy i położenia infrastruktury na obszarach, gdzie nie stanowi ona konkurencji, a każdy inny operator może za jej pośrednictwem świadczyć usługi na tych terenach), więc trudno przy takich ograniczeniach mówić o naruszeniu konkurencji.

Odnośnie poszczególnych uwag przedstawionych w Informacji:

1. Izba pragnie zauważyć, że błędny jest wywód Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, że postanowienia decyzji notyfikacyjnych traktują operatorów RSS jak innych operatorów komercyjnych i nie ma możliwości ich uprzywilejowania. Jak sam Minister Funduszy i Polityki Regionalnej przytacza, postanowienia decyzji notyfikacyjnej istotnie ograniczyły operatorów RSS w odniesieniu do innych operatorów telekomunikacyjnych, co najmniej w takich elementach jak: możliwość jedynie bilansowania dochodów i wydatków bez możliwości generowania zysków, ograniczenie działalności tylko do administrowania siecią – bez możliwości świadczenia usług detalicznych i bez możliwości rozbudowy sieci natomiast z obowiązkiem udostępniania tej infrastruktury na równych, przejrzystych i niedyskryminujących warunkach. NIK zauważa również, że podjęte w POPC działania informacyjne i szkoleniowe (warsztaty) miały związek z kontrolą ETO, a zrealizowano je, gdy już dwa z czterech konkursów zostały przeprowadzone. Ponadto informacje o sieci RSS na terenie województwa podlaskiego były powszechnie dostępne na stronie internetowej, a Samorząd Województwa prowadził w tym zakresie działania informacyjne, jak również na bieżąco starał się reagować na potrzeby zgłaszane przez beneficjentów POPC w zakresie nowych usług oraz stosowanych cen (wprowadzając nowe produkty lub opusty) dla nich.

Podnoszony przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej wybór projektów w trybie aukcyjnym, który zapewnił wielokrotnie efekty programu wskazują raczej na jego wstępne przeszacowanie w zakresie kosztów i tym samym niedoszacowanie możliwej do realizacji liczby gospodarstw domowych. Izba zwraca uwagę, że beneficjenci POPC w województwie podlaskim (w drugim konkursie) zaproponowali kwoty dofinansowania zbliżone do maksymalnych (odpowiednio: 99,3%; 98,5% i 96,5%), wprawdzie przy zadeklarowaniu objęciem większej od minimalnej liczby gospodarstw domowych, które to wielkości były jednak iluzoryczne. Świadczy

o tym realizacja dodatkowych (z tytułu kar za opóźnienia) punktów adresowych, którą wykonano bez żadnych nakładów poprzez wskazanie gospodarstw domowych w przebiegu linii lub realizacja punktów na zbudowanej wcześniej infrastrukturze dostępowej. Ponadto, jak podnosi Izba w Informacji, swobodny wybór przez beneficjentów punktów adresowych na tak dużych obszarach (od 22 do 47 gmin) spowodował, że beneficjenci prowadzili dowolnie swoje sieci, wybierając najbardziej atrakcyjne lokalizacje (zarówno pod względem przyszłego świadczenia usług, jak również niskich kosztów budowy). W efekcie relatywnie niski koszt realizacji jednego punktu (gospodarstwa domowego) będzie w przyszłości skutkował wielokrotnie wyższym kosztem dotarcia do pozostałych punktów adresowych bowiem nadal pozostaje do realizacji ponad 2 500 miejscowości o mniejszej liczbie gospodarstw domowych. NIK zauważa również (podając w Informacji przykłady jedynie na fragmentach zbudowanych sieci dostępowych), że korzystanie przez beneficjentów z RSS byłoby znacznie tańsze niż budowa w takiej skali sieci dostępowych.

Izba podtrzymuje zatem swoją ocenę, że w przypadku województwa podlaskiego, warunki konkursowe POPC przyczyniły się do niskiego wykorzystania infrastruktury RSS, o czym świadczy zawarta w Informacji argumentacja, a dotycząca głównie: dowolnego prowadzenia sieci przez beneficjentów na tak dużych obszarach konkursowych i omijanie lub wręcz dublowanie istniejącej infrastruktury RSS oraz planowanego, już na etapie wniosku o dofinansowanie, niskiego jej wykorzystania. Zaowocowała to praktycznie jednym z najniższych poziomów wykorzystania infrastruktury RSS spośród pozostałych województw polski wschodniej. Niemniej wykorzystanie tej infrastruktury w pozostałych województwach polski wschodniej było w ocenie ich władz również niezadowalające, zważywszy, że największe wykorzystanie ciemnych włókien to jedynie 7,29% ich całkowitej długości możliwej do udostępnienia operatorom, zaś kanalizacji kablowej to odpowiednio 29,9%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie natomiast ocenia deklarację, że zjawisko pozostawiania białych plam zostało dostrzeżone, a wnioski w tym zakresie zostały wdrożone podczas tworzenia założeń nowych interwencji w sieci z programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (dalej: FERC) oraz Krajowego Planu Odbudowy (dalej: KPO).

2. NIK podtrzymuje popartą ustaleniami kontroli ocenę (ryzyko), że dotychczasowe typowanie obszarów interwencji nie było skuteczne w odniesieniu do obszarów z istniejącą infrastrukturą o wymaganych parametrach, tym bardziej, że dotyczyło to infrastruktury, w której budowę byli w poprzedniej perspektywie finansowej zaangażowani obecni beneficjenci. Dane te bowiem bazowały w głównej mierze na danych inwentaryzacyjnych przekazywanych przez operatorów i były ograniczone co do punktów adresowych (a nie przebiegów sieci), ich aktualność wynikała głównie z rzetelności realizacji obowiązków sprawozdawczych przez operatorów.
3. Izba pozytywnie ocenia, że założenia konkursów w ramach FERC oraz KPO obligują wnioskodawców do zadeklarowania objęcia zasięgiem 100% punktów adresowych wskazanych w danym obszarze konkursowym. NIK będzie weryfikowała realizację tych założeń w swojej działalności kontrolnej. Natomiast nie zgadza się ze stanowiskiem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, że z powodu ograniczonych środków

w perspektywie 2014-2020 nie było możliwe postawienie takich warunków. Zdaniem NIK skutkowałoby to realizacją mniejszej liczby miejscowości, co prawdopodobnie byłoby tańsze przy tej samej liczbie punktów adresowych i pozostawiałoby możliwości dla innych operatorów, czy to w kolejnych konkursach z poprzedniej perspektywy, czy też w obecnej perspektywie. Realizacja sieci jedynie w części danej miejscowości, nie sprzyja pojawieniu się w nich innych operatorów. Świadczą o tym wyniki IV konkursu POPC, gdzie na tzw. dogęszczenie nie wystartował żaden inny operator niż beneficjenci wcześniejszych konkursów, a ostatecznie umowa została zawarta tylko na jeden z pięciu obszarów. Również dotychczasowe zainteresowanie dostępem hurtowym na tych sieciach ogranicza się praktycznie do beneficjentów POPC. Ponadto przykład I konkursu POPC w województwie podlaskim świadczy o możliwej 100% realizacji, bowiem jedyny beneficjent tego konkursu zrealizował 98,7% punktów adresowych przy 65,5% wymaganych i niższym poziomie dofinansowania niż w II konkursie, ale było to realizowane na wielokrotnie mniejszym obszarze niż obszary z II konkursu. Można przypuszczać, że wyznaczenie do II konkursu praktycznie całego terenu województwa, podzielonego jedynie na trzy obszary i zminimalizowanie progu liczby punktów adresowych do realizacji oraz większej intensywności dofinansowania miało na celu przyspieszenie realizacji POPC.

4. Jak wspomniano w pkt. 1 NIK pozytywnie ocenia deklarację Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, że w ramach konkursów FERC/KPO znajdują się również miejscowości, które jedynie częściowo zostały objęte projektami POPC. Efekty tych działań będzie można ocenić dopiero po wynikach konkursów, czy operatorzy będą zainteresowani takimi punktami. Raczej do konkursów obejmujących takie punkty zgłoszą się jedynie operatorzy, którzy budowali już tam sieci o czym mogą świadczyć przytaczane wyniki IV konkursu POPC w województwie podlaskim, jak również zainteresowanie dostępem hurtowym. Natomiast liczenie na to, że w tych miejscowościach sieci rozwiną się na zasadach komercyjnych jest wątpliwe, bowiem w praktyce miejscowości te pozostaną zdominowane przez jednego operatora, a już podczas kontroli NIK pojawił się przypadek żądania przez operatora wygórowanych stawek za podłączenie. Jak już wspomniano w pkt. 3 w ocenie Izby, mimo ograniczonych środków można było postawić warunek 100% realizacji punktów adresowych w wybranych miejscowościach, co zapewniłoby możliwość pełnej konkurencji w obecnej alokacji dla pozostałych miejscowości, a tak, jak wspomniano wyżej, realne zainteresowanie ograniczy się tylko do podmiotów, które już zbudowały tam sieci. Tym bardziej niezrozumiałe było przyjęcie w IV konkursie POPC dodatkowego kryterium rozproszenia sieci, tj. promowanie budowy sieci w jak największej liczbie miejscowości, co w obecnej perspektywie może istotnie ograniczyć konkurencyjność tych obszarów.
5. Izba nie kwestionuje głównego celu POPC jakim była realizacja sieci dostępowych umożliwiających korzystanie z szerokopasmowego internetu przez odbiorców końcowych. Stoi natomiast na stanowisku, że powinno się to odbywać z jak najszerzym wykorzystaniem istniejącej infrastruktury RSS na terenach interwencji (np. prowadzenie sieci dostępowych od węzłów RSS lub przebiegu jej linii, co zresztą zalecano na warsztatach, o których mowa w stanowisku). Zdaniem NIK takim elementem regulacyjnym mogła być możliwość dzierżawy infrastruktury zdefiniowana na warstwę szkieletowo-dystrybucyjną, w tym z przesunięciem odpowiedniej wagi dla formy Infeasible Right of Use – dalej: IRU (tj. pozwalającej na ujęcie przez beneficjentów większości



jej kilkunastoletnich kosztów w kosztach kwalifikowalnych projektów). Toteż Izba pozytywnie ocenia deklarację, że w naborach programów FERC i KPO nie będą obowiązywały sztywne limity dzierżawy, czy też dzierżawy w formie IRU mające na celu uniknięcie niepotrzebnego i nieekonomicznego powielania zasobów i zmniejszenie finansowania ze środków publicznych.

6. NIK przy udziale Prezesa UKE w zakresie weryfikacji terminów zawierania umów abonenckich, ustaliła, że wszyscy beneficjenci II konkursu naruszyli warunki równego i niedyskryminującego dostępu hurtowego do sieci wybudowanych w ramach POPC. Taka forma weryfikacji nie była dotychczas stosowana przez CPPC, jak i UKE, stąd też została sformułowana uwaga w tym zakresie. Pozytywnie Izba ocenia zadeklarowaną zmianę procesu weryfikacji ofert hurtowych przez Prezesa UKE w naborach z programów FERC/KPO, polegającą na konsultacji tych ofert z operatorami korzystającymi oraz planowanym publikowaniem ofert na dostęp hurtowy w jednym publicznym miejscu, a nie jak dotychczas, przez poszczególnych operatorów.

W przypadku wniosków skierowanych do dyrektora CPPC:

1. NIK z aprobatą przyjmuje deklarację prowadzenia przez CPPC czynności mających na celu ustalenie potencjalnych naruszeń przez beneficjentów warunku równego i niedyskryminującego dostępu do usług hurtowych i mamy nadzieję, że odpowiednie sankcje zostaną zastosowane.
2. Izba pragnie zauważyć, że zgłaszane przez Samorząd Województwa do CPPC zastrzeżenia dotyczące nieefektywnego przebiegu sieci budowanych przez beneficjentów, nie zostały należycie wyjaśnione. CPPC w korespondencji kierowanej do Samorządu Województwa usprawiedliwiała wszystko dowolnością wyboru punktów adresowych i ich zadeklarowaną liczbą (większą niż minimalna). Natomiast UKE odnośnie części przypadków wskazywał na „anomalie” w tym zakresie, co nie zostało przez CPPC wyjaśnione. W informacji podano kilka przykładów na nieefektywny przebieg sieci, natomiast beneficjenci w tym zakresie, doskonale znając ofertę, cenniki i opusty RSS, istotnie je zawyżali, uzasadniając w ten sposób swoje działania. W wyjaśnieniach udzielonych NIK, Prezes UKE, podał m.in., że na etapie oceny wniosków zawierających jedynie wstępne koncepcje budowy sieci na danym obszarze, wskazywano wyłącznie na możliwość nieuznania wydatków związanych z budową dublującej się infrastruktury, jako kosztów niekwalifikowalnych. Faktyczna ocena mogła być dokonana dopiero po stworzeniu dokumentacji budowlanej i wykonawczej. Jednak na dalszych etapach realizacji projektów nie weryfikowano tego, ograniczając się do zakresu porozumienia z CPPC (głównie: aspektów technicznych zbudowanych sieci, osiągnięcia wymaganych parametrów jakościowych i możliwości świadczenia usług hurtowych). W ocenie NIK weryfikacji wymagają również stwierdzone na terenie obszaru łomżyńskiego przypadki nieefektywnej dzierżawy węzłów (sygnału, zajętości szaf) po stawkach wyższych niż z RSS, od podmiotu, który sam pobierał sygnał z RSS (i był powiązany z beneficjentem kapitałowo i osobowo).

PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś



## 6.7. Stanowisko Ministra Cyfryzacji do informacji o wynikach kontroli



### Minister Cyfryzacji

DT.WPIT.712.9.2023  
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan**  
**Marian Banaś**  
**Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

**Dotyczy: informacji o wynikach kontroli „Wykorzystanie infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach PO Polska Wschodnia”**

Szanowny Pani Prezesie ,

poniżej przedstawiam stanowisko dotyczące wyników kontroli pn. „Wykorzystanie infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach PO Polska Wschodnia”.

Przede wszystkim należy zauważyć, że Program Operacyjny Polska Cyfrowa (PO PC) nie miał na celu wspierania utrzymania sieci szkieletowych wybudowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, w tym sieci szkieletowej województwa podlaskiego. Celem I osi POPC jest wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach. Wskaźnikiem mierzącym efektywność programu jest liczba gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s. POPC koncentruje się na zapewnieniu dostępu do sieci dla gospodarstw domowych, a nie zapewnieniu dodatkowych warunków rozwoju Regionalnych Sieci Szerokopasmowych (RSS) ani wykorzystania tych sieci.

Cel, środki a także sposób wdrażania RSS zostały określone w Decyzji notyfikacyjnej z 10.11.2011 r. K(2011)8121 oraz jej modyfikacji z 21.12.2017 r. C(2017) 9116. Zgodnie z motywem (19) *Publiczna obsługa sieci*, Decyzji notyfikacyjnej C(2017) 9116 „Publiczny operator infrastruktury nie będzie świadczył usług detalicznych (usług dla użytkowników końcowych), lecz zorganizuje dostęp hurtowy do infrastruktury dosyłowej i będzie nim zarządzał. Nie będzie angażował się w obsługę sieci przynoszącą zyski i nie będzie miał możliwości generowania zysków, lecz będzie zobowiązany bilansować dochody i wydatki oraz ograniczyć swoją działalność do zarządzania administracyjnego infrastrukturą, w tym jej utrzymywania i zarządzania udostępnianiem sieci. Zastosuje oddzielną księgowość dla środków na obsługę sieci i innych środków, którymi dysponuje i które wykorzystuje na inną działalność. Władze polskie potwierdziły, że publiczny operator infrastruktury będzie miał te same zobowiązania (w szczególności w odniesieniu do zapewnienia otwartego dostępu do infrastruktury na równych, przejrzystych i niedyskryminujących warunkach) i będzie podlegał takiej samej kontroli krajowego organu regulacyjnego, jak prywatni operatorzy infrastruktury.” Tym samym w decyzji notyfikacyjnej operatora RSS traktuje się tożsamo jak innych operatorów komercyjnych i nie ma możliwości uprzywilejowania takiego podmiotu.

W toku kontroli przedstawiono NIK dwie opinie prawne potwierdzające, że dalsze wspieranie RSS poprzez zobowiązania beneficjentów PO PC do ich wykorzystania jest niezgodne z obowiązującymi przepisami. Całkowicie niezrozumiałe jest brak merytorycznego odniesienia się do tych opinii w przekazanej informacji o wynikach kontroli. W informacji wskazano: „NIK zauważyła również, że dwie opinie prawne (dotyczące możliwości stosowania preferencji dla RSS), na które powołuje się Minister Funduszy i Polityki Regionalnej i CPPC powstały dopiero podczas kontroli ETO, trwającej od grudnia 2016 r. do marca 2018 r., a na etapie opracowywania POPC była możliwość uzgodnienia tego z KE”. Należy zauważyć, że przytoczone opinie prawne jedynie potwierdzały słuszność przyjętych założeń o braku preferencji dla RSS. Żadne uzgodnienia z KE dotyczące POPC nie mogły naruszać zasad udzielenia pomocy publicznej dla RSS i skutkować naruszeniem konkurencji.

