



## KRAJOWA IZBA KOMUNIKACJI ETHERNETOWEJ

ul. Lindleya 16, 02-013 Warszawa  
tel. + 48 22 2928700, fax +48 22 2928701  
www.kike.pl, e-mail: biuro@kike.pl, grap@kike.pl  
KRS 0000316678, REGON 141637224, NIP 9512270210

---

Warszawa, dnia 23.01.2025 r.

DKKIKE-1621

**Szanowny Pan Dyrektor**  
**Wojciech Szajnar**  
**Centrum Projektów Polska Cyfrowa**  
ul. Spokojna 13A  
01-044 Warszawa

**Szanowny Pan Dyrektor**  
**Marcin Łukasiewicz**  
**Ministerstwo Cyfryzacji**  
**Departament Telekomunikacji**  
ul. Królewska 27  
00-060 Warszawa

*Szanowni Panowie Dyrektorzy,*

działając w imieniu Krajowej Izby Komunikacji Ethernetowej (dalej jako KIKE), w odpowiedzi na wezwanie do zajęcia stanowiska przez naszą Izbę, nawiązując do przeprowadzonych w dniu 13.12.2024 r. warsztatów dotyczących nowej interwencji na budowę ultraszybkich sieci w ramach Krajowego Planu Odbudowy (KPO), przekazujemy stanowisko KIKE w przedmiotowej sprawie.

Na wstępie chciałbym jednak przekazać uwagę natury ogólnej. Zdaniem KIKE, jakkolwiek doceniając starania CPPC w zakresie stworzenia optymalnych warunków do powodzenia kolejnych interwencji w ramach programu KPO, **zmieniające się z naboru na nabór zasady składania i oceny przedsięwzięć stanowią dodatkową barierę dla skuteczności podejmowanych działań.**

Przypominam, iż reguły naboru I celu C1.1.1 KPO wykuwały się w toku długotrwałych konsultacji z rynkiem telekomunikacyjnym, trwających od początku 2022 r. do wiosny 2023 r. Tymczasem, już nabór II z jesieni 2023 r. oferował korzystniejsze warunki w rozumieniu wyższego poziomu dofinansowania (90%), co stawiało jego beneficjentów w uprzywilejowanej sytuacji, podważając przy tym niejako wysiłek „pionierów” z naboru I, zmuszonych do zagwarantowania ponad dwukrotnie wyższego wkładu własnego.

---

*Razem możemy więcej!*

Nabór III, niedawno rozstrzygnięty, zawierał zmiany idące o wiele dalej. Wbrew stanowisku KIKE, wyrażonemu m.in. w piśmie z dnia 16.04.2024 r., CPPC przywróciło wiele zasad znanych z naborów POPC o charakterze dyskryminującym wobec segmentu małych i średnich operatorów. Dotyczy to zwłaszcza wprowadzenia arkusza oceny finansowej, radykalnie zaostrzającego wymagania stawiane wnioskodawcom względem naborów z 2023 r., jak również wprowadzenie całkowicie niezrozumiałej punktacji za doświadczenie inwestycyjne. W przywołanym wyżej stanowisku pisaliśmy o tych kwestiach w następujący sposób:

*„(...) w zakresie potencjału finansowego to zdaniem KIKE warunek ten był obecny we wcześniejszych naborach. Co do zasady zgadzamy się z koniecznością weryfikacji wnioskodawców w tym zakresie, niemniej jednak zwracamy uwagę, aby nie wyeliminować w ten sposób zbyt wielu potencjalnych beneficjentów (pojawia się tutaj kwestia np. spółek celowych), gdyż stałoby to w sprzeczności z maksymalizacją efektywności naboru”*

oraz

*„W zakresie punktowania doświadczenia inwestycyjnego KIKE jest zdecydowanie przeciwna przywróceniu kryterium w kształcie znanym z naborów 1.1 POPC, który był dyskryminacyjny dla MŚP i zdecydowanie premiował dużych operatorów”.*

Doświadczenia związane z procesem składania wniosków, ich oceną oraz rezultaty konkursu, a także analiza profilu aplikujących operatorów dowodzą słuszności opinii KIKE, wyrażanych w toku konsultacji założeń KPO3. **Omawiane czynniki (przywrócenie arkusza analizy finansowej oraz punktacji za doświadczenie) spowodowały bowiem znacznie mniejsze zainteresowanie udziałem w konkursie nowych przedstawicieli MŚP**, natomiast doświadczenia z utrudnionym dostępem do płynnego finansowania inwestycji KPO1 i KPO2 (trudności z uzyskaniem zaliczek, brak podaży gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych, opóźnienia wypłat refundacji) zniechęciły do ponownego startu w naborze dotychczasowych beneficjentów.