Jednocześnie należy podkreślić, że CPPC podjęło dodatkowe działania wykraczające poza określone w decyzji notyfikacyjnej. Na etapie ogłaszania konkursów w działaniu 1.1 POPC CPPC



## Minister Cyfryzacji

opublikowało wraz z dokumentacją konkursową informacje o dostępnej infrastrukturze, tj. węzłach RSS. Przeprowadzono również działania i szkolenia dla beneficjentów z udziałem przedstawicieli operatorów RSS, mające na celu zwiększenie wiedzy o dostępnej infrastrukturze i możliwości jej wykorzystania.

Zwracam uwagę, że w ramach I osi POPC pn. *Powszechny dostęp do szybkiego internetu* wspierane są działania umożliwiające jak najszerszy dostęp do sieci szerokopasmowych, przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, gdzie stwierdzono niedoskonałość rynku lub istotne nierówności w zakresie dostępu do sieci NGA oraz działania związane ze stworzeniem dedykowanej sieci telekomunikacyjnej, służącej świadczeniu usług dla szkół i opartej w możliwie największym zakresie na już istniejącej lub planowanej infrastrukturze. Celem POPC zatem jest objęcie zasięgiem sieci szerokopasmowych jak największej liczby gospodarstw domowych.

Aby wypełnić ten cel przyjęto aukcyjny tryb wyboru projektów, dzięki któremu zwielokrotniono efekty programu prawie trzykrotnie. Przy alokacji dla I osi POPC wynoszącej ponad 4 mld złotych pierwotnie szacowany wskaźnik gospodarstw domowych objętych zasięgiem sieci wynosił 726 tys., zaś ostatecznie osiągnięty wynosić będzie ponad 2 miliony gospodarstw domowych w zasięgu sieci.

Nie można zatem zgodzić się ze stwierdzeniem wskazanym w informacji o wynikach kontroli, że „Beneficjenci projektów budowy warstwy dostępowej wykorzystali okoliczności i możliwości określone w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa. W swoich projektach (na łącznie 174,9 mln zł) zachowali formalną zgodność z zawartymi umowami, ale realizowali je w sposób często nieracjonalny z perspektywy celów Programu”.

W przedstawionej przez NIK informacji, poza ogólnym stwierdzeniem, nie wykazano potwierdzenia tej tezy. Potwierdzono natomiast, że beneficjenci realizowali projekty w zgodzie z zapisami umów o dofinansowanie i warunkami konkursowymi. Z tego punktu widzenia ww. stwierdzenie ma charakter manipulacyjny i jako takie nie powinno się znajdować w opracowaniu którego celem powinno być obiektywne przedstawienie faktów w kontrolowanej sprawie.

Zgodnie z założeniami dokumentacji konkursowej warunkiem przystąpienia do konkursu było zadeklarowanie objęcia zasięgiem minimalnej liczby gospodarstw domowych określonej w dokumentacji konkursowej dla każdego obszaru, za wskazaną maksymalną kwotę dofinansowania.

W województwie podlaskim podział obszarów kształtował się następująco:

NAZWA OBSZARU	WOJEWÓDZTWO	Minimalna liczba gospodarstw domowych do objęcia zasięgiem	Maksymalna kwota dofinansowania dla obszaru interwencji
BIAŁOSTOCKI	PODLASKIE	8 924	25 572 251 zł
ŁOMŻYŃSKI	PODLASKIE	13 114	43 150 955 zł
SUWALSKI	PODLASKIE	8 674	25 087 167 zł

Średnia kwota dofinansowania na jedno gospodarstwo domowe w województwie podlaskim oferowana w naborze wynosiła 3 016 zł. Dzięki zastosowaniu aukcyjnych kryteriów wyboru projektów na terenie obszarów z województwa zwiększono tę efektywność średnio o 70 % – od 57 % na obszarze suwalskim do 80 % na obszarze łomżyńskim, przy jednoczesnym obniżeniu o blisko 50 % dofinansowania na jedno gospodarstwo domowe w stosunku do pierwotnie zakładanego (do 1 745 zł).

Zadeklarowane wskaźniki z umów o dofinansowanie kształtowały się następująco:



## Minister Cyfryzacji

NAZWA OBSZARU	Wskaźnik dot. gospodarstw domowych z umowy o dofinansowanie	Kwota przyznanego dofinansowania
BIAŁOSTOCKI	15 222	25 396 790,86
ŁOMŻYŃSKI	23 707	42 497 976,60
SUWAŃSKI	13 651	24 204 000,27

Jak wynika z powyższego w przypadku ograniczonej alokacji podjęte działania z punktu widzenia celów POPC, tj. eliminacji byłych płam NGA, nie tylko były racjonalne, ale i efektywne.

Poniżej przedstawiam szczegółowe stanowisko w odniesieniu do wskazanych przez NIK potrzeb zmian systemowych i ryzyk związanych z:

- 1) dalszym brakiem wykorzystania infrastruktury RSS do budowy sieci dostępowych w nowej perspektywie finansowej, szczególnie w sytuacji, kiedy nie zostanie sfinalizowany proces negocjowanych z Komisją Europejską nowych zasad funkcjonowania RSS w tym zakresie;**

Jak wskazano powyżej, zgodnie z obowiązującymi przepisami POPC nie ma na celu utrzymania RSS. Nie jest prawdą, że to warunki konkursowe wpłynęły na niskie wykorzystanie sieci RSS w województwie podlaskim. Zgodnie z wnioskami przedstawionymi w informacji o wynikach kontroli, wykorzystanie sieci RSS w innych województwach zarządzanych także przez samorządy (województwo lubelskie i województwo świętokrzyskie) jest znacząco wyższe. Osiągnięcie takich efektów przez pozostałe RSS nastąpiło przy jednolitych warunkach obowiązujących w konkursach POPC na terytorium całego kraju. Przyjęte warunki konkursowe pozostawały zatem bez wpływu na skuteczność wykorzystywania RSS w województwie podlaskim.

- 2) brakiem wypracowanych zasad typowania obszarów interwencji, które pozwoliłyby wykluczyć przypadki interwencji na obszarach z istniejącą infrastrukturą szerokopasmową o wymaganych parametrach i poprawić wykorzystanie istniejącej infrastruktury RSS;**

POPC w jasny sposób określa cel danej interwencji, a instytucje odpowiedzialne za wdrożenie programu opracowały szereg zasad dotyczących sposobu wyznaczania obszarów uwzględniając zgodność procesu z obowiązującymi przepisami o pomocy publicznej oraz rozporządzeniem komisji (UE) nr 651/2014 (GBER).

Opis wyznaczania obszarów znajduje się w zał. 3.

- 3) nadmierną dowolnością w doborze punktów adresowych przez wnioskodawców jak i brakiem zobowiązania ich do pełnej realizacji wybranych obszarów interwencji;**

Z uwagi na ograniczoną wartość środków przeznaczonych na inwestycje realizowane w osi I POPC, nie było możliwości zobligowania wnioskodawców do objęcia zasięgiem budowanych sieci 100 % punktów adresowych na danym obszarze. Wszystkie punkty adresowe wskazane w dokumentacji konkursowej były punktami spełniającymi kryteria tzw. białej plamy określonej w rozporządzeniu GBER. Z punktu widzenia wypełnienia celów programu na etapie aplikowania o środki istotna była maksymalizacja efektywności, czyli objęcie zasięgiem sieci jak największej liczby gospodarstw domowych.

Biorąc pod uwagę obecne zasięgi internetu szerokopasmowego dla gospodarstw domowych w Polsce i zgłoszone w konsultacjach plany operatorów telekomunikacyjnych oraz dostępną alokację środków, założenia dla konkursów na dofinansowanie budowy sieci w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (FERC) i Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) obligują wnioskodawców do zadeklarowania objęcia zasięgiem projektów/przedsięwzięć 100 % punktów adresowych wskazanych na danym obszarze. Możliwość wprowadzenia takich warunków nie była osiągalna na etapie wdrażania POPC z uwagi na brak dostatecznych środków, przy stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2014 roku, do osiągnięcia pełnego pokrycia infrastrukturą szerokopasmową całego terytorium kraju.



## Minister Cyfryzacji

#### 4) brakiem rozwiązań mających na celu objęcie przez beneficjentów pełnym zasięgiem miejscowości, które w projektach zrealizowanych w perspektywie 2014-2020 zostały zrealizowane tylko w części;

Ponownie zauważamy, że z uwagi na niewystarczającą wielkość środków w stosunku do istniejących białych plam nie było możliwości ustalenia wymogu objęcia zasięgiem 100 % punktów adresowych w poszczególnych miejscowościach w POPC. Przyjęcie takiego charakteru interwencji wyłączyłoby z jakiegokolwiek wsparcia, ze względu na ograniczone zasoby, większość terytorium Polski. Natomiast należy wskazać, że efektywnie zwiększono zasięgi internetu szerokopasmowego w stosunku do pierwotnych założeń (prawie 3-krotnie) dzięki zastosowaniu aukcyjnych kryteriów wyboru.

Mając na względzie jak największe zwiększanie efektu programu w IV konkursie POPC wdrożono dodatkowe kryterium rozproszenia sieci, tj. promowanie budowy sieci w jak największej liczbie miejscowości. Największym wysiłkiem inwestycyjnym jest doprowadzanie infrastruktury telekomunikacyjnej do danej miejscowości. W przypadku gdy zostanie ona doprowadzona, istnieje duże prawdopodobieństwo, że sieć w najbliższej przyszłości będzie się rozwijała na warunkach komercyjnych, co w naturalny sposób wpłynie pozytywnie na pobudzenie rynku. Niezależnie od tego, w ramach ogłoszonych konkursów KPO/FERC do dofinansowania wyznaczono ponad 1,7 mln białych plam, także z miejscowości, które jedynie częściowo zostały objęte projektami POPC.

#### 5) niewystarczającymi możliwościami dzierżawy infrastruktury w warstwie szkieletowo-dystrybucyjnej, w tym na zasadach IRU;

Głównym celem projektów POPC jest realizacja sieci dostępowych umożliwiających korzystanie z szerokopasmowego internetu przez odbiorców ostatecznych. Sieci wyższych warstw, tj. sieci dystrybucyjne i szkieletowe mogły być realizowane w przypadkach, gdy były one niezbędne dla zrealizowania sieci dostępowej, a nie było możliwe lub ekonomicznie uzasadnione wykorzystanie istniejących zasobów.

Tym samym jako główne wydatki kwalifikowalne wskazano nakłady inwestycyjne na budowę pasywnej infrastruktury szerokopasmowej, w tym roboty i materiały budowlane, nakłady na przygotowanie dokumentacji niezbędnej do wykonania robót oraz nakłady na dostarczenie, instalację i uruchomienie urządzeń telekomunikacyjnych stanowiących infrastrukturę aktywną sieci NGA. Natomiast koszty nabycia prawa dysponowania nieruchomością czy też koszty dzierżawy są kosztami uzupełniającymi ww. wydatki lub kosztami utrzymaniowymi.

W POPC wysokość kosztów związanych z dzierżawą ograniczał dokument pn. Zasady kwalifikowania wydatków w ramach I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014 – 2020 (następnie katalog wydatków kwalifikowalnych w projektach realizowanych w ramach I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014 – 2020). W ramach grupy roboczej ds. sieci szerokopasmowych, działającej przy Komitecie Monitorującym POPC, konsultowano katalog wydatków kwalifikowalnych, a limit 10 % na dzierżawę został zrównany do limitu wydatków poniesionych na zakup nieruchomości wynikający z nadrzędnych wytycznych horyzontalnych.

W odniesieniu do naborów z programów FERC i KPO nie obowiązują sztywne limity na dzierżawę czy dzierżawę w formie IRU, gdyż rozliczanie projektów odbywać się będzie w oparciu o zryczałtowaną wartość stawki jednostkowej za dany punkt adresowy.

Przy wyznaczaniu zryczałtowanej stawki jednostkowej za objęcie zasięgiem punktu adresowego uwzględniono w wyliczaniu tej stawki koszty wykorzystania istniejącej infrastruktury w celu uniknięcia niepotrzebnego i nieekonomicznego powielania zasobów oraz w celu zmniejszenia finansowania ze środków publicznych.

#### 6) niedostatecznymi kontrolami przestrzegania przez operatorów zasad zapewnienia dostępu hurtowego na sieciach wybudowanych ze środków publicznych.

CPPC sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przez operatorów zasad zapewnienia dostępu hurtowego, m.in. poprzez cykliczny monitoring usług świadczonych na sieciach POPC, zarówno w ujęciu hurtowym jak i detalicznym. CPPC zobligowało UKE do przekazywania informacji o prowadzonych przez urząd działaniach związanych z weryfikacją ofert hurtowych jak również



## Minister Cyfryzacji

zmian do ofert. Każdy zgłoszony przypadek naruszenia zasad hurtowego dostępu jest badany indywidualnie i kierowane są zalecenia do beneficjentów. W odniesieniu do przyszłych naborów z programu FERC / KPO zmianie uległ proces weryfikacji ofert przez Prezesa UKE, które obecnie będą poddawane konsultacjom m.in. z operatorami korzystającymi. Planowane jest również wprowadzenie publikowania – w jednym, publicznie dostępnym miejscu – wszystkich zatwierdzonych ofert, tak aby każdy operator korzystający miał w łatwy i przystępny sposób dostęp do informacji na temat warunków umożliwiających skorzystanie z infrastruktury wybudowanej ze środków publicznych.

Dodatkowo poniżej przekazuję stanowisko do wniosków NIK skierowanych do CPPC:

**1) Dochodzenie kar wynikających z naruszenia zasad konkursowych i postanowień umów o dofinansowanie na beneficjentów, którzy naruszyli zasady zapewnienia równego i niedyskryminującego dostępu do usług hurtowych.**

Każde zgłoszone podejrzenie nieprawidłowości jest badane przez CPPC we współpracy z Urzędem Komunikacji Elektronicznej (UKE). W przypadku stwierdzenia naruszeń beneficjenci wzywani są do przywrócenia świadczenia dostępu hurtowego zgodnie z wymaganiami dla sieci PO PC lub zatwierdzonymi ofertami i umowami lub wyciągane są wobec nich konsekwencje zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie.

W odniesieniu do ustaleń NIK, CPPC wezwało beneficjentów do wyjaśnienia w zakresie niewywiązywania się z obowiązków świadczenia usług hurtowych określonych umową o dofinansowanie. Zgodnie z treścią przekazanych wyjaśnień, w opinii beneficjentów nie doszło do naruszenia obowiązków hurtowych. CPPC prowadzi dalej czynności w celu ustalenia stanu faktycznego i potencjalnego naruszenia.

**2) Rozważenie weryfikacji, przy współpracy z Prezesem UKE, efektywności wykorzystania infrastruktury RSS wybudowanej przez beneficjentów projektów w tym dzierżawy części węzłów od innego operatora w projekcie obejmującym obszar łomżyński.**

Efektywność projektów w zakresie objęcia internetem szerokopasmowym jak największej liczby gospodarstw domowych było bardzo wysoka i zgodna z celami programu. W wyniku realizacji projektów w województwie podlaskim ponad 52 tys. gospodarstw domowych uzyskało dostęp do szerokopasmowego internetu, przy średnim koszcie dofinansowania na jedno gospodarstwo domowe na poziomie średnio 1 745 zł. Przypadki zgłoszone przez Samorząd Województwa Podlaskiego były przedmiotem badania CPPC oraz UKE, w wyniku którego nie potwierdzono braku skuteczności przyjętych rozwiązań.

Z wyrazami szacunku,

**Janusz Cieszyński**  
/dokument podpisany elektronicznie/

Confidential

14 February 2018

**Report on Possible Aid to Operators of Regional Broadband Networks**

Phedon Nicolaides<sup>1</sup>

**1. Purpose and contents of the Report**

This Report provides an answer to the following question:

“Would an obligation imposed on NGA network operators to connect to specified backhaul networks or to give preference to such networks constitute state aid for the operators of the backhaul networks? Would ”

Section 3 examines whether the obligation mentioned above would constitute state aid. Sections 4 and 5 examine the compatibility of such aid with the internal market.

**2. Description of the relevant situation in Poland**

In the period 2007-2013, Polish regions received funding from the EU's ERDF and from the Polish state budget to deploy Regional Broadband Networks [RBN]. The RBNs were intended to serve as backhaul in providing wholesale access services to operators who would then roll out NGA networks to offer retail internet services to end-users.

Although RBNs may be owned by regional authorities, some of RBNs are currently operated by commercial entities. The prices they charge are subject to approval by the national telecoms regulator.

For the period 2014-2020, Poland has implemented an ERDF-supported operational programme to promote high-speed internet access in areas where there are no NGA networks or where no such networks are likely to be built within three years. Aid is intended to be granted on the basis of the GBER. Because the average annual budget of the aid measure exceeds EUR 150 million, Poland has also notified an evaluation plan to the Commission, which has been approved by decision SA.43484.

The Polish authorities have already conducted two open tenders which attracted more than 400 applications. After evaluating those applications it became apparent that applicants tended to choose their own existing infrastructure to serve as a backhaul network rather than negotiate with RBN operators to obtain access to publicly-funded RBN infrastructure.

---

<sup>1</sup> Professor at the College of Europe and the University of Maastricht. The views expressed here are strictly personal.



In response to the apparent tendency of applicants to use their own networks, the idea emerged that the chosen NGA operators should be obliged to use RBN infrastructure as backhaul networks. Other backhaul networks could be used only if RBN infrastructure was not available. Other ideas included the granting of extra rewards or credits to applicants proving future usage of RBN infrastructure. The justification for that solution is that RBN infrastructure was publicly funded and therefore it was entitled to be treated exceptionally in a more favourable manner.

### 3. Application of state aid rules

The prohibition of Article 107(1) TFEU would apply to an obligation imposed on NGA operators to use RBNs if such an obligation would constitute state aid for the benefit of RBN operators. Therefore, in order to determine whether the compulsory use of RBN networks by NGA operators constitutes state aid for RBN operators, it is necessary to examine whether the criteria of Article 107(1) TFEU apply to this case or measure.

In the rest of the Report the terms “this case”, “this or the measure” and the “obligation” are used interchangeably. Also the reference in this Report to the “obligation” to use RBN infrastructure means both a requirement for connection to RBN infrastructure or a reward or credit for preferring RBN infrastructure.

A public measure constitutes state aid if, through state resources, it confers a selective advantage to one or more undertakings and is capable of affecting intra-EU trade and distorting competition.

#### 3.1 Are RBN operators undertakings?

The answer is yes. The classification of an entity as an undertaking depends on its activities, not on its legal status or policy obligations. The fact that RBN owners or operators may be public authorities is irrelevant. What is relevant is whether they carry out an economic activity. The Commission’s Notice on the Notion of State Aid explains at point 18 that “in so far as a public entity exercises an economic activity which can be separated from the exercise of public powers, that entity acts as an undertaking in relation to that activity.”

Construction and operation of broadband networks are economic activities. They do not fall within the tasks reserved for the state or the powers exercised exclusively by the state. The Commission’s Broadband Guidelines explain at point 11 that “the State itself can carry out an economic activity when it operates and exploits (parts of) a broadband infrastructure, for instance via an in-house company or as part of the State administration. The construction of a broadband network infrastructure with a view of its future commercial exploitation by the State or third-party operators, will also constitute an economic activity”.

#### 3.2 Is there transfer of state resources?

The answer is yes. The measure in question will use ERDF and Polish state money to partly subsidise the deployment of NGA networks. The direct recipients of the aid will be NGA operators. Although the RBN operators will not receive any funds directly from the granting authority or authorities they will be indirect beneficiaries because NGA operators will be required to use RBN infrastructure.



There is no requirement in state aid case law that the beneficiaries of the aid are only the direct recipients of the state resources. A public measure may also grant state aid indirectly to undertakings other than the direct recipients. Point 47 of the Notice on the Notion of State Aid explains that “advantages granted directly or indirectly through State resources can constitute State aid”. Furthermore, points 115-116 elaborate the concept of indirect aid as follows: “An advantage can be conferred on undertakings other than those to which State resources are directly transferred (indirect advantage). A measure can also constitute both a direct advantage to the recipient undertaking and an indirect advantage to other undertakings, for instance, undertakings operating at subsequent levels of activity.” “An indirect advantage is present if the measure is designed in such a way as to channel its secondary effects towards identifiable undertakings or groups of undertakings. This is the case, for example, if the direct aid is, *de facto* or *de jure*, made conditional on the purchase of goods or services produced by certain undertakings only (for example only undertakings established in certain areas).”

By implication, an indirect advantage can also be granted not only to “subsequent” levels of activity but also to preceding levels of activity such as the operators of RBN infrastructure. NGA operators will be obliged to buy services from designated backhaul networks.

### **3.3 Do RBN operators obtain an advantage?**

The answer is yes. The concept of advantage in the meaning of Article 107(1) TFEU covers any benefit that is not obtained under normal market conditions, but, on the contrary, is conferred by the intervention of the state in the economy.

RBN operators will be able to increase the utilisation of their networks and, consequently increase their revenue because the measure in question will oblige NGA operators to use RBN infrastructure rather than the infrastructure of their choice or award them credits for preferring RBN infrastructure.

One may counter-argue that since the prices of RBN operators are regulated, they will not be able to charge a higher price. This is true. But still RBN operators will be able to increase the volume of their business and since a large part of their costs are fixed, they will be able to increase their overall profitability.

### **3.4 Is the measure selective?**

The answer is yes. It identifies on an *ex ante* basis RBN operators and therefore is selective in the meaning of Article 107(1) TFEU because it favours “certain” undertakings.

One may counter-argue that RBN owners/operators are not in the same legal and factual situation as other operators and, therefore, the measure is not selective. The comparability of undertakings is determined on the basis of the objectives of the state aid measure in question. The objective of the Polish measure is to support the development of broadband networks. As such, it is selective at several levels. It favours the broadband sector over other sectors. It favours broadband networks over other networks. It favours NGA operators over other operators in the same sector. And fourthly, it favours RBN operators over other operators that could provide backhaul services to NGA operators.

If one considers that the indirect aid in favour of RBN operators is motivated by the fact that RBN infrastructure has already received state aid and that aid should not be allowed to go wasted, it follows that the aid is also selective because other past recipients of aid in other sectors do not receive additional aid in order to prevent the previous aid from being wasted.

Therefore, the different legal status of RBN operators and the fact that they may pursue public policy objectives are irrelevant and cannot support the claim that they are different or non-comparable to other network operators. For the purposes of the measure in question they are in a comparable legal and factual situation as other network operators.

### **3.5 Is trade likely to be affected?**

The answer is yes. Affectation of trade in the meaning of Article 107(1) TFEU can be direct or indirect, actual or potential. It does not have to be significant or substantial. Although in this case RBN operators themselves may not have any commercial interests or activities outside their region, let alone outside Poland, intra-EU trade is likely to be affected in at least two ways. First, the overall objective of broadband support in Poland is to improve the connectivity of white areas with the rest of the Polish and European economies and to strengthen the competitiveness of undertakings located in white areas. It will certainly impact on the cross-border transactions of the users of internet services. It cannot be excluded that some users will engage in cross-border transactions.

Second, the providers of internet services may be attracted from other Member States or may have cross-border activities. The aid will relieve them of costs they would otherwise have to bear in the absence of state intervention and therefore it may enable them to strengthen their commercial presence in other Member States or improve the services they offer in other Member States.

### **3.6 Is competition likely to be distorted?**

The answer is yes. Those operators that do not receive aid and who are in competition with those that will receive the aid will be placed at a disadvantageous position.

To conclude this section, an obligation imposed on NGA operators to use RBN infrastructure will constitute indirect state aid for RBN operators.

## **4. Is aid for RBN operators compatible with the internal market?**

The aid to RBN operators will be granted through an obligation imposed on NGA operators. The purpose of this section is to examine whether such an obligation, if attached to aid for NGA operators, is compatible with state aid rules.

### **4.1 GBER requirements**

Article 14 on regional investment allows aid for broadband network development on condition that the “aid shall be allocated on the basis of a competitive selection process” [Article 14(10)(c)].

Article 52 refers specifically to aid for broadband infrastructure. It also requires that the amount of aid is determined on the basis of competitive selection procedures. In particular Article 52(4) stipulates that the “aid shall be allocated on the basis of an open, transparent and non-discriminatory competitive selection process respecting the principle of technology neutrality.”

Aid granted on condition that RBN infrastructure is used would not be allocated on the basis of a competitive selection [which implies non-discrimination] because it would favour those NGA operators who have not invested in constructing their own backhaul networks. Moreover, the obligation imposed on NGA operators is not objectively required for achieving the aim of the aid which is the development of NGA networks. Lastly, it may also violate the principle of technological neutrality, if different networks utilise distinct technologies.

#### **4.2 The requirements of the Broadband Guidelines**

Section 3.4 of the Guidelines lays down conditions for ensuring that the distortion of competition caused by the aid is limited. In particular point 78(c) stipulates that:

“Competitive selection process: Whenever the granting authorities select a third-party operator to deploy and operate the subsidised infrastructure, the selection process shall be conducted in line with spirit and the principles of the EU Public Procurement Directives. It ensures that there is transparency for all investors wishing to bid for the implementation and/or management of the subsidised project. Equal and non-discriminatory treatment of all bidders and objective evaluation criteria are indispensable conditions.”

Point 78(e) also requires

“Technological neutrality: As different technological solutions exist to provide broadband services, the tender should not favour or exclude any particular technology or network platform. Bidders should be entitled to propose the provision of the required broadband services using or combining whatever technology they deem most suitable.”

It is important to note that point 78(e) of the Guidelines extends the concept of technological neutrality to a requirement that there should be no favouring or exclusion of any particular “network platform”. An obligation on NGA operators to use RBN infrastructure would correspond to favouring a particular network platform.

It is obvious from the excerpts quoted above from the GBER and the Guidelines that favouring RBN infrastructure would result in discriminatory selection, unnecessary distortion of competition and violation of the principle of technological neutrality.

These findings can be further reinforced by the fact that, as shown below, the general rules that apply to this case and the practice of the Commission on broadband networks preclude the favouring of any particular network platform.

#### **4.3 Implications from the case law on technological neutrality**

In its decision 2014/489, the Commission concluded that Spain had committed a manifest error because it favoured terrestrial digital broadcasting over other platforms. On appeal, in case T-462/13, *Basque Country v Commission*, the General Court stated in paragraphs 77-78 that “a system of undistorted competition, such as that provided for by the FEU Treaty, can

be guaranteed only if equality of opportunity is secured as between the various economic operators (see judgment of 28 February 2013 in *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, ECR, EU:C:2013:127, paragraph 88 and the case-law cited). However, respect for the principle of technological neutrality does not mean that in every case defining a particular platform for the operation of the broadcasting networks constitutes a manifest error. In recital 121 of the contested decision, the Commission stated that the Spanish authorities would have made a manifest error if they had determined a particular platform as such. It therefore did not examine whether such a choice was objectively justified in the present case”.

Although this judgment is about broadcasting networks rather than about broadband networks, it identifies two important principles which by analogy apply to the Polish case. First, the requirement for technological neutrality derives from the principles of equal opportunity and undistorted competition. Therefore, if Poland favours RBN it necessarily distorts competition to an undue extent. Undue or excessive distortion of competition always makes state aid incompatible with the internal market.

Second, however, the General Court indicate that favouring a certain technology or, by analogy, a certain type of broadband network, would not be contrary to state aid rules if it were objectively justified. This does not appear to be the case with respect to RBN operators.

#### **4.4 Implications from the fact that the NGA networks are co-financed by the EU**

The aid will be co-financed by EU structural funds. Article 6 of Regulation 1303/2013 on the common provisions concerning structural funds requires compliance with EU law including state aid law. That is, EU funds may not be mobilised to support projects in situations where there is contravention of state aid rules. Section 4.3 has explained why state aid rules would be contravened.

In addition, Regulation 1303/2013 lays down certain ex ante conditionalities. More specifically Annex XI refers to NGN infrastructure and requires that national plans contain “sustainable investment models that enhance competition and provide access to open, affordable, quality and future-proof infrastructure and services, and measures to stimulate private investment.”

In other words, EU funds cannot be used when competition is restricted rather than enhanced.

#### **4.5 Implications from the general practice of the Commission:**

As of 1 November 2017, the Commission had examined 153 cases of state aid to broadband networks. Of those 153 cases:

3 were found not to contain state aid because they were Altmark compliant [N 381/2004: Haut débit en Pyrénées-Atlantiques; N 382/2004: Haut débit en Limousin – DORSAL; N 331/2008: Réseau à très haut débit en Hauts-de-Seine];

4 were found not to contain state aid because they supported non-economic activities or because the beneficiaries were not undertakings [N 117/2005: Broadband aggregated procurement – Scotland; N 46/2007: Welsh Public Sector Network Scheme – UK; NN 24/2007:

Prague Municipal Wireless Network; N 383/2009: Broadband in the rural areas of Saxony (public infrastructure));

1 was found not to contain state aid because it was MEIP compliant [C 53/2006: Citynet Amsterdam];

2 were found to contain incompatible state aid [C 35/2005: Broadband development Appingedam; SA.33063: Trentino NGA].

The remaining 143 (95%) cases were found to contain compatible state aid. Analysis of a random sample of 15 of those cases has revealed that in none of them did the Commission approve state aid for the benefit of designated broadband operators.

#### **4.6 Implications from previous Commission decisions on Polish broadband networks:**

All the recent Polish broadband measures have been approved by the Commission on the grounds that there is “shortage of infrastructure of commercial operators offering broadband services” and “lack of adequate competition reflected in high prices or inadequate services”. Their objective is not just to support the development of broadband infrastructure, but also to strengthen competition in the supply of broadband services, while minimising potential distortions from the state intervention.

All Commission decisions on the notified Polish measures contain almost identical provisions and requirements. For example, the Commission decision SA.33092 concerning Silesia notes: “(43) Wholesale access: The key objective of the Silesian Regional Backbone Network is to provide capacity to any third operator wishing to connect its last mile infrastructure according to the modalities highlighted above. Hence, the wholesale access will be provided on non-discriminatory and open access terms.”

“(44) The winning bidder for the operation of the infrastructure will not be allowed to provide retail services in order to avoid any concern of possible anticompetitive exploitation (i.e. by giving preferential treatment to its retail branch with regard to the use of the network) of the advantages created by the management of the network.”

“(99) Open tender procedure: To minimise the amount of aid involved, the Polish authorities run a selection procedure in line with the principles of openness, competition and transparency of the national and EU procurement rules, to select the undertaking for the construction and the management of the network. .... This procedure has the effect of maximising the effect of the aid provided while minimising any potential advantage granted for the selected operator.”

“(103) Wholesale access: The selected operator will offer wholesale services and access to the subsidised network to other operators in an open, transparent and non-discriminatory manner for at least seven years. This will represent in fact the core business model of the winning bidder, given that the operator of the infrastructure will not be allowed to provide retail services.

See also, for example, SA.33386: Lower Silesia

“(105) Wholesale access: The selected operator will offer wholesale services and access to the subsidised network to other operators in an open, transparent and non-discriminatory manner for at least seven years. This will represent in fact the core business model of the winning bidder, given that the operator of the infrastructure will not be allowed to provide retail services.”

And more recently, SA.35949: Łódź

“(32) Wholesale access: As confirmed by the Polish authorities the wholesale access will be provided by the infrastructure operator to the subsidised backhaul network (including its existing infrastructure used for the project) on non-discriminatory and open access terms for a period of at least 7 years. ... The winning bidder for the operation of the backhaul infrastructure will not be allowed to provide retail services in order to avoid any concern of possible anticompetitive exploitation of the advantage created by the management of the backhaul network.”

“(75) Wholesale access: As described in paragraph (32), the selected operator will offer wholesale services and access to the subsidised backhaul network to other operators in an open, transparent and non-discriminatory manner for at least seven years”.

Almost identical text can also be found in Commission decisions SA.33222: Wielkopolska; SA.33438, SA.33440, SA.33441, SA.33439, SA 30851: Eastern Poland ; SA.33473: Mazovia.

It can therefore be safely inferred that the Commission approved state aid to broadband operators on condition that both aid and competition distortions were minimised. If new aid is granted to RBN operators via NGA operators, neither the total amount of aid the former will eventually receive, nor the distortion of competition will be minimised.

More importantly, any new aid will be operating aid and will be given without any obligation on the part of the RBN operators to invest or to improve their services. The amount of aid will also be unquantifiable as it will depend on the volume of business they will be able to carry out with NGA operators. These issues are examined in more detail in section 5 below.

#### **4.7 Implications from the academic literature:**

The analysis in the literature suggests that state aid to broadband operators would not be compatible with the internal market if it is not granted on the basis of a competitive procedure. See the following sources:

Filomena Chirico and Norbert Gaál, State aid to broadband: primer and best practices, *Competition Policy Newsletter*, 2011(1), pp. 50-57.