Co więcej, pomimo wymaganej w arkuszu analizy finansowej priorytetyzacji projektów (nadanie im numerów oraz składanie WoD w odpowiadającej im kolejności), eksperci de facto dokonywali oceny wykonalności finansowej zgodnie z zasadą „wszystko albo nic”. W rezultacie, wedle dostępnych wyników, pierwotnie pozytywnie oceniono i wybrano do dofinansowania jedynie 73 przedsięwzięcia o łącznej wartości 435 mln zł, a zatem zaadresowano niecałe 30% obszarów i nieco ponad 20% alokacji. **Trudno w takim przypadku mówić o sukcesie naboru III, zwłaszcza w kontekście zabiegów o jego większą dostępność dla szerszej puli wnioskodawców. Nie będzie nadużyciem, określenie efektów naboru III jako porażkę.**

Obecnie procedowane są założenia kolejnego już, czwartego naboru C1.1.1 KPO, opierającego się – jak każdy z poprzednich – o dość mocno zmodyfikowane założenia. Oznacza to, iż w okresie krótszym niż 24 miesiące, rynek otrzyma czwartą już propozycję zasad uczestnictwa. Każda z nich liberalizuje lub zaostrza wymogi w zakresie potencjału finansowego, wielkości obszarów, doświadczenia inwestycyjnego, wreszcie inwestycji własnych. **Generuje to wysoką niestabilność systemu instytucjonalnego wokół interwencji publicznej, co z pewnością nie przyczynia się do wzrostu zainteresowania konkursami z uwagi na m.in. brak możliwości długoterminowego planowania ich efektów dla prowadzonej działalności gospodarczej.** Co więcej, wprowadza to stan nierówności pomiędzy beneficjentami poszczególnych naborów, co jest dodatkowo pogłębiane liberalizacją wymogów stawianych beneficjentom wyłonionym w pierwszych konkursach.

Podkreślam też, iż liczne zmiany nie dotyczą kluczowego parametru, wpływającego fundamentalnie na **wykonalność inwestycji, jakim jest czas ich realizacji.** Terminem końcowym na zakończenie projektów jest lato 2026 r. (wydłużenie terminu z 30.06.2026 r. na 31.08.2026 r. traktujemy mimo wszystko jako zabieg

marginalny). Zdaniem KIKE jakiegokolwiek działania „optymalizujące” założenia kolejnych naborów pozostaną bezskuteczne, o ile nie zostanie wydłużony okres na wykonanie przedsięwzięć w terenie. Sytuacji związanej z czasem realizacji inwestycji, nie polepsza także wydłużona procedura oceny wniosków, zawierania umów czy rozpoznawania wniosków o ponowną ocenę, złożonych przez beneficjentów, którzy niejednokrotnie otrzymali wysoką punktację, niemniej jednak w myśl wspomnianej wyżej reguły „wszystko, albo nic” nie spełnili wymaganego kryterium zdolności finansowej.

W tym kontekście podnieść należy kwestię **weryfikacji wniosków o dofinansowanie w zakresie wykonalności czasowej przedsięwzięć**. Zwracamy uwagę, iż m.in. w naborze III C1.1.1 KPO brak było kryterium umożliwiającego przyznanie negatywnej oceny z uwagi na stwierdzony brak możliwości realizacji projektu (-ów) w terminie do 31.08.2026 r. Zdaniem KIKE wprowadzenie takiego kryterium przyczyni się do ograniczenia zjawiska składania „nadmiarowych” wniosków (zarówno, jeśli chodzi o wartość pojedynczego projektu, jak i ilość wniosków), które nie są następnie realizowane. Jak wiadomo po doświadczeniach trzech naborów C.1.1.1 KPO oraz naboru 1.1 FERC, zjawisko takie było rozpowszechnione, zwłaszcza w odniesieniu do dużych operatorów, czego przykład stanowi m.in. wycofanie się Orange Polska z realizacji wszystkich 16 projektów, wygranych przez tę spółkę w naborze III C1.1.1 KPO.

Na marginesie zwracam uwagę, iż konieczność aktywnego zwalczania opisanych wyżej praktyk poprzez umieszczenie stosownych zapisów w dokumentacji konkursowej, KIKE podnosiła w toku konsultacji m.in. założeń naboru III KPO, popierając – zarzuconą z nieznanymi nam powodów – propozycję przyznawania ujemnych punktów dla operatorów, którzy odstąpili od realizacji projektów na wygranych przez siebie obszarach. Nie jest dla Izby zaskoczeniem, że kolejne obszary wyznaczone w III naborze nie zyskały beneficjentów tylko z tej przyczyny, iż wyłoniony zwycięzca zrezygnował z podpisania umowy, zabierając cenny czas przedsiębiorcom, którzy uzyskali drugie miejsce.