Annette Kliemann and Oliver Stehmann, EU State Aid Control in the Broadband Sector: The 2013 Broadband Guidelines and Recent Case Practice, *European State Aid Law Quarterly*, 2013(3), pp.493-515.

Nóra Tosics and Norbert Gaál, Public procurement and State aid control: The issue of economic advantage, *Competition Policy Newsletter*, 2007(3), pp. 15-18.

#### **5. Additional problems caused by new aid for RBN operators**

Existing RBN infrastructures have been built with the help of state aid. As already explained above, an obligation on NGA operators to use or the granting of rewards for preferring RBN infrastructures would constitute new state aid for RBN operators. Therefore, it is also necessary to consider, first, whether the new aid would violate the conditions under which

the initial aid was granted and, second, whether the new aid would be compatible with the internal market.

As specifically stated in the Commission decisions that authorised the initial aid, the Commission found the aid to be compatible with the internal market because it was kept to the minimum necessary. It follows that additional aid would not be in conformity with the terms under which the initial aid was granted because it would be contrary to the principle of proportionality.

Even if the terms of previous grants are not taken into account, it is also very unlikely that the new aid itself would be compatible with the internal market. First, it lacks an incentive effect. It does not require RBN operators to do anything extra such as, for example, to carry out new investments. The Commission has never allowed new aid to subsidise the same costs or to prevent the wasting of previous aid.

Second, any aid in the form of an obligation on NGA operators to use RBN infrastructure would be operating aid. Operating aid is only exceptionally allowed. Article 15 of the GBER allows operating aid only for outermost regions and sparsely populated areas. The Regional Aid Guidelines allow operating aid on condition that Member States demonstrate that only operating aid can address regional problems.

Moreover, Member States must demonstrate that operating aid is proportional and that it is granted in the context of a scheme. Exclusive use of RBN infrastructure by NGA operators would be contrary to the principle of proportionality because it would be impossible to know beforehand how many NGA operators would use a particular infrastructure and how extensively they would use it.

Lastly, granting aid in the context of a scheme implies that the aid is available to multiple sectors and cannot be limited to a single sub-sector such as the RBN infrastructure.

In conclusion, an obligation on NGA operators to use RBN infrastructure would result in operating aid for RBN operators, which is unlikely to be compatible with the internal market.


### **6. Overall conclusions**

State aid granted to NGA operators on condition that they use RBN infrastructure would also constitute indirect state aid for RBN owners/operators.

The fact that RBN owners/operators may have a different legal status than other network operators is not sufficient to remove them from the scope of Article 107(1) TFEU.

Aid to NGA operators on condition that they use RBN infrastructure would not be compatible with the internal market because it would cause excessive distortion to competition and because it would probably violate the principle of technological neutrality.

Aid to RBN operators via NGA operators would be operating aid. Operating is only exceptionally allowed. In this case it would be incompatible with the internal market because it would lack incentive effect, it would not be aimed at addressing a regional handicap that could not be remedied by investment aid and it would be very difficult to ensure its proportionality.



P. NICOLAIDES  
14/2/18



Warszawa, 15 września 2017 r.

**Opinia prawna**  
**dotycząca możliwości wprowadzenia punktowanego kryterium przyłączenia do węzłów**  
**RSS w ramach działania 1.1. Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej jako:**  
**„POPC”) na gruncie przepisów o pomocy publicznej oraz dozwolonego**  
**interwencjonizmu państwa przygotowana na zlecenie**  
**Ministerstwa Rozwoju**

**I. Przedmiot i podstawy prawne opinii.**

- 1.1. Niniejsza opinia (dalej jako: „**Opinia**”) została przygotowana na podstawie następujących aktów prawnych i dokumentów:
- a) Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.U.UE C 326, str. 47 z dnia 26 października 2012, dalej jako „**TFUE**”),
  - b) ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1537, dalej jako: „**u.w.r.u.s.t.**”),
  - c) Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz. U. UE L z dnia 17 listopada 2006 r., dalej jako: „**Dyrektywa**”),
  - d) Komunikat Komisji Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/ rozbudowy sieci szerokopasmowych

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

(nr 2013/C25/01) z dnia 26 stycznia 2013 r. (Dz. U. UE C Nr 25, str. 1; dalej jako: „Wytyczne”).

- 1.2. Przedmiotem Opinii jest przesądzenie czy ustalenie w konkursach realizowanych w ramach działania 1.1. POPC punktowanego kryterium w postaci przyłączenia sieci dostępowej do Regionalnej Sieci Szerokopasmowej (dalej jako „RSS”) jest możliwe na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji prawnych, w szczególności czy jest zgodne z zasadami pomocy publicznej oraz dozwolonymi granicami interwencjonizmu państwa.
- 1.3. Rozważana jest możliwość sformułowania w kryteriach wyboru projektów przyznawania dodatkowych punktów projektom wnioskodawców (operatorów sieci dostępowych), którzy zadeklarują, w ramach realizacji przedmiotowych projektów, przyłączanie się do węzłów RSS. Na gruncie takiego rozwiązania pojawia się wątpliwość, czy kryterium faworyzujące RSS może przesądzić o zaistnieniu pomocy publicznej dla operatorów RSS. W szczególności wydaje się, że stworzenie takiej preferencji stanowi określoną ekonomiczną wartość (operatorzy sieci dostępowych wyłonieni w konkursach uiszczaliby konkretne opłaty za możliwość przyłączenia/wykorzystania infrastruktury składającej się na RSS). Jednocześnie, należy przyjąć, iż czyniliby to wyłącznie w związku z możliwością otrzymania dodatkowych punktów w konkursie w ramach działania 1.1. POPC, a finalnie w celu otrzymania wsparcia na realizację swojego projektu z POPC.
- 1.4. Jeżeli ww. preferencja wiąże się z uzyskaniem przez operatorów RSS określonego przysporzenia na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, należy zatem zbadać spełnienie pozostałych przesłanek pomocy publicznej, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE. Badaniu w tym zakresie w szczególności musi podlegać, czy przyznanie ww. korzyści następuje bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych, jak również, czy można przypisać je państwu. Jak się wydaje, przyznanie wsparcia warunkowanego ww. preferencją bezpośrednio determinuje pozyskanie ekonomicznej korzyści przez operatorów RSS. Co więcej, wsparcie może wynikać bezpośrednio ze środków pochodzących ze wsparcia z POPC.
- 1.5. Drugą wątpliwością związaną z opisanym powyżej działaniem jest dopuszczalność interwencji państwa w rynek telekomunikacyjny. Rynek sieci szerokopasmowych, zarówno szkieletowych i dystrybucyjnych, jest bowiem rynkiem silnie konkurencyjnym. Oprócz operatorów RSS, których budowa została wsparta środkami publicznymi, na rynku działają również inni operatorzy świadczący analogiczne jak operatorzy RSS usługi.
- 1.6. Pojawia się zatem wątpliwość, czy interwencja w postaci tworzenia ww. preferencji na rzecz wybranych operatorów RSS może zostać uznana za zgodną z rynkiem

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

wewnętrznym UE. Jak wskazuje Komisja Europejska w ww. Wytocznych, aby interwencja państwa była zgodna z rynkiem wewnętrznym musi być uznana za właściwy instrument polityki służący rozwiązaniu danego problemu i w możliwie najmniejszym stopniu wpływać na konkurencję na rynku. Zlecający ma wątpliwości, czy interwencja, która nie jest odpowiedzią na konkretną niedoskonałość rynku, ale ma na celu wyłącznie wsparcie określonych operatorów RSS (poprzez odpłatne wykorzystywanie ich infrastruktury) jest interwencją dopuszczalną z punktu widzenia unijnych reguł ochrony prawa konkurencji, w tym pomocy publicznej.

- 1.7. Na potrzeby przygotowania Opinii przyjęto założenie, że opłata za korzystanie z usług hurtowych w ramach RSS nie będzie kosztem kwalifikowalnym. Jednocześnie ilość punktów przyznawana na podstawie kryterium podłączenia do węzła RSS nie będzie miała decydującego znaczenia dla oceny projektu, kryterium będzie miało charakter uzupełniający, a pozytywna ocena projektu będzie możliwa również w przypadku braku podłączenia sieci dostępowej do RSS.
- 1.8. Na potrzeby przygotowania Opinii przyjęto, że RSS jest to regionalna sieć szerokopasmowa w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 (1) u.w.r.u.s.t., tj.:

*„sieć szerokopasmową lub infrastrukturę telekomunikacyjną realizowaną przez jednostki samorządu terytorialnego, porozumienie, związek lub stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie komunalne, spółkę kapitałową lub spółdzielnię z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, zamawiającego w rozumieniu ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920) albo przez partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1920) w ramach programów operacyjnych”*

## II. Analiza prawna.

- 2.1. W celu wyjaśnienia powstałych na gruncie planowanego do wdrożenia kryterium wątpliwości należy w pierwszej kolejności przeanalizować, czy jego wprowadzenie może zostać ocenione jako pomoc publiczna przyznana operatorowi RSS. W założeniu pomoc ta miałaby polegać na stworzeniu zachęty do korzystania z RSS przez operatorów dostępowych.

### **[Pomoc publiczna]**

- 2.2. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE:

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

*„Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, **jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym** w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.”*

- 2.3. Na gruncie powyższego przepisu przyjmuje się, że co do zasady pomoc publiczna jest zakazana (z zastrzeżeniem włączeń spod zakazu). Jednocześnie przepis ten wskazuje jakie przesłanki powinny zostać spełnione, aby środek został uznany za pomoc państwa. Do przesłanek tych należą:
- a) środek pomocy musi zostać przyznany z zasobów państwowych;
  - b) środek musi przynosić przedsiębiorstwom korzyści ekonomiczne;
  - c) korzyści muszą być selektywne;
  - d) środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem;
  - e) środek musi wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.
- 2.4. Pomoc publiczna występuje jeśli wszystkie **powyższe przesłanki spełnione są łącznie**. W konsekwencji jeśli choćby jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, brak jest podstaw do uznania środka za pomoc publiczną. Celem oceny, czy wprowadzenie kryterium może stanowić pomoc publiczną, należy zatem przeanalizować, czy w przypadku środka spełnione zostały wszystkie w/w kryteria. Na potrzeby Opinii przez środek należy rozumieć działanie podmiotu publicznego polegające na ustanowieniu w konkursach na dofinansowanie budowy sieci dostępowych w działaniu 1.1. POPC zachęty do korzystania z RSS, co w praktyce może zwiększyć ilość klientów RSS oraz wysokość przychodów operatorów RSS z tytułu opłat za świadczenie usług hurtowych.

#### *[Państwowe pochodzenie środków]*

- 2.5. Podstawową kwestią jest przesądzenie, czy w zanalizowanej sytuacji przyznanie korzyści (bezpośrednio lub pośrednio) następuje z **przy użyciu zasobów państwowych**, a jednocześnie czy istnieje **możliwość przypisania środka państwu**<sup>1</sup>.
- 2.6. W analizowanym przypadku nie budzi co do zasady wątpliwości, że **środek może zostać przypisany państwu**. Na gruncie orzecznictwa dotyczącego art. 107 ust. 1

<sup>1</sup> Pkt (38) Wytycznych.

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

TFUE przesłanka ta jest rozumiana szeroko i obejmuje wszystkie organy publiczne oraz jednostki prywatne działające w ich imieniu.

*„Dany podmiot jest częścią sektora publicznego, jeżeli jest ustanowiony przez ustawodawstwo Państwa Członkowskiego, jako specjalna instytucja będąca pod nadzorem i auspicjami ustawodawcy, jego zadania są regulowane przepisami ustawowymi i wykonawczymi, a osoba stojąca na jego czele oraz personel kierowniczy są powoływane, odpowiednio przez szefa państwa oraz rząd Państwa Członkowskiego. Publiczny charakter tego podmiotu nie może zostać zakwestionowany przez uregulowania będące częścią wewnętrznej organizacji sektora publicznego, takie jak przepisy, które mają zapewnić, że podmiot ten pozostaje niezależny od innych organów władzy publicznej.”*

*(Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94 Air France przeciwko Komisji, LEX)*

- 2.7. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zarówno Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Rozwoju, czy też Centrum Projektów Polska Cyfrowa jako Instytucja Pośrednicząca dla POPC należą do sektora publicznego i realizowane przez nie działania, w tym również w postaci środka **można przypisać państwu**.
- 2.8. Kluczowe wydaje się jednak przesądzenie, czy korzyści przyznane na rzecz RSS pochodzą z zasobów państwowych. Zgodnie bowiem z pkt (47) Wytocznych:

*„Jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.”*

- 2.9. W pierwszej kolejności należy wskazać, że do zasobów państwowych należą zarówno własne środki finansowe państwa, jak również środki pochodzące z Unii Europejskiej (tak pkt (60) Wytocznych). Zasoby państwa rozumiane są na gruncie art. 107 ust. 1 TFUE szeroko i obejmują **wszystkie sytuacje bezpośredniego wsparcia finansowego oraz przypadki ograniczania wpływów** do budżetu jednostek publicznych (z opłat, podatków, składek itp.). Z zasobami państwa będziemy zatem mieli do czynienia za każdym razem, kiedy dochodzi do wyzbycia się przez podmiot publiczny aktywów lub ograniczenia wpływów.
- 2.10. Zważywszy na okoliczność, że operatorzy RSS **nie jest bezpośrednim beneficjentem** środków finansowych dystrybuowanych w związku z działaniem 1.1. POPC (są nimi operatorzy dostępowi), to należy jednak przeanalizować, czy w związku ze środkiem nie dochodzi do transferu środków finansowych będących zasobami państwa na rzecz operatorów RSS. W praktyce to operator sieci dystrybucyjnej

■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

wybudowanej w ramach działania 1.1. POPC dokonuje płatności na rzecz operatora RSS za usługi hurtowe wykonane z wykorzystaniem RSS.

- 2.11. Orzecznictwo na gruncie art. 107 ust. 1 TFUE, a za nim również Wytyczne, w zakresie redystrybucji dóbr między podmiotami prywatnymi wskazują, że (pkt (61) Wytycznych):

*„Regulacja, która prowadzi do redystrybucji środków finansowych od jednego podmiotu prywatnego do drugiego bez jakiegokolwiek dalszego zaangażowania państwa, zasadniczo nie wiąże się z przekazaniem zasobów państwowych, jeżeli następuje bezpośredni przepływ środków finansowych od jednego podmiotu prywatnego do drugiego, bez udziału podmiotu publicznego lub prywatnego wyznaczonego przez państwo do celów zarządzania takim przekazaniem.”*

- 2.12. Przez TSUE<sup>2</sup> analizowany był również przypadek nałożenia obowiązku zakupu energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii, który przez analogię można odnieść do analizowanej sytuacji. W wyroku wydanym na gruncie tej sprawy TSUE wskazał, że:

*„Jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych uznaje się za pomoc w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu (obecnie art. 87 ust. 1 TWE). Rozróżnienie dokonane w tym przepisie na pomoc przyznaną przez Państwo Członkowskie i pomoc przyznaną przy użyciu zasobów państwowych nie oznacza, że każda korzyść przyznana przez Państwo, czy to finansowana z zasobów państwowych czy nie, stanowi pomoc, lecz ma ono jedynie włączyć do tej definicji zarówno korzyści przyznane bezpośrednio przez Państwo, jak i te przyznane przez podmiot publiczny lub prywatny wskazany lub ustanowiony przez to Państwo. Dlatego przepisy ustawowe Państwa Członkowskiego, które, po pierwsze, wymagają, by przedsiębiorstwa prywatne dostarczające energię elektryczną nabywały prąd wyprodukowany na ich obszarze dostaw ze źródeł energii odnawialnej po cenach minimalnych wyższych niż rzeczywista wartość ekonomiczna tego rodzaju prądu, oraz, po drugie, rozkładają wynikający z tego obowiązku ciężar finansowy między te przedsiębiorstwa dostarczające energię elektryczną a prywatnych operatorów sieci elektrycznej, nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu WE.”*

- 2.13. W konsekwencji nałożenie obowiązku zakupu usług nie zostało uznane za pomoc publiczną z uwagi na **brak spełnienia przesłanki pochodzenia korzyści z zasobów państwowych**. Analogiczna sytuacja ma miejsce w omawianym przypadku, z tym, że

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra.

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

nie mamy do czynienia z bezwzględnym obowiązkiem, a jedynie zachętą. Analizowana sytuacja wydaje się o tyle bardziej oczywista, że opłata za korzystanie z usług hurtowych świadczonych z wykorzystaniem RSS **nie jest wydatkiem kwalifikowalnym w ramach działania 1.1. POPC** – nie ma zatem podstaw, do uznania, że dochodzi do choćby pośredniego transferu zasobów państwowych do podmiotu trzeciego.

- 2.14. Opłaty na rzecz RSS uiszczane są z własnych środków operatorów dostępowych będących podmiotami prywatnymi. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach zasoby podmiotów prywatnych mogą zostać zakwalifikowane jako zasoby sektora publicznego i jako bezpośrednio lub pośrednio przekazane beneficjentom, znajdują się pod kontrolą publiczną i będą w związku z tym dostępne dla organów krajowych, nawet jeżeli zasoby te nie staną się własnością danego organu publicznego. Przykładem takiego zjawiska będzie sytuacja, gdy dotacje finansowane z opłat parafiskalnych lub obowiązkowych składek nakładanych przez państwo oraz zarządzanych i przydzielanych zgodnie z przepisami publicznymi mogą oznaczać przekazanie zasobów państwowych, nawet jeśli nie są zarządzane przez organy publiczne. Należy jednak stwierdzić, że **w analizowanej sytuacji nie będziemy mieli do czynienia z dominującym wpływem na zasoby.**
- 2.15. W konsekwencji należy ocenić, że samo preferencyjne traktowanie RSS w opisanym powyżej modelu, nie generuje po stronie RSS korzyści pochodzącej ze zasobów państwa. Wobec powyższego nie jest spełniona przesłanka pierwsza (środek pomocy musi zostać przyznany z zasobów państwowych), stąd **już na tym etapie analizy można przyjąć, że środek nie stanowi pomocy publicznej.**

#### **[Zgodność środka z prawem unijnym]**

- 2.16. Przesądzenie, że środek nie stanowi pomocy publicznej, a zatem co do zasady nie jest zakazany, nie przesądza jednoznacznie o jego zgodności z ogólnymi zasadami europejskiego prawa konkurencji. Konieczne jest bowiem zbadanie środka pod kątem zgodności z całością prawa unijnego. W tym kontekście należy w szczególności wskazać na przepis art. 106 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym:

*„Państwa Członkowskie, w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, nie wprowadzają ani nie utrzymują żadnego środka sprzecznego z normami Traktatów, w*

## ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

szczegółności z normami przewidzianymi w artykule 7<sup>3</sup> oraz artykułach 101-109 włącznie.”

- 2.17. Na gruncie tego przepisu, w literaturze wskazuje się, że:

„Gospodarka rynkowa oparta na zasadzie konkurencji wymaga istnienia prawnych gwarancji, które umożliwią rzeczywiste zaistnienie i utrzymanie konkurencji na poszczególnych rynkach. Potencjalnie konkurencja ta może być istotnie zagrożona i naruszona tymi działaniami państw członkowskich, które polegają na kreowaniu prawnych barier w rozwoju konkurencji. Przy czym jednymi z najbardziej negatywnie odczuwalnych tego rodzaju barier są prawa wyłączne i specjalne. Dlatego też prawne zagwarantowanie konkurencyjnej gospodarki rynkowej wymaga poddania kontroli ze strony Unii tych działań państw członkowskich, które polegają na kreowaniu praw wyłącznych i specjalnych. Artykuł 106 ust. 1 (w zw. z ust. 3) TFUE ma służyć utrzymaniu tychże praw wyłącznych i specjalnych w granicach zgodnych z traktatem.”  
(A. Jurkowska-Gomułka, Art. 106. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222). Wolters Kluwer Polska, 2012.)

- 2.18. Konieczne więc jest zweryfikowanie, czy środek nie jest sprzeczny normami prawa unijnego, innymi niż tylko zasady pomocy publicznej.

[Państwo Członkowskie]

- 2.19. Adresatem normy na gruncie omawianego przepisu są państwa członkowskie. Podobnie jednak jak przy kwestii pomocy publicznej, państwa członkowskie na gruncie art. 106 ust. 1 TFUE rozumiane są szeroko:

„Występujące kilkakrotnie w art. 106 TFUE pojęcie państwa członkowskiego powinno być rozumiane jako obejmujące **wszystkie rodzaje tradycyjnie wyróżnianych władz państwowych**, a więc władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sędziowską. (...) Należy przy tym koniecznie dodać, że w pojęciu państwa członkowskiego (na potrzeby art. 106 TFUE) mieszczą się również takie podmioty, które **wprawdzie w sensie organizacyjno-strukturalnym nie należą do podmiotów władzy wykonawczej w podanym wyżej znaczeniu, niemniej wykazują określone (organizacyjne, finansowe, personalne czy też funkcjonalne) powiązania z danym państwem (członkowskim) jako takim, zaś państwo w określony sposób wpływa na takie podmioty i je kontroluje.**”

- 2.20. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że adresatem normy z art. 106 ust. 1 TFUE mogą być podmioty organizujące konkursy w ramach działania 1.1. POPC jako

<sup>3</sup> Obecnie art. 18 TFUE.



### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

wyposażone w kompetencję dystrybucji środków publicznych oraz odpowiednie uprawnienia o charakterze władczym

#### *[Przedsiębiorstwo]*

- 2.21. Przepis wskazuje na dwie grupy przedsiębiorców, które potencjalnie mogą zostać objęte sprzecznymi z normami traktatów działaniami przez państwa członkowskie: **przedsiębiorstwa publiczne oraz przedsiębiorstwa, którym przyznano prawa specjalne lub wyłączne**. W każdym przypadku konieczne jest przy tym zidentyfikowanie w pierwszej kolejności, czy mamy do czynienia z przedsiębiorstwem.
- 2.22. Rozumienie pojęcia przedsiębiorstwa na gruncie art. 106 TFUE nie odbiega od jego rozumienia na gruncie art. 101 i 102 TFUE. Uwzględnwszy bogaty dorobek orzeczniczy TSUE na gruncie w/w przepisów, można wskazać, że **przedsiębiorstwem jest każda jednostka zaangażowana w działalność gospodarczą (ekonomiczną), bez względu na jej status prawny oraz sposób finansowania**<sup>4</sup>. Jest to zatem szerokie ujęcie pojęcia przedsiębiorstwa kładące nacisk przy jego definiowaniu na kryterium funkcjonalne w postaci zaangażowania się w działalność gospodarczą.
- 2.23. Środek polega na udzieleniu zachęty do korzystania z usług świadczonych w ramach RSS. W konsekwencji ewentualnym przedsiębiorstwem, na rzecz którego mogłoby zostać przyznane prawo specjalne będzie **operator RSS**. Operator RSS prowadzi w sposób stały i zorganizowany działalność gospodarczą mająca na celu wygenerowanie zysku, której przedmiotem jest sprzedaż hurtowych usług szerokopasmowych. Operator RSS, niezależnie od formy prowadzonej działalności, czy struktury właścicielskiej, jest więc przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE.
- 2.24. Należy zatem przeanalizować, czy implementacja środka może skutkować zakwalifikowaniem operatora RSS jako przedsiębiorstwa, któremu **przyznano prawa specjalne lub wyłączne**. Definicja praw specjalnych i wyłącznych znajduje się w Dyrektywie. Już na wstępie należy przy tym zaznaczyć, że w analizowanej sytuacji nie mamy do czynienia z prawem wyłącznym rozumianym jako instrument gwarantujący danemu przedsiębiorstwu prawną wyłączność na prowadzenie określonej działalności na wyznaczonym terenie.
- 2.25. Zgodnie z art. 2 lit. g) Dyrektywy:

<sup>4</sup> np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Klaus Höfner; z dnia 16 listopada 1995 r. w sprawie C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurance; z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-55/96 Job Centre coop. Arl.; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany International BV; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-115-117/97 Brentjens' Handelsonderneming BV; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-219/97 Maatschappij Drijvende Bokken BV; z dnia 17 lutego 1993 r. w sprawie C-159 i 160/91 Christian Poucet,

■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

*"prawa specjalne" oznaczają prawa przyznane przez państwo członkowskie ograniczonej liczbie przedsiębiorstw, na mocy dowolnego instrumentu ustawowego, wykonawczego lub administracyjnego, które na danym obszarze geograficznym:*

*i) ograniczają do dwóch lub więcej liczbę takich przedsiębiorstw, mających zezwolenie na świadczenie usług lub podejmowanie działalności, na zasadzie innej niż poprzez stosowanie obiektywnych, proporcjonalnych i niedyskryminujących kryteriów; lub*

*ii) wyznaczają, na zasadzie innej niż przez stosowanie takich kryteriów, kilka konkurujących ze sobą przedsiębiorstw do świadczenia usług lub podjęcia działalności; lub*

*iii) przyznają jakiegokolwiek przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom, na zasadzie innej niż przez stosowanie takich kryteriów, jakichkolwiek ustawowych lub administracyjnych korzyści, które mają istotny wpływ na zdolność innych przedsiębiorstw do świadczenia tych samych usług lub prowadzenia tego samego rodzaju działalności na tym samym obszarze geograficznym na warunkach zasadniczo równoważnych."*

- 2.26. Jednocześnie elementem istotnym dla oceny, czy mamy do czynienia z przyznaniem praw specjalnych jest okoliczność, że prawa te nie są dostępne dla wszystkich przedsiębiorstw po spełnieniu obiektywnych i jednakowych dla wszystkich przesłanek. Prawa te powinny być przez państwo członkowskie przyznane wyłącznie **niektórym przedsiębiorstwom w sposób arbitralny**, tj. zakładający dyskryminację i brak proporcjonalności.
- 2.27. Analiza założeń środka prowadzi do wniosku, że **środek w istocie będzie stanowił prawo specjalne**. Po pierwsze uzyskanie prawa nie jest możliwe przez wszystkie przedsiębiorstwa dostarczające usługę hurtowego dostępu szerokopasmowego – mamy zatem w tym przypadku do czynienia z arbitralnością praw specjalnych. Po drugie, należy ocenić, że przyznawanie dodatkowych punktów mających wpływ na ocenę projektu, a w konsekwencji uzyskanie dofinansowania przez operatorów dostępowych (podłączenie do RSS nie gwarantuje otrzymania dofinansowania, ale zwiększa szanse jego uzyskania), **stanowi inną niż bezpośrednia płatność korzyść dla operatorów RSS**, w postaci realnego zwiększenia bazy klientów. Korzyść ta ma przy tym istotny wpływ na działalność operatora RSS, gdyż dotyczy wprost i bezpośrednio wykonywanej przez niego działalności gospodarczej. Jednocześnie uzyskanie tej korzyści może przekładać się również na sytuację innych przedsiębiorstw

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

świadczących usługi hurtowego dostępu szerokopasmowego działających na tym samym obszarze (wyznaczonym zasadniczo przez zasięg RSS) w zakresie możliwości świadczenia tych samych usług. Należy bowiem racjonalnie założyć, że środek będzie stanowił dodatkową zachętę zwiększającą atrakcyjność oferty operatorów RSS, niedostępną dla innych operatorów.

- 2.28. W podsumowaniu należy stwierdzić, że implementacja środka **może zostać oceniona jako przyznanie prawa specjalnego przedsiębiorstwu** – operatorowi RSS.

*[Zgodność środka z unijnym prawem konkurencji]*

- 2.29. Samo przyznanie prawa specjalnego nie jest niezgodne z prawem unijnym, dopiero wprowadzenie lub utrzymywanie takiego prawa specjalnego, które jest sprzeczne z normami Traktatów, w szczególności z normami przewidzianymi w art. 18 TFUE oraz artykułach 101-109 włącznie, może zostać ocenione jako niedozwolone. W tym kontekście w literaturze wskazuje się, że:

*„Środki podejmowane przez państwa członkowskie wobec przedsiębiorstw posiadających prawa wyłączne lub specjalne mogą naruszać bardzo różne przepisy traktatu, zaś art. 18 TFUE oraz art. 101-109 TFUE zostały w tym kontekście wymienione jedynie przykładowo. Równie dobrze bowiem wspomniane środki mogą być sprzeczne z innymi przepisami TFUE, normującymi chociażby podstawowe swobody traktatowe (art. 34, 49, 56 TFUE). Na marginesie warto zresztą zauważyć, że na państwach członkowskich spoczywa już z mocy art. 4 ust. 3 TUE generalny zakaz podejmowania takich środków, które mogłyby przeszkodzić w realizacji celów traktatu (zasada lojalności). Stąd też zakaz sformułowany w art. 106 ust. 1 TFUE (dotyczący przedsiębiorstw posiadających prawa wyłączne i specjalne) **jest jedynie szczególnym przejawem zastosowania zasad ogólnych, które i tak wiążą państwa członkowskie** (13/77 INNO, pkt 42; A.C. Page, Member States, Public Undertakings and Article 90, (1982) 7 ELRev. 22). (...) Raz jeszcze należałoby w tym miejscu przypomnieć, że **rozmaite podejmowane przez państwa członkowskie środki, w tym też same przyznawane przedsiębiorstwom prawa wyłączne i specjalne jako takie, muszą być tak naprawdę zgodne ze wszystkimi przepisami traktatu**. Chodzi tu w szczególności o art. 18 TFUE, o traktatowe reguły konkurencji oraz o traktatowe przepisy o swobodach rynku wewnętrznego.”*

*(A. Jurkowska-Gomułka, Art. 106. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222). Wolters Kluwer Polska, 2012.)*

■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

- 2.30. Z uwagi na charakterystykę środka należy podkreślić, że dla TSUE tym podstawowym i zasadniczym kryterium, w świetle którego ocenia legalność kreowanych przez państwa członkowskie praw specjalnych, **są traktatowe reguły konkurencji** (art. 101 i 102 TFUE). Wykładnia przepisu art. 106 ust. 1 TFUE wskazuje, że zakazuje on w istocie państwom członkowskim podejmowania lub utrzymywania takich środków, **które mogą traktatowe reguły konkurencji pozbawić efektywności**. Do przykładów takich środków można zaliczyć zachęcanie przez państwa członkowskie przedsiębiorstw dysponującymi prawami specjalnymi do zawierania antykonkurencyjnych porozumień, tworzenie podziałów rynków itp.
- 2.31. Zwraca się również uwagę, że środki podejmowane w odniesieniu do przedsiębiorstw posiadających prawa wyłączne i specjalne mogą być sprzeczne z regułami konkurencji, w tym w szczególności pozbawiające je efektywności, nawet wówczas, **gdy nie są one w żadnym razie powiązane z antykonkurencyjnym zachowaniem wspomnianych przedsiębiorstw**. Co szczególnie istotne w literaturze (i w orzecznictwie Komisji Europejskiej) wskazuje się:

*„W tym kontekście, dla uznania, że mamy do czynienia z zakazaniem przez art. 106 ust. 1 TFUE środkiem, wystarczy bowiem, że podejmując w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych oraz przedsiębiorstw posiadających prawa wyłączne lub specjalne określone środki, **państwo tworzy taki stan faktyczny równoznaczny z ograniczeniem konkurencji na rynku (taką konstelację czy też sytuację będącą wyrazem ograniczenia konkurencji na rynku)**, który mógłby być również wywołany przez poszczególne przedsiębiorstwa (np. wprowadzenie dyskryminacji cenowej, cen nadmiernie wygórowanych, ograniczeń podaży czy postępu technicznego), przy czym w tym danym konkretnym przypadku nie wymaga się, by to same wspomniane przedsiębiorstwa były odpowiedzialne za stworzenie takiego antykonkurencyjnego stanu. Teoretycznie zatem przedsiębiorstwa nie muszą podejmować żadnych tego rodzaju działań, jak np. zawieranie porozumień naruszających art. 101 TFUE czy też nadużywanie pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE.”*

*(M. Szydło, Art. 106. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222). Wolters Kluwer Polska, 2012.)*

- 2.32. W ocenie opiniujących istnieje ryzyko, że wprowadzenie kryterium w postaci dodatkowych punktów za przyłączenie się do RSS w konkursach w ramach działania 1.1. POPC **może zostać ocenione przez Komisję Europejską jako środek pozbawiający traktatowe reguły konkurencji efektywności**.

### ■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

- 2.33. Należy bowiem zauważyć, że stosowanie pośrednich zachęt dla odbiorców usług szerokopasmowego dostępu hurtowego do korzystania z usług ściśle określonych/konkretnych podmiotów świadczących te usługi, **hipotetycznie może wpływać na konkurencję na rynku świadczenia usług szerokopasmowego dostępu hurtowego**. Zwiększenie szans na uzyskanie dofinansowania na wybudowanie sieci dostępowej należy ocenić jako okoliczność mogącą istotnie wpłynąć na decyzję operatora sieci dostępowej o podłączeniu się do RSS. W konsekwencji na obszarach zasięgu RSS **konkurencyjność operatorów świadczących usługi szerokopasmowego dostępu hurtowego innych niż operatorzy RSS spada**, co może doprowadzić do ograniczania konkurencji na rynku, a w skrajnych przypadkach nawet do wyeliminowania przedsiębiorców z rynku.
- 2.34. W podsumowaniu należy więc stwierdzić, że istnieje ryzyko, że środek w postaci ustanowienia w konkursach na dofinansowanie budowy sieci dostępowych w działaniu 1.1. POPC zachęty do korzystania z RSS, może zostać uznane za przyznane na rzecz operatorów RSS prawo specjalne niezgodne z traktatowymi regułami konkurencji. Ocena taka może z kolei skutkować wszczęciem postępowania przeciwko Polsce i w konsekwencji nałożeniem sankcji finansowych.

### III. Wnioski

- 3.1. Działanie podmiotu publicznego polegające na ustanowieniu w konkursach na dofinansowanie budowy sieci dostępowych w działaniu 1.1. POPC zachęty do korzystania z RSS może w praktyce może zwiększyć ilość klientów RSS oraz wysokość przychodów operatorów RSS z tytułu opłat za świadczenie usług hurtowych. Korzyść powstająca po stronie operatora RSS nie jest związana z bezpośrednim finansowaniem ze strony publicznej, nie dochodzi również do pośredniego transferu środków publicznych pomiędzy podmiotami prywatnymi.
- 3.2. W konsekwencji należy stwierdzić, że samo preferencyjne traktowanie RSS w analizowanym modelu, nie generuje po stronie RSS korzyści pochodzącej ze zasobów państwa. Wobec powyższego nie jest spełniona przesłanka w postaci przyznania korzyści z zasobów państwowych, a w konsekwencji analizowany **środek nie stanowi pomocy publicznej**.
- 3.3. Implementacja środka **może zostać oceniona jako przyznanie prawa specjalnego przedsiębiorstwu** będącemu operatorem RSS. Samo przyznanie prawa specjalnego nie jest niezgodne z prawem unijnym, dopiero wprowadzenie lub utrzymywanie takiego prawa specjalnego, które jest sprzeczne z normami unijnymi, w szczególności z

■ TRAPLE KONARSKI PODRECKI I WSPÓLNICY

normami przewidzianymi w art. 18 TFUE oraz artykułach 101-109 TFUE, może zostać ocenione jako niedozwolone działanie państwa członkowskiego.

- 3.4. Analiza charakteru i możliwych skutków wprowadzenia środka prowadzi do wniosku, że istnieje ryzyko, że wprowadzenie kryterium w postaci dodatkowych punktów za przyłączenie się do RSS w konkursach w ramach działania 1.1. POPC **może zostać ocenione przez Komisję Europejską jako środek pozbawiający traktatowe reguły konkurencji efektywności**. W konsekwencji środek może zostać uznany za sprzeczny z art. 106 ust. 1 TFUE, co może skutkować nałożeniem sankcji finansowych.

---

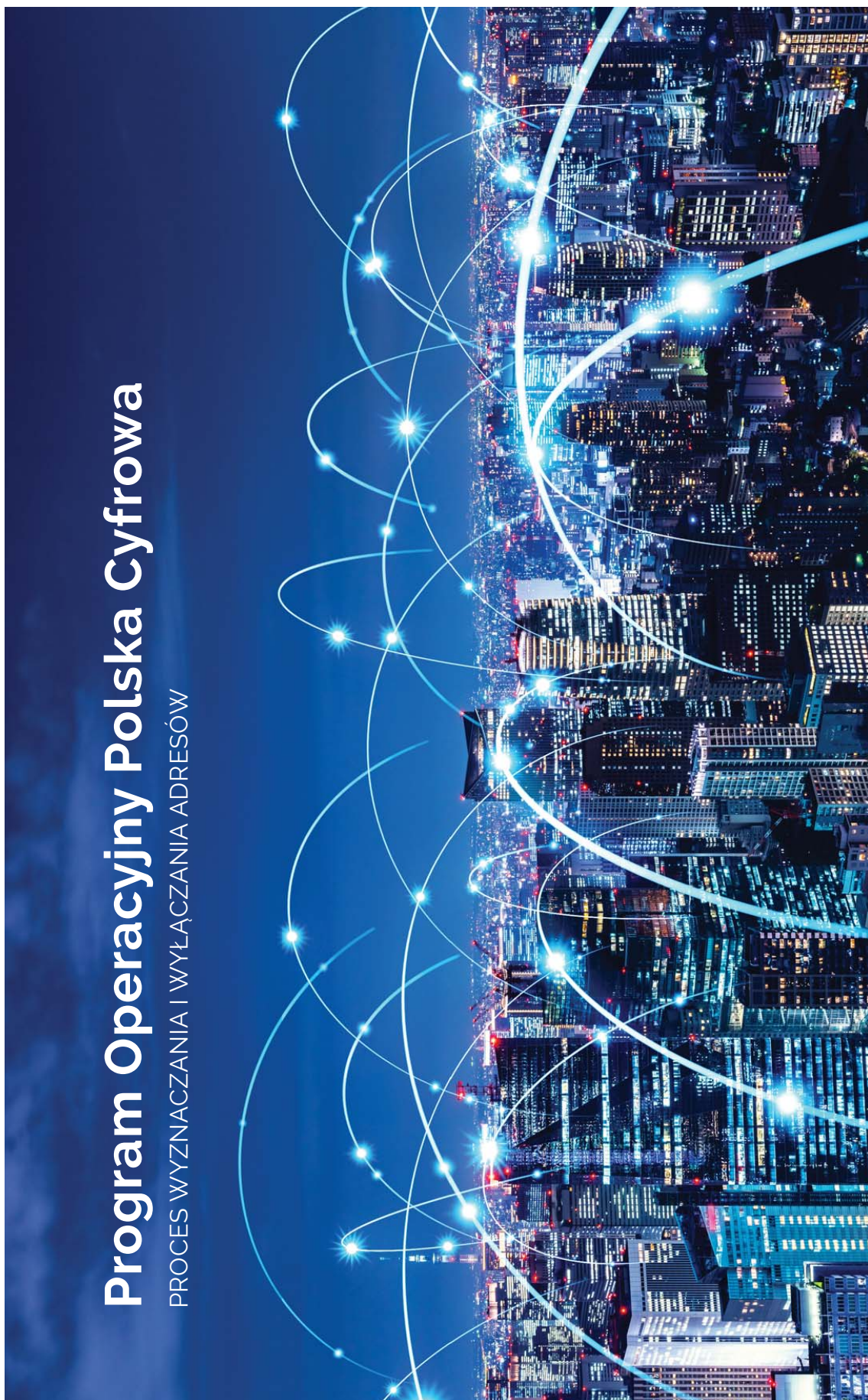
r. pr. Agnieszka Wachowska

---

r.pr. Aleksandra Dziurkowska

# Program Operacyjny Polska Cyfrowa

PROCES WYZNACZANIA I WYŁĄCZANIA ADRESÓW



WARSZAWA, SIERPIEŃ 2020

## SPIS TREŚCI

Wstęp	2
<b>1. WYZNACZANIE PUNKTÓW ADRESOWYCH DO POPC</b>	3
1.1. Opracowanie zbioru istniejących punktów adresowych	3
1.2. Wyznaczenie białych plam NGA	3
1.3. Wyłączenie adresów ujętych w planach inwestycyjnych	4
1.4. Wyłączenie adresów w sąsiedztwie czarnych plam	4
1.5. Wyznaczenie optymalnego przebiegu sieci i szacowanie kosztów inwestycji	5
1.6. Ocena opłacalności inwestycji	5
1.7. Grupowanie obszarów inwestycyjnych	6
1.8. Deklaracje beneficjentów i ocena wniosków	6
1.9. Wyznaczenie puli „punktów dodatkowych”	8
<b>2. METODY WERYFIKACJI UDZIAŁU PUNKTÓW ADRESOWYCH W POPC</b>	8
<b>3. PODSUMOWANIE PRZYZCZYŃ WYKLUCZENIA PUNKTÓW ADRESOWYCH Z POPC</b>	9
<b>4. MOŻLIWOŚCI UWZGLĘDNIANIA POMINIĘTYCH ADRESÓW W INWESTYCJI</b>	9



## WSTĘP

Niniejszy dokument prezentuje proces wyznaczenia białych plam NGA na potrzeby Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej: POPC) przygotowany przez ekspertów Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W dalszej części przedstawione zostały metody weryfikacji uwzględnienia adresów w POPC, potencjalne przyczyny ich wykluczenia oraz możliwości postępowania w sytuacji wyłączenia adresu z udziału w POPC.

Głównym celem Programu jest wzmocnienie cyfrowych fundamentów rozwoju kraju, zaś I oś priorytetowa POPC – POMSZECHNY

DOSTĘP DO SZYBKIEGO INTERNETU zakłada wspieranie działań umożliwiających jak najszerzy dostęp do sieci szerokopasmowych przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, gdzie stwierdzono niedoskonałość rynku lub istotne nierówności w dostępie do sieci NGA. Zgodnie z przyjętą metodologią są to obszary, na których nie istnieje sieć NGA umożliwiająca świadczenie usług dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s do użytkownika końcowego i najprawdopodobniej nie powstanie na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat. Przed ogłoszeniem każdego z konkursów w drodze otwartych konsultacji społecznych weryfikacji poddawano planowane w tych obszarach inwestycje komercyjne przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

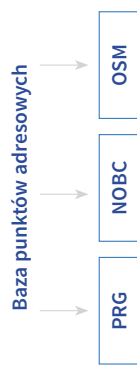
Dla przybliżenia potencjalnych powodów nieuwzględnienia danego adresu w konkursach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 posłużono się opisem procesu wyznaczenia obszarów interwencji. Proces składa się z etapów przybliżonych w dalszej części dokumentu.



## 1. WYZNACZANIE PUNKTÓW ADRESOWYCH DO POPC

### 1.1. OPRAWIANIE ZBIORU ISTNIĄCYCH PUNKTÓW ADRESOWYCH

Punktem wejściowym w procesie wyznaczania obszarów interwencji jest określenie zasięgu występowania tzw. białych plam NGA. W tym celu należy przygotować referencyjną bazę adresową, która zawierać będzie możliwie najszerszy zbiór unikalnych punktów adresowych w Polsce.



Do potwierdzenia istnienia adresów wymagane jest ich funkcjonowanie

w prowadzonych niezależnie państwowych rejestrach punktów adresowych:

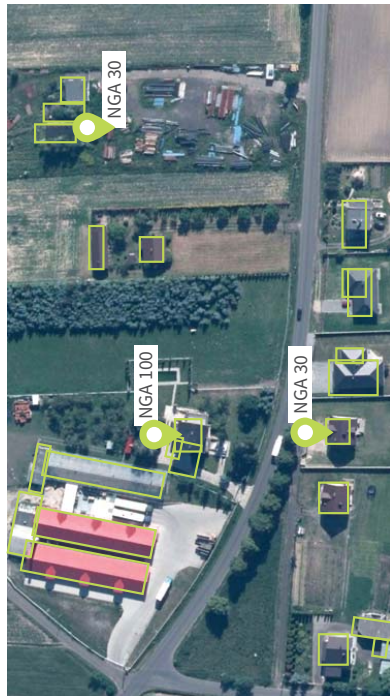
- a) Państwowym rejestrze granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG), prowadzonego przez Głównego Geodetę Kraju;
- b) Systemie identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań (NOBC), prowadzonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Konieczność aktualizacji rejestrów adresowych wymusza odniesienia stanu aktualności do danego dnia w roku, w którym jest on publikowany. Z racji budowy nowych budynków zbiory punktów adresowych poszerzono o kolejne adresy. Wszystkie punkty z rejestrów PRG i NOBC, których nie udało się uwzględnić w przypadku poprzednich naborów POPC, uzupełniały referencyjną bazę adresową w kolejnych naborach według stanu aktualności i najbliższego terminowi ogłoszenia danego naboru.

Potrzeba weryfikacji pojedynczych punktów adresowych wymusiła wykorzystanie serwisu internetowego Open Street Map oraz udostępnionej w nim bazy adresowej. Dane OSM miały charakter pomocniczy w stosunku do baz PRG i NOBC.

### 1.2. WYZNACZANIE BIAŁYCH PLAM NGA

Na podstawie danych z inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych prowadzonej corocznie przez Prezesa UKE na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych określano kwalifikację danego punktu adresowego, wskazując czy jest on białą, czy czarną plamą NGA. Czarne plamy wskazane przez operatorów telekomunikacyjnych w trakcie inwentaryzacji nie zostały zakwalifikowane do udziału w POPC.



Do białych plam NGA zaliczono lokalizacje, w których:

- nie wykazano zasięgów światłowodowych w technologiach dostępowych;
- nie wykazano zasięgów miedzianych parowych w technologiach dostępowych (z przepustowością minimum 30 Mb/s);
- nie wykazano zasięgów kabli miedzianych współosiowych w technologiach dostępowych (z przepustowością minimum 30 Mb/s);
- nie wykazano usług radiowych w technologiach dostępowych, dla których przepustowość na użytkownika końcowego stacjonarnego szerokopasmowego dostępu do Internetu wynosi minimum 30 Mb/s.

### 1.3. WYŁĄCZENIE ADRESÓW UJĘTYCH W PLANACH INWESTYCYJNYCH



Do „białych plam NGA” zaliczono także punkty adresowe, co do których nie przedstawiono wiarygodnych planów inwestycyjnych w ramach konsultacji społecznych obszarów białych NGA oraz obszary, w których nie są realizowane projekty polegające na budowie sieci dostępowych (w tym wcześniejsze konkursy POPC). Konsultacje obszarów białych NGA organizowane corocznie przez Ministerstwo Cyfryzacji obejmowały inwestycje planowane lub realizowane w okresie 3 lat w zależności od daty ich ogłoszenia (począwszy od 1 stycznia danego roku). Konsultacje obszarów białych NGA są przeprowadzane przed każdym konkursem POPC, aby zgodnie z wytycznymi GBER (Rozporządzenie Komisji UE Nr 651/2014) wyznaczyć punkty adresowe w obszarach, gdzie nie ma infrastruktury NGA



i w ciągu trzech lat nie powstanie taka infrastruktura na zasadach rynkowych. Zebranie planów inwestycyjnych ma na celu sprawdzenie, gdzie przedsiębiorcy będą inwestować w infrastrukturę telekomunikacyjną NGA ze środków własnych. Takie obszary nie są uwzględniane w interwencjach I osi priorytetowej POPC. Plany inwestycyjne zgłoszone przez operatorów telekomunikacyjnych zatwierdziło Ministerstwo Cyfryzacji. Punkty adresowe zgłoszone w ramach planów zostały wyłączone z dalszej analizy.

### 1.4. WYŁĄCZANIE ADRESÓW W SĄSIEDZTWIE CZARNYCH PLAM

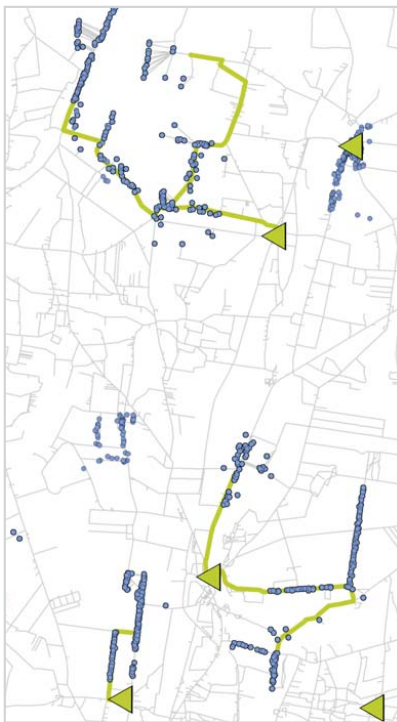
Kolejnym etapem wykonywanym na poziomie pojedynczych punktów adresowych jest tzw. gridowanie. Proces ten polega na nalożeniu na dany obszar siatki kwadratów o boku 250 m i sprawdzeniu czy w danym kwadracie znajdują się czarne plamy – punkty adresowe posiadające dostęp do Internetu szerokopasmowego o przepustowości min. 30 Mb/s. Białe plamy NGA, które znajdują się w tym samym oczku siatki GRID, co czarne punkty adresowe, są wyłączone z dalszego procedowania. Oznacza to wyłączenie wszystkich punktów adresowych, które są zlokalizowane w obrębie danego kwadratu. Powodem takiego podejścia jest potencjalna łatwość objęcia zasięgiem pobliskich białych plam z wykorzystaniem istniejącej sieci oraz przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji.

WIDOK OGÓLNY NA PROCES WYŁĄCZANIA OBSZARÓW GRID DLA PRZYKŁADOWEGO OBSZARU



### 1.5. WYZNACZANIE OPTIMALNEGO PRZEBIEGU SIECI I SZACOWANIE KOSZTÓW INWESTYCJI

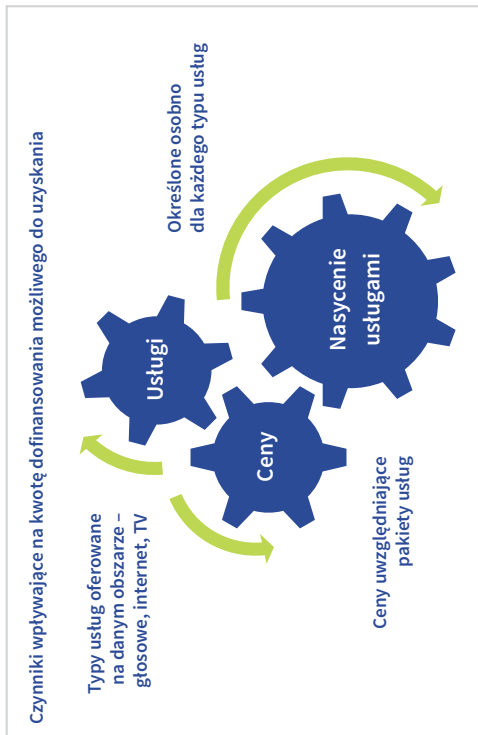
W kolejnym kroku wyznaczany jest optymalny przebieg sieci – w ramach tzw. „trasowania”. Źródłem danych w przedmiotowym procesie jest istniejąca siatka dróg (pochodząca z Bazy Danych Obiektów Topograficznych BDOT 10k prowadzonej przez GUGIK), informacje o lokalizacji istniejących węzłów światłowodowych oraz węzłów, które powstały/ powstają w ramach realizacji regionalnych sieci szerokopasmowych oraz punkty adresowe zidentyfikowane jako białe plamy NGA. W procesie trasowania uzyskuje się przebieg sieci telekomunikacyjnej do białych plam, wraz z lokalizacją węzłów wygenerowanych jako uzupełnienie już istniejącej sieci, których budowa będzie uwzględniona w kosztach realizacji inwestycji POPC. Dane z trasowania wykorzystywane są do obliczenia kosztów budowy sieci dla powstałych obszarów inwestycyjnych.



### 1.6. OCENA OPŁACALNOŚCI INWESTYCJI

W dalszym etapie wykonywana jest analiza opłacalności inwestycji w danym obszarze inwestycyjnym. Dla każdego obszaru inwestycyjnego wyliczany jest wskaźnik NPV (wartość bieżąca netto), uwzględniający oczekiwane przepływy środków pieniężnych (przychody, nakłady inwestycyjne, wartość rezydualną projektu, koszty operacyjne itp.).

Model kosztowo popytowy (MKP) wykorzystywany do wyznaczenia obszarów, poza szacowaniem kosztów i przychodów, uwzględnia też takie parametry jak tempo udostępniania sieci, czy rozkład inwestycji w czasie. Docelową liczbą użytkowników sieci jest inna dla każdego obszaru i zależy przede wszystkim od czynników demograficznych, takich jak struktura wiekowa, zamożność, siła nabywcza, czy wskaźnik telekomunikacyjny.

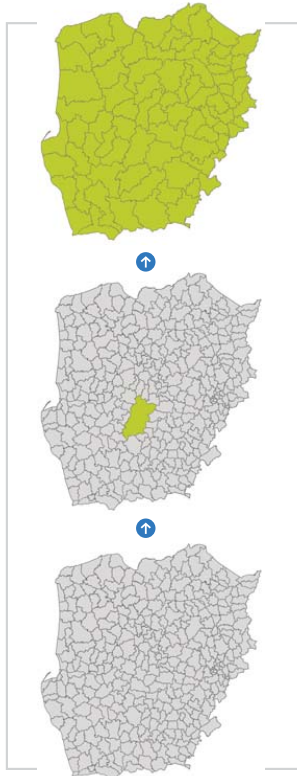


Zgodnie z założeniami POPC z obszarów inwestycyjnych usuwane są obszary potencjalnie opłacalne, a więc w których wskaźnik NPV przyjmował dodatnie wartości. NPV większy od 0 oznaczał zwrot kosztów oraz uzyskanie przychodu z tytułu inwestycji, natomiast ujemny tzw. lukę inwestycyjną.

### 1.7. GRUPOWANIE OBSZARÓW INWESTYCYJNYCH

Po dokonaniu oceny opłacalności inwestycji obszary grupowane są w większe obszary konkursowe.

Powstałe na potrzeby konkursu II i III obszary interwencji odpowiadały w przybliżeniu administracyjnym jednostkom statystycznym NUTS 3, stosowanym przez organy administracyjne Unii Europejskiej.



Na potrzeby konkursu IV dokonano modyfikacji obszarów NUTS 3. W oparciu o wskaźnik NPV zmodyfikowano granice powiatów, eliminując obszary węzłowe o dodatnim NPV oraz te, w których nie występowały placówki ochotniczych straży pożarnych oraz gminnych ośrodków kultury.

### 1.8. DEKLARACJE BENEFICJENTÓW I OCENA WNIOSKÓW

Wyznaczone na podstawie powyższych kroków punkty adresowe stanowiły pulę tzw. „punktów podstawowych” i zostały opublikowane na stronie internetowej Centrum Projektów Polska Cyfrowa. Pulę punktów podstawowych w poszczególnych obszarach przedstawiono wnioskodawcom POPC, którzy w ramach minimum pokryciowego deklarowali listę punktów adresowych, które zobowiązują się objąć zasięgiem Internetu szerokopasmowego.

#### dla konkursu I:

- <https://cppc.gov.pl/images/Lista-obszar%C3%B3w-intervencji-30.12.2015.xlsx>

#### dla konkursu II:

- [https://cppc.gov.pl/images/uploads/Lista-obszar-w-intervencji-z-maksymaln%C2%A6%C5%AFkwo%C2%A6%C5%AF-wsparcia-dla-projektu-na-danym-obszarze\\_19122016.xlsx](https://cppc.gov.pl/images/uploads/Lista-obszar-w-intervencji-z-maksymaln%C2%A6%C5%AFkwo%C2%A6%C5%AF-wsparcia-dla-projektu-na-danym-obszarze_19122016.xlsx)

#### dla konkursu III:

- tura 1 – • [https://cppc.gov.pl/images/uploads/Lista\\_obszarow\\_III%20konkurs.xlsx](https://cppc.gov.pl/images/uploads/Lista_obszarow_III%20konkurs.xlsx)
- tura 2 – • [https://cppc.gov.pl/images/Lista\\_obszar%C3%B3w-intervencji\\_z\\_maksymaln%C4%85\\_kwot%C4%85\\_wsparcia\\_dla\\_projektu\\_na\\_danym\\_obszarze\\_04102018.xlsx](https://cppc.gov.pl/images/Lista_obszar%C3%B3w-intervencji_z_maksymaln%C4%85_kwot%C4%85_wsparcia_dla_projektu_na_danym_obszarze_04102018.xlsx)

#### dla konkursu IV:

- [https://cppc.gov.pl/images/Kopia\\_11\\_Lista\\_obszar%C3%B3w\\_intervencji\\_z\\_maksymaln%C4%85\\_kwot%C4%85\\_wsparcia\\_dla\\_projektu\\_na\\_danym\\_obszarze\\_10.12.2019.xlsx](https://cppc.gov.pl/images/Kopia_11_Lista_obszar%C3%B3w_intervencji_z_maksymaln%C4%85_kwot%C4%85_wsparcia_dla_projektu_na_danym_obszarze_10.12.2019.xlsx)

Zgodnie z regulaminem konkursowym beneficjent POPC w danym obszarze konkursowym zobowiązany jest do zadeklarowania minimalnej liczby gospodarstw domowych do objęcia zasięgiem spośród punktów adresowych określonych jako „podstawowe”. Wybór punktów adresowych w ramach wymaganego minimum jest decyzją beneficjenta. Nie jest on zobowiązany do podłączenia wszystkich podstawowych punktów adresowych – białych plam w danym obszarze konkursowym. Średnie zobowiązanie pokryciowe w danym obszarze po uwzględnieniu wszystkich konkursów POPC wyniosło 52%.

Dodatkowo po podpisaniu umowy beneficjent ma możliwość wymiany punktów adresowych, które zobowiązał się objąć zasięgiem na inne w obrębie danego obszaru konkursowego. Wymiana do 15 % zadeklarowanej wartości punktów adresowych dokonywana jest bez konieczności jej akceptacji przez CPPC, poprzez pisemną informację wskazującą, które punkty adresowe zostały wymienione. Wymiana powyżej 15% zadeklarowanej liczby gospodarstw domowych wymaga akceptacji CPPC.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że:

- dla zmian do oraz powyżej 15% zadeklarowanej liczby punktów adresowych wybranych w ramach wykazu punktów podstawowych mogą być one wymienione wyłącznie na inne punkty adresowe z tego wykazu tj. wykaz punktów podstawowych;
- dla zmian do oraz powyżej 15 % zadeklarowanej liczby punktów adresowych wybranych jako dodatkowe w ramach wykazu punktów dodatkowych (punkt 1.9) mogą być one wymienione zarówno na punkty z wykazu punktów podstawowych jak i wykazu punktów dodatkowych.

Listy punktów zadeklarowanych przez beneficjentów do objęcia zasięgiem wraz z mapami poszczególnych obszarów przewidzianych dla II i III konkursu znajdują się pod poniższymi odnośnikami:

**konkurs II**, po przewinięciu strony poniżej mapy obszarów dofinansowanych:

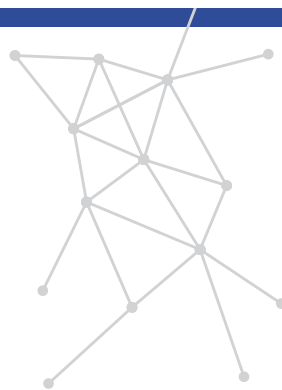
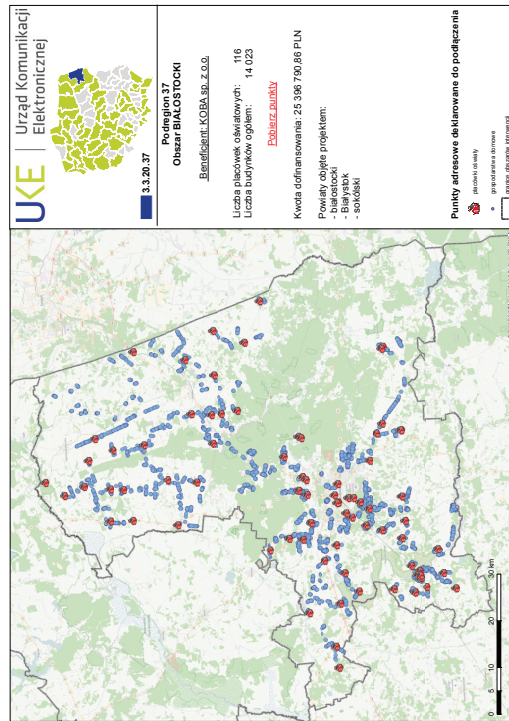
- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/nabor-wnioskow-popc-1-1-druugi-konkurs>

**konkurs III tura 1.**, po przewinięciu strony do sekcji SZCZEGÓŁOWE MAPY OBSZARÓW, NA KTÓRE PRZYZNANO DOFINANSOWANIE:

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/nabor-wnioskow-popc-1-1-trzeci-konkurs>

**konkurs III tura 2**, po przewinięciu strony do sekcji SZCZEGÓŁOWE MAPY OBSZARÓW, NA KTÓRE PRZYZNANO DOFINANSOWANIE:

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/ii-runda-nabor-wnioskow-popc-1-1-trzeci-konkurs>



### 1.9. WYZNACZENIE PULI „PUNKTÓW DODATKOWYCH”

Na potrzeby II i III konkursu POPC udostępniono poszczególnym beneficjentom listy punktów dodatkowych stanowiących uzupełnienie listy podstawowych punktów adresowych wskazanych w dokumentacji konkursowej. Nie służą one do wykonania minimalnego zobowiązania pokryciowego. W przypadku chęci wymiany punktów adresowych w ramach dozwolonego limitu (opisanego w punkcie 1.8) beneficjenci mają możliwość wskazania adresów z puli punktów dodatkowych. Dodatkowe białe punkty adresowe stanowią punkty pominięte we wcześniejszych etapach m. in. ze względu na obowiązujący okres trwałości dla projektów z technologią radiową realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz początkowo zawarte umowy na realizację projektów I konkursu POPC, które zostały w późniejszym czasie rozwiązane. Poniżej zamieszczone odnośniki do list punktów dodatkowych:

**konkurs II** (tabela w górnej części strony – sekcja Udostępnienie dodatkowych białych punktów adresowych beneficjentom II konkursu w ramach działania 1.1 POPC):

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/nabor-wnioskow-popc-1-1-drugi-konkurs>

**konkurs III tura 1** (tabela w górnej części strony – sekcja Udostępnienie dodatkowych białych punktów adresowych beneficjentom III konkursu I runda w ramach działania 1.1 POPC):

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/nabor-wnioskow-popc-1-1-trzeci-konkurs>

**konkurs III tura 2** (tabela w górnej części strony – sekcja Udostępnienie dodatkowych białych punktów adresowych beneficjentom III konkursu II runda w ramach działania 1.1 POPC):

- <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa/po-pc-i-os/dzialania-1-1-wyeliminowanie-terytorialnych-roznic-w-mozliwosci-dostepu-do-szerokopasmowego-internetu-o-wysokich-przepustowosciach/ii-runda-nabor-wnioskow-popc-1-1-trzeci-konkurs>

## 2. METODY WERYFIKACJI UDZIAŁU PUNKTÓW ADRESOWYCH W POPC

Poza przygotowanymi listami podstawowych i dodatkowych punktów adresowych wyznaczonych do poszczególnych konkursów oraz listami punktów adresowych zadeklarowanych przez beneficjentów do objęcia zasięgiem, istnieją także serwisy mapowe, na których można sprawdzić zasięg inwestycji w sieci szerokopasmowe, ich zakres oraz status realizacji.

**Wyszukiwarka UKE** – po zaznaczeniu pola Planowana rozbudowa (POPC) w panelu bocznym, narzędzie umożliwia sprawdzenie adresów zgłoszonych do objęcia zasięgiem, beneficjenta danego obszaru, planowaną datę zakończenia rozbudowy oraz parametry techniczne budowanej sieci; stan aktualności prezentowanych danych znajduje się w lewym górnym rogu strony:

- <https://wyszukiwarka.uke.gov.pl/>

**Serwis mapowy Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej** –

umożliwia bezpośrednio wyszukanie adresów objętych inwestycją POPC, sprawdzenie numeru projektu, beneficjenta POPC oraz status inwestycji:

- <http://capap.gugik.gov.pl/mapa/cppc/cppc-internet/>

### 3. PODSUMOWANIE PRZYCZYN WYKLUCZENIA PUNKTÓW ADRESOWYCH Z POPC

Punkty adresowe mogą zostać wykluczone z bazy punktów konkursowych z następujących przyczyn:

- brak adresu w bazie PRG i/lub NOBC – dotyczy głównie nowych budynków (punkt 1.1),
- istniejący dostęp do stacjonarnego Internetu szerokopasmowego o przepustowości > 30 Mb/s; (punkt 1.2),
- planowaną inwestycję ze środków własnych operatora telekomunikacyjnego (punkt 1.3),
- sąsiedztwo wcześniejszych inwestycji POPC (w przypadku kolejnych naborów wniosków),
- położenie w sąsiedztwie czarnych plam NGA (w ramach tego samego oczka siatki GRID; punkt 1.4),
- położenie w obszarze opłacalnym (punkt 1.6),
- wyłączenie z inwestycji w wyniku decyzji beneficjenta (punkt 1.8).



### 4. MOŻLIWOŚCI UWZGLĘDNIANIA POMINIĘTYCH ADRESÓW W INWESTYCJI

Adresy z listy punktów podstawowych, których beneficjent nie zdecydował się zgłosić w ramach minimum pokryciowego oraz te, które UKE wyznaczył w puli punktów dodatkowych nadal mogą uzyskać przyłącze do sieci szerokopasmowej w trakcie trwających inwestycji. Ich uwzględnienie nie jest jednak obligatoryjne i zależy od możliwości technicznych i zainteresowania ze strony beneficjenta danego obszaru konkursowego. Zachęcamy do kontaktu z właścicielami dla POPC przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, którzy podejmują ostateczne decyzje w sprawie podłączenia poszczególnych punktów adresowych. Adresy niewskazane na powyższych listach nie będą mogły zostać objęte inwestycją w ramach POPC.

Adresy pominięte w trakcie wyznaczania białych plam do danego konkursu POPC mogą nadal zostać objęte zasięgiem Internetu szerokopasmowego. Beneficjent w ramach własnych inwestycji komercyjnych może objąć zasięgiem dowolne punkty adresowe położone na danym obszarze konkursowym prócz tych, które wybrał do objęcia zasięgiem w ramach POPC, niemniej należy zaznaczyć, że jest to jego własna decyzja biznesowa.



**Urząd Komunikacji Elektronicznej**  
**Departament Strategii i Analiz**

T +48 22 534 9335

F +48 22 534 9322

sekretariat.dsa@uke.gov.pl

PROGRAM OPERACYJNY POLSKA CYFROWA – PROCES WYZNACZANIA I WYŁĄCZANIA ADRESÓW



## 6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Cyfryzacji



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAS**

LBI.430.5.2022  
P/22/049

Warszawa, 31 08 2023 r.

**Opinia  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do Stanowiska Ministra Cyfryzacji w sprawie  
Informacji o wynikach kontroli wykorzystania infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa  
podlaskiego wybudowanej w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do *stanowiska Ministra Cyfryzacji* z 31 lipca 2023 r. (nr DT.WPIT.712.9.2023).

Prezes NIK podtrzymuje ocenę oraz uwagi i wnioski zawarte w *Informacji o wynikach kontroli wykorzystania infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia*<sup>1</sup>. Należy przy tym zauważyć, że niepodjęcie przez Ministra Cyfryzacji działań naprawczych stwarza ryzyko utrzymywania się opisanych w *Informacji* zjawisk niekorzystnych dla dalszego rozwoju sieci szerokopasmowej w naszym kraju.

Izba nie kwestionuje opinii Ministra Cyfryzacji, że Program Operacyjny Polska Cyfrowa (dalej: POPC) nie miał na celu wspierania utrzymania sieci szkieletowych wybudowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, w tym sieci szkieletowej województwa podlaskiego. Izba pragnie jednak zauważyć, że oba programy (Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodnie – w ramach którego realizowano Regionalne Sieci Szerokopasmowe – dalej RSS oraz POPC) miały służyć temu samemu celowi tj. zapewnieniu dostępu do szerokopasmowego internetu mieszkańcom tych województw na terenach, gdzie do tej pory nie było żadnych operatorów telekomunikacyjnych lub występował jeden operator niepodejmujący działań zmierzających do modernizacji tej infrastruktury. Powstałe sieci szkieletowo-dostępowe budowane w perspektywie finansowej 2007-2013 miały posłużyć do budowy sieci dostępowych (aby ich budowa była już szybsza i tańsza) w kolejnych perspektywach finansowych. Zarówno jedno, jak i drugie dotyczyły praktycznie tych samych obszarów. Tak więc trudno mówić o rozbieżności celów. Naturalnym jest, że utrzymanie infrastruktury RSS generuje koszty i wykorzystanie jej do pośrednictwa w budowie sieci dostępowych miało posłużyć jedynie do pokrycia tych kosztów, a nie osiągnięcia zysków, co zresztą wynika z przytaczanych przez Ministra Cyfryzacji decyzji notyfikacyjnych. Izba pragnie również zauważyć, że błędny jest

<sup>1</sup> Dalej zwana: „Informacją”.

wywód Ministra Cyfryzacji, iż postanowienia decyzji notyfikacyjnych traktują operatorów RSS, jak innych operatorów komercyjnych i nie ma możliwości ich uprzywilejowania. Jak sam Minister Cyfryzacji wskazał, postanowienia decyzji notyfikacyjnej istotnie ograniczyły operatorów RSS w odniesieniu do innych operatorów telekomunikacyjnych, co najmniej w takich elementach jak: [1] możliwość jedynie bilansowania dochodów i wydatków bez możliwości generowania zysków; [2] ograniczenie działalności tylko do administrowania siecią – bez możliwości świadczenia usług detalicznych i bez możliwości rozbudowy sieci natomiast z obowiązkiem udostępniania tej infrastruktury na równych, przejrzystych i niedyskryminujących warunkach.

Izba postrzymuje swoje stanowisko co do opinii prawnych przekazanych podczas kontroli, że powstały one dopiero w trakcie wspomnianej w Informacji kontroli ETO, nie zaś na etapie uzgadniania POPC z Komisją Europejską. Jak wspomniano wyżej Izba stoi na stanowisku, że operatorzy RSS nie funkcjonują na takich samych zasadach jak operatorzy komercyjni (ich pozycja jest znacznie ograniczona – co do świadczenia usług detalicznych, braku możliwości generowania zysków, regulacji cen przez organ krajowy, braku możliwości rozbudowy i położenia infrastruktury na obszarach, gdzie nie stanowi ona konkurencji, a każdy innych operator może za jej pośrednictwem świadczyć usługi na tych terenach), więc trudno przy takich ograniczeniach mówić o naruszeniu konkurencji. NIK zauważa również, że podjęte w POPC działania informacyjne i szkoleniowe (warsztaty) miały związek z kontrolą ETO, a zrealizowano je, gdy już dwa z czterech konkursów zostały przeprowadzone. Ponadto informacje o sieci RSS na terenie województwa podlaskiego były powszechnie dostępne na stronie internetowej, a Samorząd Województwa prowadził w tym zakresie działania informacyjne, jak również na bieżąco starał się reagować na potrzeby zgłaszane przez beneficjentów POPC w zakresie nowych usług oraz stosowanych cen (wprowadzając nowe produkty lub opusty) dla nich.

Podnoszony przez Ministra Cyfryzacji wybór projektów w trybie aukcyjnym, który zapewnił zwielokrotnienie efektów programu wskazuje raczej na jego wstępne przeszacowanie w zakresie kosztów i tym samym niedoszacowanie możliwej do realizacji liczby gospodarstw domowych. Izba zwraca uwagę, że beneficjenci POPC w województwie podlaskim (w drugim konkursie) zaproponowali kwoty dofinansowania zbliżone do maksymalnych (odpowiednio: 99,3%; 98,5% i 96,5%), wprawdzie przy zadeklarowaniu objęciem większej od minimalnej liczby gospodarstw domowych, które to wielkości były jednak iluzoryczne. Świadczy o tym realizacja dodatkowych (z tytułu kar za opóźnienia) punktów adresowych, którą wykonano bez żadnych nakładów, poprzez wskazanie gospodarstw domowych w przebiegu linii lub też realizując punkty adresowe na zbudowanej wcześniej infrastrukturze. Ponadto, jak podnosi Izba w Informacji, swobodny wybór przez beneficjentów punktów adresowych na tak dużych obszarach (od 22 do 47 gmin) spowodował, że beneficjenci prowadzili dowolnie swoje sieci, wybierając najbardziej atrakcyjne lokalizacje (zarówno pod względem przyszłego świadczenia usług, jak również niskich kosztów budowy). W efekcie relatywnie niski koszt realizacji jednego punktu (gospodarstwa domowego) będzie w przyszłości skutkował wielokrotnie wyższym kosztem dotarcia do pozostałych punktów adresowych bowiem nadal pozostaje do realizacji ponad 2 500 miejscowości o mniejszej liczbie gospodarstw domowych. NIK zauważa również (podając w Informacji

przykłady jedynie na fragmentach zbudowanych sieci dostępowych), że korzystanie przez beneficjentów z RSS byłoby znacznie tańsze niż budowa w takiej skali sieci dostępowych.

Odnosnie poszczególnych uwag przedstawionych w Informacji:

1. Izba podtrzymuje swoją ocenę, że w przypadku województwa podlaskiego, warunki konkursowe POPC przyczyniły się do niskiego wykorzystania infrastruktury RSS, o czym świadczy zawarta w Informacji argumentacja, a dotycząca głównie: dowolnego prowadzenia sieci przez beneficjentów na tak dużych obszarach konkursowych i omijanie lub wręcz dublowanie istniejącej infrastruktury RSS oraz planowanego, już na etapie wniosku o dofinansowanie, niskiego jej wykorzystania. Zaowocowało to praktycznie jednym z najniższych poziomów wykorzystania infrastruktury RSS spośród pozostałych województw polski wschodniej. Niemniej wykorzystanie tej infrastruktury w pozostałych województwach polski wschodniej było w ocenie ich władz również niezadowalające, zważywszy, że największe wykorzystanie ciemnych włókien to jedynie 7,29% ich całkowitej długości możliwej do udostępnienia operatorom, zaś kanalizacji kablowej to odpowiednio 29,9%.
2. NIK podtrzymuje popartą ustaleniami kontroli ocenę (ryzyko), że dotychczasowe typowanie obszarów interwencji nie było skuteczne w odniesieniu do obszarów z istniejącą infrastrukturą o wymaganych parametrach, tym bardziej, iż dotyczyło to infrastruktury, w której budowę byli w poprzedniej perspektywie finansowej zaangażowani obecni beneficjenci. Dane te bowiem bazowały w głównej mierze na danych inwentaryzacyjnych przekazywanych przez operatorów i były ograniczone co do punktów adresowych (a nie przebiegów sieci), ich aktualność wynikała głównie z rzetelności realizacji obowiązków sprawozdawczych przez operatorów.
3. Izba pozytywnie ocenia, że założenia konkursów w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (dalej: FERC) oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO) obligują wnioskodawców do zadeklarowania objęcia zasięgiem 100% punktów adresowych wskazanych w danym obszarze konkursowym. NIK będzie weryfikowała realizację tych założeń w swojej działalności kontrolnej. Natomiast nie zgadza się ze stanowiskiem Ministra Cyfryzacji, że z powodu ograniczonych środków w perspektywie 2014-2020 nie było możliwe postawienie takich warunków. Zdaniem NIK skutkowałoby to realizacją mniejszej liczby miejscowości, co prawdopodobnie byłoby tańsze przy tej samej liczbie punktów adresowych i pozostawiałoby możliwości dla innych operatorów, czy to w kolejnych konkursach z poprzedniej perspektywy, czy też w obecnej perspektywie. Realizacja sieci jedynie w części danej miejscowości, nie sprzyja pojawieniu się w nich innych operatorów. Świadczą o tym wyniki IV konkursu POPC, gdzie na tzw. dogęszczanie nie wystartował żaden inny operator niż beneficjenci wcześniejszych konkursów, a ostatecznie umowa została zawarta tylko na jeden z pięciu obszarów. Również dotychczasowe zainteresowanie dostępem hurtowym na tych sieciach ogranicza się praktycznie do beneficjentów POPC. Ponadto przykład I konkursu POPC w województwie podlaskim świadczy o możliwej 100% realizacji, bowiem jedyny beneficjent tego konkursu zrealizował 98,7% punktów adresowych przy 65,5% wymaganych i niższym poziomie dofinansowania niż w II konkursie, ale było to realizowane na wielokrotnie mniejszym obszarze niż obszary z II konkursu. Można

przypuszczać, że wyznaczenie do II konkursu praktycznie całego terenu województwa, podzielonego jedynie na trzy obszary i zminimalizowanie progu liczby punktów adresowych do realizacji oraz większej intensywności dofinansowania miało na celu przyspieszenie realizacji POPC.

4. Pozytywnie należy natomiast ocenić deklarację, że w ramach konkursów FERC/KPO spośród 1,7 mln białych plam wytypowanych do dofinansowania, znajdują się również miejscowości, które jedynie częściowo zostały objęte projektami POPC. Niemniej efekty tych działań będzie można ocenić dopiero po wynikach konkursów, czy operatorzy będą zainteresowani takimi punktami. Raczej do konkursów obejmujących takie punkty zgłoszą się jedynie operatorzy, którzy budowali już tam sieci o czym mogą świadczyć przytaczane wyniki IV konkursu POPC w województwie podlaskim, jak również zainteresowanie dostępem hurtowym. Natomiast liczenie na to, że w tych miejscowościach sieci rozwiną się na zasadach komercyjnych jest wątpliwe, bowiem w praktyce miejscowości te pozostaną zdominowane przez jednego operatora, a już podczas kontroli NIK pojawił się przypadek żądania przez operatora wygórowanych stawek za podłączenie. Jak już wspomniano w pkt. 3 w ocenie Izby, mimo ograniczonych środków można było postawić warunek 100% realizacji punktów adresowych w wybranych miejscowościach, co zapewniłoby możliwość pełnej konkurencji w obecnej alokacji dla pozostałych miejscowości, a tak, jak wspomniano wyżej, realne zainteresowanie ograniczy się tylko do podmiotów które już zbudowały tam sieci. Tym bardziej niezrozumiałe było przyjęcie w IV konkursie POPC dodatkowego kryterium rozproszenia sieci, tj. promowanie budowy sieci w jak największej liczbie miejscowości, co w obecnej perspektywie może istotnie ograniczyć konkurencyjność tych obszarów.
5. Izba nie kwestionuje głównego celu POPC jakim była realizacja sieci dostępowych umożliwiających korzystanie z szerokopasmowego interentu przez odbiorców końcowych. Stoi natomiast na stanowisku, że powinno się to odbywać z jak najszerzym wykorzystaniem istniejącej infrastruktury RSS na terenach interwencji (np. prowadzenie sieci dostępowych od węzłów RSS lub przebiegu jej linii, co zresztą zalecano na warsztatach, o których mowa w stanowisku). Zdaniem NIK takim elementem regulacyjnym mogła być możliwość dzierżawy infrastruktury zdefiniowana na warstwę szkieletowo-dystrybucyjną, w tym z przesunięciem odpowiedniej wagi dla formy Indefeasible Right of Use – dalej: IRU (tj. pozwalającej na ujęcie przez beneficjentów większości jej kilkunastoletnich kosztów w kosztach kwalifikowalnych projektów). Toteż pozytywnie Izba ocenia deklarację, że w naborach programów FERC i KPO nie będą obowiązywały sztywne limity dzierżawy, czy też dzierżawy w formie IRU mające na celu uniknięcie niepotrzebnego i nieekonomicznego powielania zasobów i zmniejszenie finansowania ze środków publicznych.
6. NIK przy udziale Prezesa UKE w zakresie weryfikacji terminów zawierania umów abonenckich, ustaliła, że wszyscy beneficjenci II konkursu naruszyli warunki równego i niedyskryminującego dostępu hurtowego do sieci wybudowanych w ramach POPC. Taka forma weryfikacji nie była dotychczas stosowana przez CPPC, jak i UKE, stąd też została sformułowana uwaga w tym zakresie. Izba pozytywnie ocenia zadeklarowaną zmianę procesu weryfikacji ofert hurtowych przez Prezesa UKE w naborach z programów FERC/KPO, polegającą na konsultacji tych ofert z operatorami korzystającymi oraz planowanym publikowaniem ofert na dostęp hurtowy w jednym publicznym miejscu, a nie jak dotychczas, przez poszczególnych operatorów.

W przypadku wniosków skierowanych do dyrektora CPPC:

1. NIK pozytywnie ocenia deklarację prowadzenia przez CPPC czynności mających na celu ustalenie potencjalnych naruszeń przez beneficjentów warunku równego i niedyskryminującego dostępu do usług hurtowych i mamy nadzieję, że odpowiednie sankcje zostaną zastosowane.
2. Izba pragnie zauważyć, że zgłaszane przez Samorząd Województwa do CPPC zastrzeżenia dotyczące nieefektywnego przebiegu sieci budowanych przez beneficjentów, nie zostały należycie wyjaśnione. CPPC w korespondencji kierowanej do Samorządu Województwa usprawiedliwiało wszystko dowolnością wyboru punktów adresowych i ich zadeklarowaną liczbą (większą niż minimalna). Natomiast UKE odnośnie części przypadków wskazywał na „anomalie” w tym zakresie, co nie zostało przez CPPC wyjaśnione. W informacji podano kilka przykładów na nieefektywny przebieg sieci, natomiast beneficjenci w tym zakresie, doskonale znając ofertę, cenniki i opusty RSS, istotnie je zawyżali, uzasadniając w ten sposób swoje działania. W wyjaśnieniach udzielonych NIK, Prezes UKE, podał m.in., że na etapie oceny wniosków zawierających jedynie wstępne koncepcje budowy sieci na danym obszarze, wskazywano wyłącznie na możliwość nieuznania wydatków związanych z budową dublującej się infrastruktury, jako kosztów niekwalifikowalnych. Faktyczna ocena mogła być dokonana dopiero po stworzeniu dokumentacji budowlanej i wykonawczej. Jednak na dalszych etapach realizacji projektów nie weryfikowano tego, ograniczając się do zakresu porozumienia z CPPC (głównie: aspektów technicznych zbudowanych sieci, osiągnięcia wymaganych parametrów jakościowych i możliwości świadczenia usług hurtowych). W ocenie NIK weryfikacji wymagają również stwierdzone na terenie obszaru łomżyńskiego przypadki nieefektywnej dzierżawy węzłów (sygnału, zajętości szaf) po stawkach wyższych niż z RSS, od podmiotu, który sam pobierał sygnał z RSS (i był powiązany z beneficjentem kapitałowo i osobowo).

PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marjan Banas