W odniesieniu do krótkiego terminu na realizację inwestycji, zaznaczam również, że kluczowe znaczenie dla jego dotrzymania mają następujące czynniki:

- czas oceny złożonych wniosków: doświadczenia przewlekłej procedury oceny projektów dla naboru III wskazują, iż podpisanie umów przewidywane na połowę 2025 r. może zostać opóźnione o kilka miesięcy,
- sprawność uruchomienia środków publicznych: dla naborów I i II KPO oraz naboru 1.1 FERC informacje uzyskane od beneficjentów wskazują na trwający nawet do 3 miesięcy proces uzyskiwania dostępu do systemu CST2021, brak jego pełnej funkcjonalności (m.in. modułu do aktualizacji harmonogramów płatności) oraz długotrwałe przydzielanie opiekunów,
- wygórowane i ponadnormatywne wymogi w zakresie weryfikacji wniosków o płatność: w wielu przypadkach wykaz i liczba dokumentów, wymaganych przez CPPC od BO stoi w sprzeczności zarówno w zapisami UoD, jak i praktyką sektora telekomunikacyjnego, w efekcie czego wypłata środków publicznych jest opóźniona o kilka miesięcy, co stawia operatorów w trudnej sytuacji finansowej.

Z powyższych względów po raz kolejny apeluję o pilne i znaczące usprawnienie procedur wewnętrznych w ramach CPPC, zarówno związanych z alokacją zasobów ludzkich, funkcjonowaniem systemów teleinformatycznych, jak i lepszym dopasowaniem do specyfiki branży operatorskiej.

Przechodząc bezpośrednio do propozycji kształtu naboru IV C.1.1.1 KPO, odnosząc się do proponowanego zakresu terytorialnego projektów, **pozytywnie oceniamy odstąpienie od odgórnego wyznaczania obszarów**

**konkursowych na rzecz elastyczności po stronie wnioskodawcy w doborze punktów adresowych.** Jest to w pewnej mierze wyjście naprzeciw postulatom zgłaszanym przez KIKE, a także powrót do zasad znanych z naborów 8.4 POIG oraz II.1 PO RPW z lat 2007-2015. W opinii Izby projekty te zakończyły się powodzeniem m.in. wskutek pozostawienia swobody operatorom w zakresie identyfikacji optymalnego zakresu interwencji.

Niemniej jednak, nasze **wątpliwości budzi propozycja oparcia się na kryterium minimalizacji wkładu publicznego jako jedynym kryterium decydującym o przyznaniu pierwszeństwa w dostępie do danego PA danemu operatorowi.** W naszej ocenie, rodzi to poważne ryzyko rozbijania spójności planowanych inwestycji przez eliminowanie z nich grup adresów. Przykładowo, trudno będzie ocenić efektywność ekonomiczną przedsięwzięcia obejmującego 1 tysiąc PA po „wycięciu” z niego 20 lub 40 procent punktów. Doprowadzić to może do fali wycofań i odstąpień od realizacji projektów, po ogłoszeniu wyników naboru. Pewne oznaki tego zjawiska można było zaobserwować w II półroczu 2024 r. w efekcie rozpoczętej (dość pochopnie i bez przygotowania) akcji „optymalizacji” obszarów konkursowych dla projektów z 2023 r., polegającej w praktyce na usuwaniu z nich znacznych ilości PA.

Zaproponowane rozwiązanie premiuje też po raz kolejny dużych operatorów, zwłaszcza w kontekście proponowanego wysokiego maksymalnego limitu wartości składanych WoD – przypominam, że rozważana jest tu kwota 30-35 mln zł - wedle danych pozyskanych na grudniowych warsztatach CPPC. Ograniczenie projektu o wartości 30-35 mln zł nawet o 1/3 PA wskutek zadziałania kryterium cenowego, prawdopodobnie nie spowoduje znaczącego spadku jego rentowności z uwagi na rozległość terytorialną i dywersyfikację potencjalnej bazy klienckiej, podczas gdy ograniczenie projektu o wartości 1 mln zł w analogicznym stopniu z dużą dozą pewności zachwieje jego opłacalnością.

Chcielibyśmy w tym miejscu powrócić do zignorowanej całkowicie przez CPPC propozycji, którą KIKE przedłożyła w stanowisku z dnia 18.11.2024 r., dotyczącym pierwszych założeń naboru KPO4. W celu zapewnienia możliwie najwyższej jakości budowanych sieci szerokopasmowych, jak i minimalizacji ryzyka „blokowania” białych PA, KIKE nadal proponuje wprowadzenie dodatkowego kryterium punktowego. **Naszym zdaniem ocenie punktowej powinna podlegać bliskość własnej sieci do PA obejmowanych zasięgiem składanego wniosku.** Uszczegóławiając, proponujemy aby premiowano odległość do najbliższego węzła własnej sieci szerokopasmowej, który to węzeł Wnioskodawca byłby zobowiązany wskazać w składanym WoD. Punktacja powinna być maksymalnie uproszczona i wystandaryzowana, tak aby z jednej strony uniknąć spowolnienia procesu oceny, a z drugiej zapewnić przejrzystość zasad naboru. Wskazana odległość od węzła sieci własnej byłaby następnie weryfikowana przez eksperta UKE.

Istotą powyższej propozycji jest uwzględnienie w projektach KPO preferencji dla „lokalności”, rozumianej jako obecność danego operatora na obszarze, na którym zamierza budować sieć KPO4. Jak wielokrotnie podkreślało CPPC, celem ustalanych reguł konkursowych winno być zwiększenie liczby wniosków wysokiej jakości, zapewniających późniejsze wywiązanie się ze zobowiązań umownych. Ponadto, preferencja dla bliskości geograficznej pomiędzy siecią planowaną, a istniejącą pozwoli osiągnąć szereg innych korzyści:

- a. niższy koszt budowy (CAPEX),
- b. niższy koszt utrzymania sieci (OPEX) przy jednoczesnej wyższej rentowności (efekt synergii),
- c. zapewnienie wyższego standardu obsługi klienta (wskutek m.in. bliskości do BOK oraz serwisu),
- d. zapewnienie, iż nowa infrastruktura powstanie w oparciu o doświadczonego i znającego lokalne uwarunkowania operatora.

**Dla KIKE wysoce niejasna jest też propozycja dwustopniowej procedury oceny wniosków o dofinansowanie.** Wedle propozycji przedstawionych w dniu 13.12.2024 r., ocena wniosków ma się odbywać w dwóch etapach. Najpierw będzie przeprowadzana ocena sytuacji finansowej wnioskodawcy i wykonalności finansowej przedsięwzięcia, przy czym, jeśli projekt nie będzie przekraczał kwoty 1,5 mln zł, wystarczy tylko odpowiednie oświadczenie przedsiębiorcy. W drugim etapie pozytywnie zweryfikowany wnioskodawca otrzyma dostęp do systemu, w którym będzie mógł wybrać punkty adresowe i złożyć wniosek w konkursie.

**Zdaniem KIKE powyższe założenia całkowicie nie sprawdzą się w praktyce.** Nie wiadomo jakiego rodzaju dokumenty należy złożyć na pierwszym etapie, zwłaszcza w przypadku przekroczenia kwoty 1,5 mln zł wartości projektu, powyżej której – jak rozumiemy – dokonana zostanie pełna ocena zdolności finansowej wnioskodawcy. Nie wyjaśniono też, jak taka ocena miałaby zostać dokonana, skoro:

- a. nie wskazujemy na tym etapie konkretnych PA, a co za tym idzie, nie znamy dokładnej wyceny przedsięwzięcia,
- b. z w/w powodów nie jesteśmy też w stanie oszacować przychodu z budowanej sieci,
- c. wreszcie – wskutek zadziałania kryterium obniżenia wkładu publicznego jako jedynej determinanty dostępu do danego PA – w każdej chwili projekt może zostać znacząco okrojony terytorialnie, co w oczywisty sposób zmniejszy jego efektywność ekonomiczną.

Należy też w tym miejscu powrócić do doświadczeń naboru III C1.1.1 KPO, nakazujących domniemywać, iż obecnie proponowana konstrukcja nie sprawdzi się w praktyce i stanowić będzie barierę dostępu do naboru.

Przed wszystkim **trudno podzielić pogląd, iż eksperci CPPC zdołają dokonać oceny finansowej projektów w okresie maksymalnie kilku tygodni.** Przypominam, iż w przypadku naboru III pomiędzy momentem zakończenia naboru, a publikacją pełnej listy rankingowej minęło 120 dni (nadmienię tylko, że zgodnie z Regulaminem konkursu “Czas przewidziany na ocenę formalną i merytoryczną Wniosku wynosi co do zasady 90 dni od dnia przekazania Wniosku przez Wnioskodawcę do oceny, do momentu wysłania Wnioskodawcy informacji o wyniku oceny Wniosku”).

Ponadto, sam **arkusz analizy finansowej okazał się być narzędziem wysoce niedoskonałym.** W trakcie opracowania wniosków o dofinansowanie wnioskodawcy napotkali na liczne, niedające się usunąć błędy w arkuszu finansowym, stanowiącym jak się okazało kluczowy element dokumentacji konkursowej. Błędy te nie zostały usunięte przez CPPC. Odpowiednio wcześniej, nie zostały też przedstawione wytyczne CPPC w tej kwestii.

Arkusz analizy finansowej nie uwzględniał też specyfiki przedsiębiorstw nie prowadzących pełnej księgowości. Zgodnie ze stanowiskiem CPPC, wyrażonym w toku naboru III, „(...) analiza finansowa dla podmiotów niezobowiązanych do prowadzenia pełnej księgowości, takich jak spółki cywilne, jednoosobowe działalności gospodarcze i niektóre spółki jawne, opiera się na rachunku przepływów pieniężnych, przygotowywanym na podstawie uproszczonych bilansów i rachunków zysków i strat zgodnie z ustawą o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. Wymaga to stworzenia scenariuszy bazowego i referencyjnych, uwzględniając dane historyczne z ostatnich trzech lat oraz prognozy finansowe, co pozwala na ocenę sytuacji finansowej i wykonalności projektu”. W efekcie, postawione w ten sposób wymogi były dyskryminujące dla przedsiębiorstw nie prowadzących pełnej księgowości, zmuszając je do wykonywania dodatkowych, kosztownych i czasochłonnych prac przygotowawczych.

W propozycji przedstawionej na warsztatach w dniu 13.12.2024 r. zabrakło również informacji o ewentualnych środkach odwoławczych, przysługujących negatywnie ocenionym beneficjentom. Procedura

taka powinna być maksymalnie przyspieszona, aby umożliwić uzyskanie wyniku ponownej oceny jeszcze przed uruchomieniem dostępu do bazy punktów adresowych.

W opinii KIKE, kolejna na przestrzeni zaledwie 2 lat wersja oceny wykonalności finansowej przedsięwzięcia spowoduje dalsze perturbacje i przyczyni się do zmniejszenia transparentności, jak i popularności naboru. **Dlatego też proponujemy podniesienie limitu wydatków, poniżej którego wykonalność finansowa będzie badana na podstawie oświadczenia z 1,5 mln zł do 3 mln zł.** Zdaniem KIKE, proponowane w latach 2023-2024 metody weryfikacji ekonomicznej beneficjentów, pomimo istotnych różnic w zakresie ich rygorów, nie przyczyniły się ani do przyciągnięcia do naborów wnioskodawców o wyższym potencjale, ani też do eliminacji zjawiska odstępowania od podpisywania, czy też realizacji umów o dofinansowanie.

Podsumowując, ponownie podkreślamy, iż MŚP istotnie angażują się w rozwoju „małych ojczyzn”, poprzez wspieranie działań edukacyjnych, rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki cyfrowej, a także aktywnie współpracują z samorządami. Zdecydowana większość MŚP inwestuje tylko na terenach wiejskich i w małych miastach i nie ma zamiaru konkurować z wielkimi operatorami w dużych miastach. Taka też ich rola jest bardzo istotna, zarówno dla podnoszenia jakości życia mieszkańców „Polski powiatowej”, jak i zapewniania im bezpieczeństwa, czego dowodem okazały się zarówno pandemia COVID-19, jak wojna w Ukrainie.

**Tymczasem, pomimo zapewnień strony publicznej kolejne nabory KPO i FERC stanowią coraz większe wyzwanie w kontekście uczestnictwa w nich małych i średnich operatorów.** Działania takie, jak zmniejszanie obszarów konkursowych okazują się aktywnościami pozorowanymi, których korzyści równoważone są zaostrzeniem innych wymogów, jak również skracającym się czasem na realizację przedsięwzięć. Stąd też, traktując planowany nabór IV C1.1.1 KPO jako być może ostatnią w ciągu najbliższych kilku lat okazję do znaczącego zaangażowania środków publicznych w zjawisko zwalczania białych plam, **apelujemy o maksymalne uproszczenie jego zasad.** Powyższy postulat dotyczy zarówno reguł przeprowadzenia samego konkursu, jak i praktyki obsługi projektów przez CPPC.

Pozostajemy do Państwa dyspozycji, celem dalszych konsultacji założeń kolejnej interwencji w ramach celu C1.1.1 Krajowego Planu Odbudowy.

Z poważaniem

**Karol Skupień**



/Prezes Zarządu/

GRAP - Grupa Robocza ds. współpracy  
z Administracją Publiczną

Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej