



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-028-01/2014

P/14/098



00184715

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/098 – Realizacja projektów budowy sieci szerokopasmowych, dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Skorupski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91478 z dnia 6 października 2014 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, ul. Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok, dalej zwany „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kazimierz Baszko – Marszałek Województwa Podlaskiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Urzędu w zakresie realizacji projektów budowy sieci szerokopasmowych, dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd właściwie przygotował się, realizował i rozliczał projekt *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podlaskie*² oraz prawidłowo wybrał, nadzorował i monitorował realizację czterech projektów realizowanych przez beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego. Uwagi NIK dotyczą niesformułowania wymogu korzystania z infrastruktury i usług SSPW przez beneficjentów projektów RPOWP, co spowodować może nieosiągnięcie wskaźników rezultatu tego projektu oraz braku wiedzy o sposobie określania oddziaływania projektu SSPW, bez czego stopień realizacji tych wskaźników nie będzie możliwy do określenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja infrastruktury sieci szerokopasmowej przez Samorząd Województwa jako beneficjenta środków z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej³

1.1. Przygotowanie realizacji projektu

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Wniosek Samorządu Województwa o dofinansowanie projektu SSPW⁴ złożono do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości⁵ 14.09.2010 r. Wartość projektu określono na 252.358,1 tys. zł⁶, koszty kwalifikowalne na 208.030,3 tys. zł, zaś wartość dofinansowania na 197.628,8 tys. zł (w tym 176.825,7 tys. zł z budżetu środków europejskich⁷ i 20.803,0 tys. zł⁸ z budżetu państwa). Wkład własny Samorządu stanowił 5% wydatków kwalifikowalnych (tj. 10.401,5 tys. zł) i całość wydatków niekwalifikowalnych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² dalej: SSPW.

³ dalej: PORPW, Oś priorytetowa II Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, Działanie II.1 Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej.

⁴ dalej: Projekt SSPW.

⁵ dalej: PARP.

⁶ aneksem z 3.04.2013 r. całkowitą wartość projektu zmniejszono do 250.751,4 tys. zł, o czym szerzej w punkcie 1.1.6.

⁷ z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

⁸ kwota wynika z określenia w pkt D.2.3 poziomu dofinansowania z budżetu państwa i wkładu własnego Samorządu Województwa kolejno na 10 i 5% wydatków kwalifikowalnych, które z kolei wskazano na str. 10 wniosku.

(44.327,8 tys. zł) – tj. kwotę VAT. Inwestycja obejmowała 1882 km sieci szerokopasmowej ze 178 węzłami szkieletowymi i dystrybucyjnymi⁹, stwarzającymi dostęp do szerokopasmowego Internetu na 49,5% obszaru województwa, w tym dla 23,3 tys. osób zamieszkujących obszary całkowicie pozbawione infrastruktury szkieletowo-dystrybucyjnej i operatorów świadczących usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu (tzw. obszary „białe”). Wskaźniki i inne dane o zakresie przedsięwzięcia zmieniono drugim aneksem do umowy zawartym 3.04.2013 r., co przedstawiono w punkcie 1.1.6.

(dowód: akta kontroli str. 615-624, 629-630, 617-624, 1080-1081)

Wniosek o dofinansowanie był trzykrotnie uzupełniany:

- 1) 20.10.2010 r. w trakcie oceny formalnej (głównie w związku z niewypełnieniem lub niewłaściwym wypełnieniem niektórych pozycji i niezłączeniem uchwały Sejmiku Województwa o przyjęciu wieloletniego programu inwestycyjnego na lata 2010-2016),
- 2) w trakcie oceny merytorycznej: 23.12.2010 r. (w związku z niespójnościami wskaźników w studium wykonalności, przedstawieniem nieprawidłowych źródeł danych w pkt. B.4.2a wniosku) oraz 20.01 i 07.02.2011 r. (z powodu niespójności w opisie projektu, m.in. dotyczących wykazanego wskaźnika rezultatu: *liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu: 23,3 tys.* w kontekście celu projektu: zapewnienie dostępu dla 90% liczącego ponad milion mieszkańców województwa oraz braku uzasadnienia stosowania w rurociągu 4 rur HDPE).

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego, przyczyną ww. korygowanych uchybień była wielkość i skomplikowanie wniosku oraz początkowe przyjęcie przez Urząd innej interpretacji sposobu obliczania wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 615, 625)

Wartość inwestycji określono na podstawie badań rynkowych i obowiązujących norm oraz podatku VAT. (dowód: akta kontroli str. 1106-1108)

1.1.2. Realizację projektu SSPW powierzono – wyodrębnionemu w Departamencie Społeczeństwa Informacyjnego – Referatowi Rozwoju Wojewódzkiej Sieci Szerokopasmowej¹⁰. Zatrudnionych w nim było do maja 2012 r. 4-6, a następnie 7-8 pracowników¹¹, w tym 1-3¹² osoby z wykształceniem informatycznym lub telekomunikacyjnym. Ponadto 1-5 osób¹³ zatrudnionych było wcześniej w sektorze informatyki lub telekomunikacji. Referat WSS podlegał zastępcy dyrektora¹⁴, który był Kierownikiem projektu. (dowód: akta kontroli str. 626, 615)

1.1.3. Umowę o dofinansowanie projektu zawarto z PARP 15.04.2011 r. Określone w niej wartość projektu, kwota wydatków kwalifikowalnych, w tym kwota dofinansowania i wkład własny Samorządu Województwa były zgodne z danymi zamieszczonymi we wniosku złożonym do PARP i wynosiły odpowiednio 252.358,1; 208.030,3; 197.628,8 i 10.401,5 tys. zł. (aneksem z 3.04.2013 r. całkowitą wartość projektu zmniejszono do 250.751,4 tys. zł, o czym szerzej w punkcie 1.1.6). (dowód: akta kontroli str. 627-633)

1.1.4. Zgodnie z wymogiem § 10 pkt 1 umowy o dofinansowanie, w wymaganym terminie beneficjent dostarczył do PARP harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji. Uwzględniono w nim następujące cztery etapy (zakresy) realizacji inwestycji i okresy ich realizacji:

etap I: zarządzanie projektem: *I kwartał 2010 r. – IV kwartał 2014 r.*, zakup sprzętu i wyposażenia: *III – IV kw. 2011 r.*, opłaty związane z realizacją projektu: *III kw. 2011 r. – IV kw. 2014 r.* (tj. zadania 1-3),

etap II: projektowanie infrastruktury: *III kw. 2011 r. – IV kw. 2012 r.* i zakup gruntów *I – IV kw. 2012 r.* (zadania 1 i 2),

⁹ oraz ośmioma węzłami szkieletowymi.

¹⁰ dalej: referat WSS.

¹¹ W punkcie 1.1.2 każdorazowo podano liczby pracowników zatrudnionych jednocześnie. Wszystkich pracowników, zatrudnionych w różnych okresach, było 12.

¹² Wszystkich takich pracowników, zatrudnionych w różnych okresach, było 4.

¹³ W tym 1-3 osoby z wykształceniem informatycznym lub telekomunikacyjnym. Wszystkich takich pracowników, zatrudnionych w różnych okresach, było 6.

¹⁴ Uwzględnionego wśród pracowników wykazanych powyżej.

etap III: roboty budowlane: III kw. 2012 r. – I kw. 2014 r., zakup i instalacja urządzeń aktywnych stanowiących wyposażenie węzłów¹⁵; II – IV kw. 2013 r. (zadania 1 i 2),
etap IV: promocja: III kw. 2011 r. – IV kw. 2014 r., szkolenia: IV kw. 2011 r. – IV kw. 2014 r. (zadania 1 i 2). (dowód: akta kontroli str. 641)

Harmonogram ten był 13-krotnie aktualizowany. Wg ostatniej wersji – z 26.08.2014 r., wprowadzonej aneksem nr 3 do umowy przyjętym 27.11.2014 r. – terminy rozpoczęcia poszczególnych zadań były przesunięte o 1-12 kwartałów, zaś terminy ich zakończenia – o 4-12 kwartałów:

etap I: zarządzanie projektem: III kwartał 2010 r. – IV kwartał 2015 r., zakup sprzętu i wyposażenia: IV kw. 2012 r. – I kw. 2015 r., opłaty związane z realizacją projektu: IV kw. 2011 r. – IV kw. 2015 r. (zadania 1-3),
etap II: projektowanie infrastruktury: IV kw. 2011 r. – II kw. 2015 r. i zakup gruntów I– IV kw. 2015 r. (zadania 1 i 2),
etap III: roboty budowlane: IV kw. 2011 r.¹⁶. – IV kw. 2015 r., zakup i instalacja urządzeń aktywnych: I – IV kw. 2015 r. (zadania 1 i 2),
etap IV: promocja i szkolenia: III kw. 2014 r. – IV kw. 2015 r. (zadania 1 i 2). (dowód: akta kontroli str. 703-715, 736)

Kierownik projektu wyjaśnił, że dopiero ostatnią wersję harmonogramu należy uznać za realną, gdyż na tym etapie prac możliwe było określenie możliwego do zrealizowania harmonogramu rzeczowo-finansowego przez wykonawców oraz że przestrzeganie tego harmonogramu jest przez beneficjenta egzekwowane”. (dowód: akta kontroli str. 717)

Zmiany harmonogramu zostały 9-krotnie pisemnie zaakceptowane przez PARP: pismami z 13.05.2011 r. – 7.08.2014 r. oraz poprzez załączenie do aneksów do umowy o dofinansowanie zawartych 3.04.2013 r. i 27.11.2014 r. – tj. 3-125 dni po ich sporządzeniu (do pozostałych harmonogramów zatwierdzenia PARP nie wpłynęły). Przyczyny przesunięć terminów realizacji projektu przedstawiono w punkcie 1.2.8. (dowód: akta kontroli str. 702)

1.1.5. W sporządzonym na podstawie § 11 umowy o dofinansowanie harmonogramie przekazywania dofinansowania, uwzględniono – w układzie kwartalnym – planowane wydatki kwalifikowalne oraz wartość środków do wypłaty, z wyszczególnieniem zaliczek i refundacji. Samorząd Województwa sporządził i przekazał do PARP jedenaście aktualizacji harmonogramu¹⁷, PARP zatwierdziła osiem z nich¹⁸, w tym ostatni – z 26.08.2014 r.¹⁹ (do pozostałych zatwierdzenia PARP nie wpłynęły).

(dowód: akta kontroli str. 642, 716)

1.1.6. Umowa o dofinansowanie była zmieniana trzykrotnie. W aneksie nr 1 z 19.07.2011 r. wskazano wyodrębniony rachunek bankowy do obsługi projektu (utworzony 15.02.2011 r.). W aneksie nr 2 z 3.04.2013 r. (oprócz zmiany numeru rachunku województwa²⁰):

- a) zakończenie realizacji projektu przesunięto z 31.12.2014 r. na 31.10.2015 r. W sporządzonej 14.11.2012 r. notcie wyjaśniającej zasadność tej zmiany wskazano na zakres rzeczowy pozostały do zrealizowania: podpisanie umów z wykonawcami robót budowlanych miało nastąpić w grudniu 2012 r., a rozpoczęcie robót – w II kwartale 2013 r. (przyczyny przesunięć terminów realizacji projektu przedstawiono w punkcie 1.2.8),
- b) zmieniono wartości wskaźników produktu, zwiększając liczbę węzłów ze 178 do 181 i zmniejszając planowaną długość sieci z 1882 do 1852 km, a także liczbę bezpośrednio utworzonych nowych etatów z 6 do 3. W ślad za zmianą dokonaną w studium wykonalności, zmniejszono wartość projektu do 250.751,4 tys. zł (o 0,6%) oraz kwotę wydatków kwalifikowalnych i dofinansowania – do kolejno 204.824,2 i 194.583,0 tys. zł – o 1,5%. Kierownik projektu wyjaśnił, że beneficjentowi nie były

¹⁵ zadanie to planowane jest do zrealizowania z udziałem operatora infrastruktury, co przedstawiono w punkcie 1.2.1.

¹⁶ do projektu włączono roboty wykonane przez Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich.

¹⁷ dwie zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego nie wymagały zmiany harmonogramu przekazywania dofinansowania.

¹⁸ wskazanymi powyżej pismami 20.02.2012 r., 11.04 i 4.09.2013 r. oraz poprzez ustanowienie 2 innych harmonogramów załącznikami do umowy.

¹⁹ zatwierdzeń pozostałych harmonogramów nie przedstawiono.

²⁰ przyporządkowanego wyłącznie do realizacji tego projektu.

znane przyczyny zmniejszenia wartości projektu, których dokonano wbrew jego stanowisku. Nie uległ zmianie wskaźnik „liczba projektów realizowanych z zakresu społeczeństwa informacyjnego” – 1,

- c) zmieniono wartości dwóch wskaźników rezultatu i nazwę jednego z nich. Planowaną „liczbę osób, które uzyskały możliwość dostępu do internetu”, zwiększono z 23,3 do 173 tysięcy. W ostatniej wersji studium wykonalności – po zmianach z marca 2012 r. – wartość tego wskaźnika określono na 160,3 tys. osób²¹. Była to liczba osób na obszarach klasyfikowanych jako „białe tradycyjne”²². Z kolei wskaźnik „obszar, na którym stworzono możliwość dostępu do internetu szerokopasmowego” o wartości 49,5% skorygowano na „obszar, na którym stworzono możliwość dostępu do podstawowego internetu szerokopasmowego” o wartości 43,1% – w związku z dokonaniem analogicznej zmiany w studium wykonalności. Referat WSS nie znał sposobu obliczenia tych wskaźników, co przedstawiono poniżej w punkcie „Uwagi dotyczące badanej działalności”;
- d) dopuszczono przekazywanie dofinansowania wyłącznie w formie płatności lub dotacji celowej, w proporcjach innych niż 85% i 10% – które należy zachować dopiero w rozliczeniu końcowym.

(dowód: akta kontroli str. 718-733, 746-747, 1088, 1090, 1097-1098)

W aneksie nr 3 z 27.11.2014 r.:

- 1) przyjęto sporządzone 26.08.2014 r.: harmonogram rzeczowo-finansowy (przedstawiony w punkcie 1.1.4 niniejszego wystąpienia) oraz dostosowany do niego harmonogram realizacji projektu, harmonogram przekazywania dofinansowania i plan finansowy projektu,
- 2) zgodnie z notą wyjaśniającą beneficjenta z 5.02.2014 r. zmieniono sposób i termin realizacji działań informacyjnych o realizacji projektu, głównie poprzez zastąpienie konferencji prasowych – będących faktycznie działaniem bezkosztowym – kampanią medialną w formie produkcji i emisji spotów promocyjnych, zaś spotkań informacyjno-konsultacyjnych z operatorami – konferencjami, w których udział wezmą również instytucje będące przyszłymi klientami SSPW. Wprowadzono też działania promocyjne skierowane do dzieci na terenach oddziaływania projektu. Zmniejszono zaś liczbę rodzajów publikacji dotyczących projektu (przed aneksem planowano broszury, ulotki, biuletyny i plakaty) oraz zrezygnowano z utworzenia infolinii (jako działania generującego zbędny koszt zatrudnienia dodatkowej osoby i nieefektywnego, gdyż informacji mogą udzielać pracownicy);
- 3) zgodnie z notą wyjaśniającą beneficjenta z 26.08.2014 r. do obsługi projektu utworzono trzy nowe etaty, zwiększono poziom finansowania dwóch etatów dotychczasowych z 0,75% do 100% oraz zaangażowanie dwóch osób na dodatkach specjalnych (co skutkowało zwiększeniem wskaźnika produktu *liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów* z 3 do 3,75 w 2013 r. i 5 w latach 2014-2015 oraz liczby miejsc pracy utworzonych bezpośrednio – z 3 do 5). Zwiększenie zatrudnienia ma zostać sfinansowane w ramach dotychczasowego budżetu projektu.

(dowód: akta kontroli str. 734-745)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Samorząd Województwa realizował projekt SSPW nie znając sposobu określenia ani zweryfikowania liczby mieszkańców, którzy w rezultacie mieli uzyskać dostęp do internetu szerokopasmowego ani obszaru, na którym taki dostęp zostanie zapewniony. We wniosku o dofinansowanie określono wprawdzie wskaźniki „liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do internetu” – 173 tysiące i „obszar, na którym stworzono możliwość dostępu do podstawowego internetu szerokopasmowego” – 43,1%, jednak nie posiadano wiedzy, w jaki sposób zostały one obliczone. W stanowiących załączniki do pierwotnej umowy o dofinansowanie: pierwszej wersji studium wykonalności sporządzonej 21.03.2010 r. oraz wersji wniosku o dofinansowanie z 20.01.2011 r., liczba takich osób określona była

²¹ Taką wartość wskaźnika przedstawiono 7-krotnie, m.in. w punkcie *Wskaźniki rezultatu*. W jednym miejscu podano z kolei, że *liczba mieszkańców na terenach objętych interwencją* wynosi 172.994, jednak nie stwierdzono, że jest to wartość wskaźnika rezultatu.

²² tj. na których nie ma żadnego dostawcy „tradycyjnej” sieci szerokopasmowej.

na 23,3 tysięcy, tj. ponad siedem razy mniej, zaś obszar – na 49,5%. Kierownik projektu wyjaśnił, że brak znajomości metodologii obliczania wskaźników wynika z nieprzedstawienia jej w dokumentacji projektu oraz że „zastosowano się do określenia wartości wskaźników dokonanego przez ekspertów JASPERS²³ na podstawie studium wykonalności. Pracownik referatu WSS zweryfikował sposób obliczenia wskaźnika w czasie przesyłania not wyjaśniających w tej sprawie, jednak na chwilę obecną nie jesteśmy w stanie go odtworzyć. Ostateczne wskaźniki realizacji projektu wypracowane przez ekspertów JASPERS przy współpracy autorów studium wykonalności oraz pracowników referatu WSS, zatwierdzone decyzją Komisji Europejskiej²⁴ potwierdzającą wniesienie przez nią wkładu finansowego należy jednak uznać za wiarygodne i optymalne. Zgodnie z brzmieniem wskaźników należy też przyjąć, że dotyczą one rezultatu osiągniętego wyłącznie w wyniku realizacji projektu”. W rezultacie Samorząd Województwa nie znał sposobu obliczenia osiąganych po zakończeniu realizacji projektu wartości osiąganych wskaźników. Kierownik projektu wyjaśnił, że sposób ten zostanie wypracowany zgodnie z metodyką zastosowaną przez autorów studium wykonalności i ekspertów JASPERS.

(dowód: akta kontroli str. 616-624, 746-747, 1080- 1081, 1090, 1099-1100)

2. W harmonogramie projektu przedstawionym w treści wniosku o dofinansowanie – ostatniej wersji sporządzonej 13.09.2012 r., zakończenie budowy oraz towarzyszących jej działań inżyniera kontraktu i operatora infrastruktury, doradztwa prawnego i reprezentacji prawnej beneficjenta, a także działań promocyjnych i edukacyjnych zaplanowano na 31.12.2015 r. Tymczasem zgodnie z § 14 ust. 9 w zw. z § 7 ust. 2 zawartej wcześniej (15.04.2011 r.) umowy o dofinansowanie, ostatni wniosek o płatność należy złożyć do 31.10.2015 r. W harmonogramie realizacji projektu stanowiącym zał. nr 1 do umowy o dofinansowanie terminy zakończenia ww. działań zostały prawidłowo skorygowane na 30.09 – 31.10.2015 r., jednak w zbiorczej pozycji 8 „Etap budowy / umowa budowlana, działania promocyjne oraz edukacyjne” pozostawiono błędną datę 31.12.2015 r. Kierownik projektu wyjaśnił: „Na etapie sporządzania wniosku sądziliśmy, że wydatki możemy ponosić do końca 2015 roku. Omyłkowo wpisana data w harmonogramie realizacji projektu zostanie skorygowana, a wszystkie ww. działania zostaną zakończone w terminach wskazanych w poprawionym zał. nr 1 do umowy o dofinansowanie i w jej treści.”

(dowód: akta kontroli str. 672-673, 630-631, 747, 735)

1.2. Realizacja projektu

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Beneficjent wybrał rekomendowany w studium wykonalności wariant wykonania infrastruktury pasywnej „zaprojektuj i wybuduj”. Dokonanie wyboru operatora infrastruktury zaplanowano w drodze otwartej, niedyskryminującej procedury, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o *partnerstwie publiczno-prywatnym*²⁵, z zastosowaniem trybu dialogu konkurencyjnego przewidzianego w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁶. Jak wyjaśnił Kierownik projektu, zawarcie umowy z wyłonionym operatorem planowane jest na I kwartał 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1096, 736, 748)

W programie funkcjonalno-użytkowym nie zaplanowano etapowego uruchamiania z wykorzystaniem infrastruktury aktywnej (zaplanowano jedynie m.in. usługi wykorzystania infrastruktury pasywnej poprzez dzierżawę włókien, otworów rurociągu oraz miejsca na kolokację przełącznic i urządzeń). Kierownik projektu wyjaśnił, że wariant etapowego wykorzystania infrastruktury pasywnej nie będzie realizowany, gdyż dopiero od wiosny 2015 r. sieć zacznie nabierać kształtu funkcjonalnego, zaś etapowanie wykorzystania infrastruktury aktywnej wymagałoby udziału jej operatora. Zadaniem operatora będzie przeprowadzenie przetargu na wybór dostawcy, który zamontuje urządzenia aktywne (do 30.09.2015 r.). Wyjaśnił on również, że ustalenie rodzaju zastosowanej infrastruktury

²³ Joint Assistance to Support Projects In European Regions - Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów.

²⁴ z 18.04.2013 r.

²⁵ Dz. U. z 2009 r., nr 19, poz.100 ze zm. - w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U z 2009 r. nr 19, poz. 101 ze zm.)

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm., dalej: ustawa prawo zamówień publicznych. Rozwiązanie to rekomendowano również w studium wykonalności.

aktywnej z operatorem jest zasadne, gdyż będzie to dla niego pomocne we właściwym zarządzaniu siecią. (dowód: akta kontroli str. 781-782, 749)

1.2.2. Wyboru sześciu wykonawców SSPW (wszystkich ośmiu części/obszarów zamówienia) dokonano w trybie przetargu nieograniczonego na *Zaprojektowanie i wykonanie pasywnej sieci szerokopasmowej w projekcie „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podlaskie”* ogłoszonego w dniu 21.08.2012 r.²⁷ W wyniku dokonanej przez NIK analizy udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie części A o wartości 35.806,2 tys. zł²⁸ (która stanowiła 17,9% całkowitej wartości zamówienia) ustalono, że wpłynęły trzy ważne oferty, z których wybrano Aldesa Construcciones S.A. (z Hiszpanii) z najniższą ceną 34.371,4 tys. zł (zgodnie z przyjętym kryterium oceny: cena – 100%). Umowę zawarto 21.03.2013 r. – na kwotę 27.944,2 tys. zł netto plus VAT²⁹. Aneksem z 13.03.2014 r. wartość umowy zmniejszono do 27.935,1 tys. zł netto plus VAT – w związku ze skorzystaniem przez wykonawcę z możliwości pozyskania istniejącej infrastruktury teletechnicznej³⁰ (co przedstawiono w punkcie 1.2.6).

(dowód: akta kontroli str. 750-841, 864-882)

W przetargu nieograniczonym na *Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w projekcie „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podlaskie”* ogłoszonym 1.11.2012 r.³¹ wpłynęło sześć ważnych ofert, z których wybrano ofertę konsorcjum firm: ECM Group Polska S.A. w Warszawie i Śląska Sieć Metropolitalna Sp. z o.o. w Gliwicach z najniższą ceną 3.590,4 tys. zł (zgodnie z przyjętym kryterium oceny: cena – 100%). Umowę zawarto 26.02.2013 r. na kwotę 2.919 tys. zł netto plus VAT³².

(dowód: akta kontroli str. 842-846, 855-863)

Ogłoszenia o obu ww. zamówieniach oraz specyfikacje ich istotnych warunków zawierały wszystkie elementy wymagane w art. 41 i 36 ust. 1 i 2 ustawy prawo zamówień publicznych. Wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły oświadczenia wymagane w art. 17 ust. 2 tej ustawy. (dowód: akta kontroli str. 750-774)

Wszystkie osiem umów na wykonawstwo inwestycji (na obszarach A-H) zawarto 21.03.2013 r., zaś umowę powierzenia obowiązków inżynierowi kontraktu – 26.02.2013 r. Umowy były zgodne z wzorem, w tym również zapis, że uprawnienia zamawiającego z tytułu rękojmi lub gwarancji wygasają z upływem pięciu lat od odbioru końcowego, a ujęte w umowach kwoty były zgodne z ofertami. (dowód: akta kontroli str. 752, 855-879)

1.2.3. W zakresie nadzoru i kontroli sprawowanej przez beneficjenta nad realizacją zadań przez inżyniera kontraktu, w zawartej z nim umowie z 26.02.2013 r. postanowiono m.in., że będzie on stosował się do poleceń beneficjenta (§ 5 ust. 1). Inżynier kontraktu zobowiązany został do sporządzania raportów miesięcznych, rocznych, końcowych i ostatecznego. Wraz z raportem miesięcznym przedstawiany ma być protokół rozliczeniowy z informacją o postępie prac, zawierającą wskazanie długości sieci objętej przez wykonawców pracami projektowymi (które zgłoszono do właściwego organu, a ten nie zgłosił sprzeciwu³³); wskazanie długości wykonanej i odebranej sieci oraz informację o zrealizowanych dostawach. Dołączyć należało kopie protokołów odbioru częściowego wybudowanych relacji i ich dokumentacji projektowej, protokołów odbioru warstwy aktywnej i jej dokumentacji projektowej oraz protokołu odbioru końcowego (§ 9). Beneficjent zastrzegł sobie udział w odbiorach³⁴ oraz że podstawę do wystawienia faktury przez inżyniera kontraktu stanowi uprzednie zatwierdzenie przez beneficjenta protokołu rozliczeniowego

²⁷ data publikacji Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2012 / S 159 – 265555 i na stronie internetowej zamawiającego www.wrotapodlasia.pl; zaś w siedzibie Urzędu 16.08.2012 r.

²⁸ wartość zamówienia w tej części była największa.

²⁹ co daje kwotę brutto 34.371,4 tys. zł.

³⁰ zamiast budowy nowej infrastruktury, rozwiązanie alternatywne przewidziane w programie funkcjonalno-użytkowym, pkt. 1.4.1.6.

³¹ data publikacji Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2012/S 159 – 265555; zaś i na stronie internetowej zamawiającego www.wrotapodlasia.pl i w siedzibie Urzędu 31.10.2012 r.

³² co daje kwotę brutto 3.590,4 tys. zł.

³³ lub dla których uzyskano wymagane prawomocne pozwolenia - o które wykonawcy w toku realizacji projektu nie ubiegali się.

³⁴ w rozdziale 3, punkcie VII.2 Szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, stanowiącego zał. nr 1 do umowy.

i raportu miesięcznego (§ 9 umowy). Działania te były przez beneficjenta realizowane, co przedstawiono w punkcie 1.2.9. (dowód: akta kontroli str. 855-863)

1.2.4. Zgodność technologiczna i kompatybilność poszczególnych odcinków infrastruktury pasywnej realizowanych przez sześciu wykonawców na ośmiu obszarach mają zostać zapewnione przez:

- 1) zaplanowanie jednej technologii dla całej sieci, w oparciu o jednolitą strukturę światłowodową,
- 2) określenie szczegółowych wymagań (specyfikacji) materiałów i elementów sieci, tj. kabli optotelekomunikacyjnych, osprzętu światłowodowego, rur oraz studni i zasobników kablowych, zewnętrznych szaf kablowych dla węzłów dystrybucyjnych i węzłów NGA, wyposażenia węzłów szkieletowych i dystrybucyjnych, mikrokanalizacji światłowodowej, mikrorurek i mikrokabli oraz dla budowy: kanalizacji teletechnicznej, układania kabli, wymagań transmisyjnych, a także w zakresie badań i pomiarów linii optoteletransmisyjnych. Określono również wymogi dotyczące odbiorów dokumentacji i robót. Dodatkowo – jak wyjaśnił Kierownik projektu – beneficjent i inżynier kontraktu wyegzekwowali od wykonawców realizację dostawy urządzeń alarmowych do węzłów (szkieletowych i dystrybucyjnych) tej samej firmy – w celu łatwiejszego zarządzania za pomocą jednolitej aplikacji centralnej,
- 3) określenie punktów styku poszczególnych odcinków sieci (w tym wskazanie wykonawcy studni kablowych na granicach obszarów),
- 4) zaplanowanie zlecenia zakupu urządzeń aktywnych dla wszystkich obszarów jednemu podmiotowi – operatorowi infrastruktury. Sposób realizacji przez Samorząd Województwa funkcji koordynatora prac wykonywanych na poszczególnych obszarach przedstawiono w punkcie 1.2.9. (dowód: akta kontroli str. 648, 790-822, 828-829883)

1.2.5. Zakończenie postępowania dotyczącego wyboru operatora infrastruktury w pierwotnym harmonogramie zaplanowane było na 1.07.2011 r., zaś w harmonogramie po zmianach załączonym do aneksu nr 3 – na 30.11.2014 r. O udzielenie wsparcia w ramach *Projektu systemowego – działania na rzecz rozwoju szerokopasmowego dostępu do internetu*, poprzez sporządzenie ekspertyzy i wydanie rekomendacji w zakresie wyboru operatora infrastruktury Zarząd Województwa zwrócił się do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w dniu 22.10.2012 r. Od 23.01 do 9.04.2013 r., na podstawie umowy z ministerstwem, konsorcjum konsultantów³⁵ sporządziło cztery ekspertyzy dotyczące prawno-ekonomicznych uwarunkowań eksploatacji SSPW. Po dokonaniu kolejnych wstępnych uzgodnień, 4.06.2013 r. Zarząd Województwa zwrócił się do ministerstwa o ponowne udzielenie wsparcia w ramach tego projektu systemowego. Na podstawie kolejnej umowy z ministerstwem, konsorcjum konsultantów³⁶ 4.04.2014 r. sporządziło dodatkową analizę wrażliwości założeń finansowo-ekonomicznych, głównie przychodów (w tym w przypadku zbyt małej liczby operatorów ostatniej mili korzystających z SSPW i zakładanych cen sprzedawanych usług) oraz opublikowane 1.07.2014 r. ogłoszenie o wszczęciu dialogu konkurencyjnego z kandydatami na operatorów, określające m.in. opis zamówienia i warunku udziału w postępowaniu. W 2014 r., jak wyjaśnił Kierownik projektu, przeprowadzono dwie tury dotyczące zagadnień technicznych, dyskutowano kwestie przyszłego podziału kosztów związanych z eksploatacją sieci oraz przygotowywana jest specyfikacja istotnych warunków zamówienia sprzętu aktywnego. Do 31.12.2014 r. zaproszenia do składania ofert nie ogłoszono.

(dowód: akta kontroli str. 640, 735, 884-907, 748)

Odnosnie problemów w wyłonieniu operatora oraz kwestii kosztów i pożytków ze sprzedaży usług Kierownik projektu wskazał, że *„występuje znaczna dysproporcja pomiędzy przyszłymi przychodami z usług hurtowych świadczonych przez operatora a kosztami utrzymania sieci. Koszty te wynikają głównie z 2% podatku od budowli, który będzie ciężał na operatorze oraz opłaty za umieszczenie infrastruktury w pasach drogowych –*

³⁵ konsorcjum Vault Sp. z o.o. w Skawinie i ITTI Sp. z o.o. w Poznaniu.

³⁶ konsorcjum Ernst&Young Business Advisory spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i Wspólnicy spółka komandytowa w Warszawie, GWW Woźny i Wspólnicy spółka komandytowa w Warszawie i Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie.

obciążającej Samorząd Województwa, który dla jej zbilansowania potrzebuje uwzględnić ją w czynszu pobieranym od operatora. Rocznie kwota podatku i opłat wyniesie odpowiednio około 3 i 3,5 mln zł i razem z kosztami operacyjnymi operatora w wysokości 6-8 mln zł łączne koszty osiągną 12,5 – 14,5 mln zł. Natomiast w pierwszych kilku latach funkcjonowania sieci, do 2022 r. przychody będą powoli wzrastać z 2 do około 12,5 mln zł, głównie z powodu braku sieci dostępowych, które – jak zakładamy – dopiero będą powstawać. W rezultacie w tym okresie generowane będą kilkumilionowe straty. Również po tym okresie – nawet po wybudowaniu wszystkich potrzebnych sieci dostępowych – w związku z ww. obciążeniami spodziewane przychody nadal nie pokryją wszystkich kosztów. Tylko zmniejszenie lub czasowe zawieszenie tych obciążeń umożliwi osiągnięcie równowagi między kosztami a przychodami”. W dniu 18.12.2014 r. Departament Społeczeństwa Informacyjnego przedstawił Zarządowi Województwa informację, zgodnie z którą wskutek spodziewanego braku rentowności operowania siecią, wskazane jest opłacenie podatku od budowli przez województwo zamiast przez dzierżawcę infrastruktury, w szczególności w pierwszych siedmiu latach – w przeciwnym razie wzrasta ryzyko niezłożenia oferty przez uczestników dialogu. Jak wyjaśnił Kierownik projektu, Zarząd Województwa nie rozstrzygnął dotąd tej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 748-749, 911-922)

1.2.6. We wniosku o dofinansowanie stwierdzono m.in, że powstała infrastruktura SSPW będzie przygotowana na dołączanie do niej sieci i łączy we wszystkich technologiach, zarówno podstawowych sieci szerokopasmowych, jak i sieci NGA. Sieć ma zostać zbudowana z zachowaniem neutralności technologicznej, osiągniętej poprzez zaoferowanie szerokiej gamy usług dla różnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych (zarówno małych i dużych, jak i świadczących różne usługi: głosowe, transmisji danych, telewizyjne), standardowych interfejsów i interoperacyjności sieci. Dzięki temu techniczną możliwość podłączenia ma uzyskać każdy przedsiębiorca. Wraz z udostępnieniem możliwości podłączenia formalnej (formalny dostęp do węzłów, zlokalizowanych w publicznych lokalizacjach samorządu terytorialnego) i ekonomicznej (umiejscowienie węzłów w skupiskach ludności – końcowych odbiorców, odpowiednia polityka cenowa operatora infrastruktury, regulowana przez Urząd Komunikacji Elektronicznej i województwo), zapewniony ma zostać otwarty dostęp do sieci. Zasady neutralności technologicznej i otwartego dostępu spełnić ma zaś model z dwoma podzielonymi funkcjonalnie domenami: transportową (optyczną – pozwalającą na transmisję dowolnych protokołów) i usługową (umożliwiającą realizację usług IP o wysokiej jakości i bezpieczeństwie).

(dowód: akta kontroli str. 649, 1103-1104)

W projekcie SSPW oprócz budowy nowej sieci, dopuszczono też stosowanie tzw. wariantu alternatywnego, polegającego na wykorzystaniu już istniejącej infrastruktury, np. kanalizacji teletechnicznej – poprzez zakup lub dzierżawę z nieodwołalnym prawem użytkowania. W programie funkcjonalno-użytkowym umożliwiono pozyskanie infrastruktury istniejącej składającej się z 4 rur HDPE 40/3,7 oraz zapewniającej zainstalowanie mikrokanalizacji o pojemności min. czterech mikrorurek³⁷ – o ile rozwiązanie zostanie zastosowane na całej długości między węzłami, między węzłem i rozgałęzieniem lub między dwoma rozgałęzieniami kanalizacji kablowej. Możliwość wykorzystania istniejącej infrastruktury spełniającej wymogi tego programu przewidziano w § 4 ust. 6-7 umów z wykonawcami. Rozwiązanie to zastosowała Aldesa S.A., która – w uzgodnieniu z beneficjentem – zakupiła od PBT „HAWE” Sp. z o.o. rurę w obszarach inwestycyjnych A (33 km) i E (69,9 km) i wprowadziła do nich mikrorurki i światłowody oraz włączyła te odcinki do SSPW.

(dowód: akta kontroli str. 787-788, 866, 923-934)

Z dokonanego przez Województwo porównania danych otrzymanych na podstawie porozumienia Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Orange³⁸ wynika, że SSPW pokrywa się z siecią tego operatora w 60%. Odnośnie możliwości pozyskania infrastruktury Orange, Kierownik projektu wyjaśnił, że w końcu 2011 r. na tzw. okrągłych stołach szerokopasmowych organizowanych w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki

³⁷ dopuszczono też pozyskanie kanalizacji bez mikrorurek wprowadzenie ich przez wykonawcę.

³⁸ Orange Polska S.A. Na dzień zawarcia porozumienia spółka działała pod firmą Telekomunikacja Polska S.A.

Morskiej, spółka Orange nakłaniała do realizacji projektu w modelu DBO (zaprojektuj, wybuduj, operuj). Jednak mimo pytań, jaka byłaby wartość dodana wykorzystania istniejącej infrastruktury, Spółka nie przedstawiła konkretnej oferty. W związku z tym zdecydowano, że możliwość wykorzystania istniejącej infrastruktury zostanie ujęta do ewentualnego wykorzystania w programie funkcjonalno-użytkowym. (dowód: akta kontroli str. 615, 935)

1.2.7. Beneficjent zgodnie z wymogiem § 13 umowy o dofinansowanie przekazał do PARP m.in. kopię programu funkcjonalno-użytkowego i oszacowania wartości inwestycji, deklarację organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 – Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dostarczonej razem z wnioskiem o dofinansowanie). Kierownik projektu wyjaśnił, iż nie przekazywano (wymaganych w § 13 pkt 5 umowy o dofinansowanie) uzyskiwanych potwierdzeń prawa do dysponowania gruntami lub obiektami na cele budowlane z uwagi na duże ilości takiej dokumentacji oraz że przedstawiciele PARP na spotkaniach prosili o nieprzesyłanie jej.³⁹ Nie uzyskiwano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ani pozwoleń na budowę (zamiast tego dokonywano zgłoszeń robót budowlanych na podstawie art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁰).

(dowód: akta kontroli str. 631-632, 936, 693, 937, 1004-1008)

1.2.8. Na koniec III kwartału 2014 r. odebrano dokumentację 647,5 km sieci oraz wybudowano 545,9 (tj. 29,5% z planowanych 1852) km sieci, z czego odebrano i we wnioskach o płatność wykazano 115,8 (6,3%) km sieci. Na dzień 18.11.2014 r. długość odebranej sieci wzrosła do 145,6 km (7,9%), zaś na 27.12.2014 r. odebrana była dokumentacja 1.476,6 km sieci oraz wybudowano 1.077,7 km sieci (tj. odpowiednio 79,7 i 58,2% całości). Odebranych węzłów wyposażonych w infrastrukturę pasywną osobno nie sprawozdawano, gdyż – jak wyjaśnił Kierownik projektu – określana we wniosku o płatność wielkość wskaźnika produktu „liczba zainstalowanych węzłów” dotyczy węzłów po ich wyposażeniu także w infrastrukturę aktywną. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym po zmianach, zakup i instalacja urządzeń aktywnych ma być realizowana w 2015 r. (na każdy kwartał zaplanowano na ten cel wydatki po 5.564,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 938-960, 986)

Do 30.09.2014 r. zrealizowano wydatki kwalifikowalne w wysokości 9.743,5 tys. zł, tj. 84,2% z planowanych 11.576,6 tys. zł na ten okres w harmonogramie rzeczowo-finansowym po zmianach i 4,7% całkowitej wartości projektu. (dowód: akta kontroli str. 954)

Przyczyny przesunięć w terminach realizacji poszczególnych zadań – łącznie o około 13 miesięcy⁴¹ – były następujące:

- a) do 10.11.2011 r. – koordynowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego działania zmierzające do prenotyfikacji i notyfikacji pomocy publicznej przez Komisję Europejską⁴², sfinalizowane decyzją notyfikacyjną. W związku z uzyskiwaniem tej decyzji, beneficjent m.in. 22.07.2011 r. wysłał do ministerstwa niezbędny do wystąpienia o nią wypełniony formularz; (dowód: akta kontroli str. 615)
- b) do 12.04.2012 r. – nanoszenie korekt i konsultowanie sporządzanego na zlecenie PARP⁴³ studium wykonalności (którego ostatniej zmiany dokonano 23.03.2012 r.) – niezbędnego do zlecenia opracowania aktualizacji programu funkcjonalno-użytkowego oraz oczekiwanie na nowelizację rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

³⁹ Nie przekazywano też kopii decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż zgodnie z art. 71 ust. 2 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.) w zw. z § 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397 ze zm.) nie były one wymagane.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane.

⁴¹ okres 13 miesięcy przyjęto na podstawie daty zakończenia ostatniego zadania: przekazanie kompletnej *infrastruktury sieci szerokopasmowej Operatorowi Infrastruktury*, które w pierwszym załączonym do umowy o dofinansowanie harmonogramie realizacji projektu z dnia 24.02.2011 r. określono na 31.09.2014 r., zaś w jego ostatniej wersji - z 26.08.2014 r. - na 31.10.2015 r. Łączny czas trwania okresów wymienionych w opisie w punktach a-e jest dłuższy wynosi 16 miesięcy.

⁴² co ustalono w toku obejmującej okres do 30.09.2011 r. kontroli NIK w zakresie działań podejmowanych w latach 2007-2011 w celu zapewnienia mieszkańcom województwa podlaskiego dostępu do sieci i usług telekomunikacyjnych (nr P/11/169).

⁴³ przez pięć podmiotów: DGA S.A., InfoStrategia - Krzysztof Heller i Andrzej Szczerba Sp. J., Nizielski & Borys Consulting Sp. J., ITTI Sp. z o.o. i EFICOM S.A.

2 września 2004 r.⁴⁴, którą zniesiono wymóg dysponowania nieruchomościami na cele budowlane w przypadku zamówień publicznych na budowę regionalnych sieci szerokopasmowych na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o *wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*⁴⁵ (beneficjent nie mógł dysponować na cele budowlane wszystkimi niezbędnymi nieruchomościami, gdyż miały one dopiero zostać szczegółowo wyspecyfikowane w planowanej do sporządzenia dokumentacji projektowej). W ramach konsultowania studium, od 27.05.2009 r. do 5.03.2012 r. beneficjent skierował do PARP 16 pism lub maili z uwagami do studium, wskazującymi m.in. że projekt nie obejmuje budowy sieci dostępowych oraz zakłada poprawę dostępności do sieci jedynie o kilka punktów procentowych na obszarach białych, a pozostałe to obszary szare⁴⁶, wykonawca nie przedstawił analizy zasad korzystania z prawa używania infrastruktury (IRU⁴⁷) ani opłacalności dzierżawy w porównaniu do kosztu budowy, nie wykazał, w jakim zakresie trasy SSPW pokrywają się z istniejącą infrastrukturą (pomimo iż dysponował wynikami inwentaryzacji wykonanej przez Urząd Komunikacji Elektronicznej) oraz że dołączony do studium program funkcjonalno-użytkowy nie spełniał wymogów określonych w przepisach;
(dowód: akta kontroli str. 961, 1084)

- c) 5.05 – 1.08.2012 r.⁴⁸ – nieplanowane wydłużenie czasu potrzebnego na sporządzenie aktualizacji programu funkcjonalno-użytkowego i opisu przedmiotu zamówienia publicznego na wykonanie projektu i budowy sieci (przekazany Samorządowi Województwa przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego program funkcjonalno-użytkowy sporządzony przez autorów studium wykonalności nie spełniał wymogów wynikających z przepisów prawa). Od 17.05 do 24.07.2012 r. beneficjent skierował do drugiego wyłonionego wykonawcy⁴⁹ sześć pism z uwagami do przedkładanych projektów. Jak wyjaśnił Kierownik projektu, konieczne okazały się długotrwałe konsultacje pomiędzy wykonawcą programu, kancelarią prawną tworzącą dokumentację przetargową i zamawiającym, co związane było z unikalną dużą skalą inwestycji;
(dowód: akta kontroli str. 962-981, 985)
- d) od 19.12.2012 r. do 15.03.2013 r.⁵⁰ – rozpatrywanie przez Krajową Izbę Odwoławczą⁵¹ odwołań trzech wykonawców sieci szerokopasmowej na m.in. odrzucenie ofert dwóch z nich oraz niewybranie oferty trzeciego wykonawcy (KIO oddaliła te odwołania wyrokiem z 30.01.2013 r.⁵², który nie został przez wykonawców zaskarżony) oraz oczekiwanie na wpływ informacji o wyniku prowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli uprzedniej tego zamówienia (naruszeń nie stwierdzono);
(dowód: akta kontroli str. 847-854)
- e) od sierpnia 2013 r. do stycznia 2014 r. – wydawanie przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku⁵³ odmownych decyzji w sprawie lokalizowania infrastruktury w pasach drogowych dróg krajowych poza terenem zabudowanym. W odmowach tych wskazano m.in. na ograniczenie określone w § 140 ust. 7 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁵⁴, zgodnie z którym infrastruktura liniowa przebiegająca wzdłuż drogi poza terenem zabudowy powinna być usytuowana poza pasem drogowym. Tymczasem lokalizację sieci w pasach drogowych (m.in. dróg krajowych) zaplanowano

⁴⁴ w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129), nowelizację opublikowano 12.04.2012 r.

⁴⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675 ze zm.

⁴⁶ na których jest jeden dostawca internetu szerokopasmowego.

⁴⁷ Infeasible Right of Use - nieodwołalne prawo używania.

⁴⁸ data sporządzenia aktualizacji programu funkcjonalno-użytkowego zgodnie z umową i data sporządzenia ostatecznej wersji tego programu.

⁴⁹ pierwszy wykonawca, wyłoniony 15.03.2012 r., po czterech dniach zrezygnował z wykonania zamówienia.

⁵⁰ odpowiednio data wpływu pierwszego odwołania i data otrzymania informacji o wyniku kontroli uprzedniej.

⁵¹ dalej: KIO.

⁵² wpłynął do Urzędu 4.03.2013 r.

⁵³ dalej: GDDKiA.

⁵⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

w studium wykonalności, a w ślad za nim w dokumentacji przetargowej, umowach z wykonawcami i sporządzonych przez nich dokumentacjach projektowych oraz uzgodniono wcześniej w trybie roboczym z GDDKiA. Dnia 14.02.2014 r. w dodanym w § 140 ustępie 7a ww. rozporządzenia dopuszczono taką lokalizację w przypadku braku kanału technologicznego zlokalizowanego wzdłuż danego odcinka drogi publicznej albo braku wolnych zasobów w tym kanale. Jak wyjaśnił Kierownik projektu, taką lokalizację przewidziano wstępnie dla 15% sieci, jednak utrudnienie było dodatkowo uciążliwe z tego powodu, iż wykonawcy zobowiązani byli realizować inwestycję począwszy od węzłów szkieletowych, od których w Grajewie i Łomży przebieg sieci prowadził właśnie przez drogi krajowe. W piśmie z 11.09.2013 r. Samorząd Województwa poprosił Ministra Rozwoju Regionalnego⁵⁵ o przeprowadzenie rozmów, konsultacji i ustaleń, które umożliwią realizację projektu zgodnie z wcześniejszymi założeniami. Ponadto Kierownik projektu wyjaśnił: *„na spotkaniu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji 10.09.2013 r. z udziałem wykonawców i GDDKiA, a także na kilku spotkaniach w jej Oddziale w Białymstoku, wskazywałem na konieczność zmiany stanowiska przez zarządcę dróg krajowych, bez której projekt będzie niewykonalny. Stanowisko to podzielali nie tylko wykonawcy, lecz także przedstawiciele ministerstw nadzorujących realizację projektu. Wymagane przez GDDKiA wcześniejsze uzyskanie decyzji o odstępstwach od przepisów technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane⁵⁶ (wymagającej zgody ministra ustanawiającego te przepisy), będącej w kompetencji Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, było przez jego kierownictwo uważane za nierealne”.*

(dowód: akta kontroli str. 982-986, 1082-1083, 986, 1092, 736)

1.2.9. Beneficjent nadzorował realizację inwestycji oraz realizację zadań przez inżyniera kontraktu poprzez analizę raportów miesięcznych i protokołów rozliczeniowych z informacją o postępie prac i dostaw oraz udział w przeprowadzanych z wykonawcami prac budowlanych i inżynierem kontraktu cotygodniowych naradach koordynacyjnych oraz comiesięcznych radach budowy.

(dowód: akta kontroli str. 987-1011)

Jak ustalono na podstawie protokołów odbioru dokumentacji projektowej dwóch relacji na obszarze A⁵⁷ i robót budowlano-montażowych trzech relacji na obszarze C⁵⁸ (o łącznej długości odpowiednio 30,1 i 27,9 km) oraz protokołu rozliczeniowego i raportu miesięcznego za lipiec 2014 r., beneficjent wraz z inżynierem kontraktu uczestniczył w komisyjnych odbiorach, stwierdzając dostarczenie kompletnej dokumentacji projektowej, a także wykonanie robót zgodnie z projektem i przeprowadzenie przez inspektora nadzoru prób i badań technicznych. Ponadto w protokołach odbioru potwierdzano udzielenie gwarancji jakości i rękojmi za ewentualne wady dokumentacji oraz zobowiązanie do usuwania ewentualnych wad i braków, a także ponoszenie przez wykonawcę robót pełnej odpowiedzialności za wady (także prawne) wykonanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 987-1011)

1.2.10. W dniu 4.09.2014 r. PARP przeprowadziła wizytę monitorującą realizację projektu. Zalecono oznaczanie studni kablowych numerem zgodnym z projektem powykonawczym (w związku z uchybieniami w tym zakresie w węzle dystrybucyjnym w Trześciance), uzupełnianie na wszystkich kablach światłowodowych w studniach i kontenerach zawieszek identyfikacyjnych (które posiadały nie wszystkie kable w studniach i kontenerze w Hajnówce), wzmoczenie nadzoru Samorządu Województwa nad prawidłowością i terminowością zgłaszania przez wykonawcę wszystkich podwykonawców robót oraz podjęcie działań w celu zminimalizowania ryzyka nieterminowych dostaw rur do rurociągów kablowych (stwierdzonego z uwagi na duży zakres dostaw w skali kraju).

(dowód: akta kontroli str. 1012-1014)

⁵⁵ przekazując pismo także do wiadomości PARP.

⁵⁶ na podstawie art. 9 ustawy Prawo budowlane.

⁵⁷ relacje: A.1.8 Ryboły 19,3 km i A.1.9 Michałowo 10,4 km.

⁵⁸ relacje: C.1.25 Hajnówka-Grabowiec 10,3 km, C.1.26 Hajnówka-Kleszczewo 9,9 km, C.1.28 Hajnówka-Dasze 7,7 km.

W odpowiedzi z 24.11.2014 r. Kierownik projektu poinformował, że ww. uwagi przekazano inżynierowi kontraktu, który podjął działania w celu usunięcia usterek, a inspektorów sprawdzających budowę uczulono, by weryfikowali to na bieżąco. Odnośnie dostaw rur, po rozmowach z wykonawcami i skontrolowaniu jednego z nich stwierdzono, że są one zamawiane z kilkutygodniowym wyprzedzeniem i aktualnie nie występuje zagrożenie nieterminowych dostaw. (dowód: akta kontroli str. 1015)

1.2.11. Jak wyjaśnił Kierownik projektu, nie jest planowane aneksowanie umowy z PARP odnośnie terminu realizacji inwestycji, gdyż osiągnięty dotąd poziom realizacji wskazuje, że projekt zostanie zakończony w aktualnie obowiązującym terminie. (dowód: akta kontroli str. 1016)

1.2.12. Do 18.11.2014 r. w ramach promocji projektu w Telewizji Białystok⁵⁹ wyemitowano (w dniach 8.09 – 17.11.2014 r.) sześć 8-9 minutowych audycji informacyjnych⁶⁰. Udostępniono je również na stronie internetowej projektu na portalu Samorządu Województwa *Wrota Podlasia*, na której opublikowano też m.in. opis projektu, przebieg sieci przedstawiony na mapach, wykaz miejscowości, w których zlokalizowane zostaną węzły oraz uzupełniane co 1-4 miesiące informacje na temat nowych wydarzeń w realizacji projektu. Na ww. audycje wykorzystano 34,7 tys. zł (w tym 28,2 tys. zł wydatków kwalifikowalnych)⁶¹, co stanowiło 11% wydatków na promocję zaplanowanych na III i IV kwartał w ostatnim harmonogramie rzeczowo-finansowym (z 26.08.2014 r.). W dniu 9.10.2014 r. zawarto umowę z Tarraya S.A. w Poznaniu na realizację kampanii informacyjno-promocyjnej i dostawę związanych z projektem materiałów promocyjnych do 30.09.2015 r., o łącznej wartości 1.167,8 tys. zł. Łączne zaangażowanie wydatków na promocję wyniosło 1.202,5 tys. zł i było o 34,0 tys. zł (2,9%) wyższe niż kwota ujęta na ten cel w umowie o dofinansowanie (1.168,5 tys. zł). Kierownik projektu wyjaśnił, że „zostanie skierowany wniosek do PARP o przesunięcie brakującej kwoty ze środków na wynagrodzenia, które – mimo zwiększenia zatrudnienia dokonanego aneksem nr 3 z 27.11.2014 r. – nie zostaną wykorzystane”.

(dowód: akta kontroli str. 1053-1055, 735-736, 1017, 1018-1027)

Umowę z wykonawcą – Syntea S.A. w Lublinie – zaplanowanych w projekcie szkoleń, o łącznej wartości 754,6 tys. zł, dla 1400 osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym Zarząd Województwa zawarł 12.11.2014 r. Do 30.12.2014 r. nie rozpoczęto szkoleń, które zgodnie z ostatnim harmonogramem rzeczowo-finansowym z 26.08.2014 r. miały być realizowane począwszy od III i IV kwartału 2014 r.⁶² Kierownik projektu wyjaśnił, że „wynikło to z opóźnienia w realizacji etapów projektu, które poprzedzają rozpoczęcie szkoleń oraz że aktualnie wykonawca uwzględnił uwagi beneficjenta do programu i przygotowuje harmonogram szkoleń, które zostaną zrealizowane w pełnym zaplanowanym wymiarze”.

(dowód: akta kontroli str. 1027-1044, 736)

1.3. Finansowe rozliczenia realizacji projektu

Opis stanu faktycznego

1.3.1. Zgodnie z wymogiem § 12 ust 1 umowy z PARP, finansowa obsługa projektu była przez beneficjenta prowadzona za pomocą wyodrębnionego rachunku bankowego. Beneficjent wywiązał się też z określonego w § 12 ust 2 ww. umowy obowiązku wyodrębnienia informatycznej ewidencji księgowej, która w zakresie projektu SSPW prowadzona jest w osobnej księdze *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej*.

(dowód: akta kontroli str. 631, 719, 1045-1050)

1.3.2. Do 31.12.2014 r. beneficjent złożył do PARP 21 częściowych rozliczeń wydatków w formie wniosków o płatność na łączną kwotę 16.486,0 tys. zł (6,6% całkowitej wartości projektu), z czego wydatki kwalifikowalne stanowiły 13.627,0 tys. zł (6,6% ogółu tych wydatków). Wydatki kwalifikowalne dotyczyły głównie projektowania infrastruktury – 6.803,6 tys. zł (46,7% planu na ten cel), odebranych robót budowlanych o łącznej wartości 4.668,0 tys. zł (3,2% planu), wynagrodzeń – 1.256,9 tys. zł (19,7%) i doradztwa –

⁵⁹ Telewizja Polska S.A., Oddział w Białymstoku.

⁶⁰ audycje opublikowano także na stronie http://si.wrotapodlasia.pl/pl/Sieci_szerekopasmowe/Promocja_projektu

⁶¹ z czego we wnioskach o płatność złożonych w 2014 r. ujęto 23,1 tys. zł (w tym 18,8 tys. zł wydatków kwalifikowalnych).

⁶² do IV kwartału 2015 r.

755,1 tys. zł (9,4%), a także zakupu środków trwałych – 28,0 tys. zł oraz 44,5 tys. zł kosztów ogólnych (tj. połączeń telefonicznych, najmu i eksploatacji samochodu służbowego, materiałów biurowych itp.). Wnioski te obejmowały okres realizacji projektu do 18.11.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1051-1060)

Na podstawie analizy dokumentacji trzech wniosków o płatność ustalono, że PARP nie skierowała uwag do wniosków nr 1 i 11 sporządzonych odpowiednio 12.07.2011 r. i 17.05.2013 r., zaś uwagi do wniosku nr 21 z 27.11.2014 r. dotyczyły głównie nieujęcia w dokumentach lub zestawieniach niektórych numerów i/lub opisów księgowych bądź podania błędnych numerów faktur, umów i dat; nieprzedłożenia niektórych dokumentów lub przedłożenie ich częściowo nieczytelnych i nieprzedstawienia wskaźników rezultatu⁶³, co beneficjent uwzględnił w korekcie wniosku z 10.12.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1051-1072)

1.3.3. W wyniku analizy 30 losowo wybranych dowodów księgowych dokumentujących dokonane w ramach projektu wydatki o łącznej wartości 2.438,2 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne w wysokości 2.001,0 tys. zł – tj. 1,0% wartości projektu, ustalono, że udokumentowane nimi wydatki na realizację projektu:

- a) były kwalifikowalne, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności i zaksięgowane w prawidłowej kwocie,
- b) sfinansowane nimi dostawy i usługi były niezbędne do realizacji projektu, zostały faktycznie dostarczone oraz nie zostały objęte podwójnym finansowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1077, 938-954)

1.3.4. Wg stanu na 30.09.2014 r. dwudziestoma wnioskami o płatność objęto i rozliczono wydatki w łącznej kwocie 11.718,1 tys. zł, w tym 9.743,5 tys. zł wydatków kwalifikowalnych, tj. 4,8% (z odpowiednio 250.751,4 i 204.824,2 tys. zł). Rozliczenia dokonane do 31.12.2014 r. wg stanu na 18.11.2014 r. (po złożeniu wniosku nr 21) przedstawiono powyżej w punkcie 1.3.2. Zgodnie z § 14 ust. 9 w zw. z § 7 ust. 2 umowy o dofinansowanie, ostatni wniosek o płatność należy złożyć do 31.10.2015 r. Kierownik projektu wyjaśnił, że osiągnięcie obecnego etapu realizacji projektu wskazuje, iż będzie on ukończony w aktualnie obowiązującym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 938-957, 1060, 720, 1016, 630-632)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu Województwa w zakresie przygotowania projektu oraz jego dotychczasowej realizacji i rozliczania finansowego. NIK wskazuje jednak, że w związku z opóźnieniem w realizacji robót budowlanych oraz zakupie (z udziałem operatora infrastruktury, którego dotąd nie wyłoniono) i instalacji urządzeń aktywnych w stosunku do pierwotnego harmonogramu o siedem-osiem kwartałów, niezbędne jest dołożenie szczególnej staranności celem ukończenia zadania w 2015 r., co warunkuje realizację zaplanowanego sposobu jego sfinansowania. Za niewłaściwy należy uznać brak wiedzy o sposobie określania liczby mieszkańców, którzy w wyniku realizacji projektu mieli uzyskać dostęp do internetu szerokopasmowego. Znajomość metodyki obliczenia wartości tego wskaźnika jest niezbędna do rozumienia zakładanego zakresu oddziaływania projektu, jak też – po zakończeniu jego realizacji – ustalania osiąganych wartości wskaźników rezultatu.

2. Realizacja przez Zarząd Województwa zadań Instytucji Zarządzającej⁶⁴ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego⁶⁵

2.1. Wybór projektów budowy sieci szerokopasmowych

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W dniach 15.12.2009 r., 6.08.2010 r. i 3.09.2012 r. Zarząd Województwa Podlaskiego⁶⁶ ogłosił trzy konkursy na budowę sieci szerokopasmowych ze środków RPOWP⁶⁷. Ogłoszenia zamieszczono na stronie internetowej RPOWP i w dzienniku o zasięgu regionalnym, zgodnie z wymogami *Instrukcji Wykonawczej Instytucji*

⁶³ osiągnięto wartości zerowe.

⁶⁴ dalej: IZ.

⁶⁵ dalej: RPOWP.

⁶⁶ dalej: Zarząd Województwa.

⁶⁷ Osi Priorytetowej IV Społeczeństwo informacyjne (w ramach tej osi nie wyodrębniono działań).

Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013⁶⁸. Wpłynęło ogółem 15 wniosków o dofinansowanie o łącznej wartości 140.040,7 tys. zł, w tym w poszczególnych konkursach 1, 8 i 6 wniosków o wartości kolejno 15.437,4; 88.130,9 i 36.472,4 tys. zł. Uchwałami z dnia 15 czerwca i 30 grudnia 2010 r. oraz 5 lutego 2013 r.⁶⁹ Zarząd Województwa wybrał⁷⁰ do realizacji dziewięć projektów o łącznej wartości 80.649,6 tys. zł, w tym w poszczególnych konkursach odpowiednio 1, 5 i 3 wnioski, o wartości kolejno 15.437,4; 44.763,3 i 20.449 tys. zł. Budowa sieci szerokopasmowych nie była przedmiotem projektów kluczowych RPOWP.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 70-75, 396-398, 76, 383-387, 388-390)

Od 22.07.2011 r. do 27.08.2013 r. IZ rozwiązała umowy z gminami na realizację pięciu z tych projektów. Gmina Dąbrowa Białostocka zrezygnowała z realizacji zadania *Budowa szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej z publicznymi punktami dostępu do internetu gmin: Dąbrowa Białostocka, Nowy Dwór, Suchowola, Korycin, Jasionówka*, Gmina Mońki – z projektu *Budowa szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej z publicznymi punktami dostępu do internetu na terenie gminy Mońki, Knyszyn, Goniądz i Jaświły*, zaś gminy Bakalarzewo i Narewka – z projektów budowy bezprzewodowej sieci internetowej. Jako powody gminy wskazały m.in. zwiększenie dostępności sieci obecnych i przyszłych operatorów⁷¹, w tym SSPW, ryzyko niezakończenia projektu w 2015 r.⁷² i trudności finansowe⁷³. Natomiast projekt *Budowa nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej⁷⁴ – realizacja I etapu* w dniu 20.02.2012 r. został dołączony do umowy na realizację II etapu tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 5-6, 501-505)

2.1.2. W wyniku analizy dokumentacji wszystkich czterech realizowanych projektów⁷⁵ ustalono, że oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków o dofinansowanie dokonano zgodnie z obowiązującymi procedurami, tj. regulaminami oceny i wyboru projektów z grudnia 2009 r., sierpnia 2010 r. i sierpnia 2012 r.⁷⁶ oraz instrukcją wykonawczą RPOWP⁷⁷. W ocenie merytorycznej poszczególnych projektów stwierdzono m.in.:

- 1) *ELPOS GPON. Sieć szerokopasmowa NGA Dojlidy Górne – Juchnowiec Dolny* Przedsiębiorstwa Elektroniczno-Mechanicznego „Elpos” Sp. z o.o. w Białymstoku⁷⁸: projekt jest zgodny z techniczną koncepcją i założeniami SSPW⁷⁹, nowa sieć będzie podłączona do SSPW w dwóch węzłach (w Dojlidach Kolonii i Juchnowcu Górnym), co pozytywnie wpłynie na sieć globalną⁸⁰,
- 2) *Budowa światłowodowej sieci NGA na obszarze powiatu łomżyńskiego i zambrowskiego w celu zwiększenia dostępu do nowoczesnych technologii informacyjnych⁸¹* przedsiębiorstwa Intertor.Net Bożena Wojtczak w Łomży⁸²: sieć będzie przebiegać przez pięć miejscowości, w których znajdować się będą punkty dystrybucyjne SSPW oraz będzie miała punkt styku z innym dostawcą internetu (firmą Biaman),
- 3) *Budowa sieci światłowodowej w wykluczonych cyfrowo miejscowościach gminy Czarna Białostocka, Wasilków i Sokółka⁸³* w województwie podlaskim przedsiębiorstwa

⁶⁸ Przyjętą uchwałą Nr 123/1725/08 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 października 2008 r. i zmienioną m.in. uchwałami Nr 189/2895/09 z 16 października 2009 r., Nr 225/3435/10 z 27 kwietnia 2010 r. i Nr 87/1132/2012 z dnia 20 marca 2012 r., dalej zwana „instrukcją wykonawczą RPOWP”.

⁶⁹ nr kolejno 236/3638/10 i 272/4220/10 - Gmina Drohiczyn, 144/2037/2013 - Elpos Sp. z o.o., Intertor.Net i Sercernet.

⁷⁰ na podstawie m.in. art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649 ze zm.).

⁷¹ Gmina Narewka.

⁷² Gmina Mońki.

⁷³ Gminy Dąbrowa Białostocka, Bakalarzewo.

⁷⁴ dalej: NSSD.

⁷⁵ badaniem objęto po 1 wniosku z każdego projektu.

⁷⁶ tj. regulaminem dla przedsiębiorstw i regulaminem dla instytucji publicznych - przyjętymi przez Dyrektora Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym.

⁷⁷ Rozdział 6.5.1. Instrukcja dotycząca oceny merytorycznej projektów konkursowych.

⁷⁸ dalej: Elpos Sp. z o.o.

⁷⁹ zgodnie z oceną Eksperta – Członka Komisji Oceny Projektów (zwanej dalej: KOP).

⁸⁰ zgodnie z oceną Członka KOP.

⁸¹ dalej: Budowa światłowodowej sieci NGA na obszarze powiatu łomżyńskiego i zambrowskiego.

⁸² dalej: Intertor.Net.

⁸³ dalej: Budowa sieci światłowodowej w wykluczonych cyfrowo miejscowościach gminy Czarna Białostocka, Wasilków i Sokółka.

Serczernet Małgorzata Nienałtowska w Czarnej Białostockiej⁸⁴: projekt jest zgodny z założeniami i koncepcją techniczną SSPW, przewidziano też alternatywny punkt styku umożliwiający podłączenie czterech innych dostawców internetu,

- 4) *Budowa nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej – realizacja I i II etapu*⁸⁵ Gminy Drohiczyn: projekt zgodny z koncepcją SSPW, stanowi jej uzupełnienie oraz posiada alternatywne punkty styku z internetem.

(dowód: akta kontroli str. 81 i 93-94, 179-188, 278-284, 408, 414-426, 390-394, 461, 476-480)

Zaplanowanie połączenia ww. czterech sieci z SSPW związane było z ujęciem w regulaminach z grudnia 2009 r., sierpnia 2010 r. i sierpnia 2012 r. kryterium merytoryczno-technicznego dopuszczającego: zgodność (komplementarność) z działaniem 2.1 Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz zasobami województwa podlaskiego, dla którego określono wymogi: *Czy projekt jest zgodny z techniczną koncepcją i założeniami Projektu SSPW? Czy proponowane w projekcie rozwiązania stanowią lub mogą stanowić uzupełnienie sieci szkieletowej i dystrybucyjnej SSPW?* W regulaminach tych nie wymagano od wnioskodawców korzystania z infrastruktury i usług SSPW, co przedstawiono poniżej – w uwagach dotyczących badanej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 59, 406-409, 461)

2.1.3. Umowy z trzema przedsiębiorcami z 28.03-19.04.2013 r. podpisano 51-73 dni po podjęciu ww. uchwały Zarządu Województwa z 5.02.2013 r. (zaś umowy z Gminą Drohiczyn na realizację I i II etapu projektu – w dniach 30 i 31.12.2010 r., tj. 1 i 198 dni po podjęciu uchwał z 15.06 i 30.12.2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 101, 192, 299, 427-429, 484-486, 564-565)

Ogółem podpisano dziewięć umów o łącznej wartości 80.584,3 tys. zł, kwocie wydatków kwalifikowalnych 76.223,8 tys. zł oraz wartości dofinansowania 60.949,2 tys. zł.⁸⁶ Całkowita wartość umów, których nie rozwiązano, wyniosła 59.850,2 tys. zł, wydatki kwalifikowalne 55.592,0 tys. zł oraz dofinansowanie 44.130,0 tys. zł. Termin zakończenia rzeczowego realizowanych projektów przypadał na 31.12.2014 r.⁸⁷ – 1.06.2015 r. (zaś cztery projekty, z realizacji których zrezygnowały gminy, miały być zakończone 22.07.2011 r. – 27.08.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5, 103, 193-194, 318-319, 506-519)

Przedmiot i wartość realizowanych umów były następujące:

- 1) umowa z dnia 2.04.2013 r. na realizację projektu *ELPOS GPON. Sieć szerokopasmowa NGA Dojlidy Góme – Juchnowiec Dolny*, o łącznej wartości 8.717,1 tys. zł, kwocie wydatków kwalifikowalnych 7.044 tys. zł, kwocie dofinansowania 4.226,4 tys. zł (w tym 3.592,5 tys. zł z budżetu środków europejskich i 634,0 tys. zł z budżetu państwa) oraz wkładzie własnym beneficjenta 2.817,6 tys. zł: do 1.06.2015 r. zaplanowano wykonanie kompletnej infrastruktury technicznej (w tym kanalizacji i światłowodów), łączącej węzły dystrybucyjne Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej w Dojlidach Kolonii⁸⁸ i Juchnowcu Górnym. Powstać ma ponad 51 km sieci telekomunikacyjnej obejmującej 12 miejscowości⁸⁹ (w tym część Białegostoku), w zasięgu której znajdzie się około 5900 gospodarstw domowych i do której zostanie włączonych 760 z nich;

(dowód: akta kontroli str. 102-103 i 119-121)

- 2) umowa z dnia 19.04.2013 r. na realizację projektu *Budowa światłowodowej sieci NGA na obszarze powiatu łomżyńskiego i zambrowskiego* o łącznej wartości 6.386,6 tys. zł, kwocie wydatków kwalifikowalnych 4.900,1 tys. zł i kwocie dofinansowania 3.430 tys. zł (w tym 2.915,5 tys. zł z budżetu środków europejskich i 515,5 tys. zł z budżetu państwa) oraz wkładzie własnym beneficjenta 1.470,0 tys. zł: założono, że do 31.05.2015 r. łącze o prędkości min. 30 Mbit/s zostanie udostępnione w siedmiu miejscowościach (obszarach) 1250 gospodarstwom, z których 496 podłączy się

⁸⁴ dalej: Serczernet.

⁸⁵ dalej: Budowa nadbużańskiej sieci dystrybucyjnej.

⁸⁶ kwoty wynikające z umów po zawarciu aneksów.

⁸⁷ dotyczy gminy Drohiczyn – planowana jest zmiana tego terminu.

⁸⁸ wchodzących w skład Białegostoku.

⁸⁹ oraz osiem miejscowości z terenu gminy Juchnowiec Kościelny i trzy z terenu gminy Zabłudów.

do sieci. Teren ten zgodnie z zapisami studium wykonalności projektu SSPW cechuje niski wskaźnik nasycenia usługami szerokopasmowego dostępu do internetu: pięć to obszary szare, na których istniejąca sieć wymaga rozbudowy i uzupełnienia, a dwa – białe, na których nie ma dostępu do sieci lub występuje on w postaci szczątkowej. Zaplanowano budowę i dzierżawę łącznie 160 km linii dystrybucyjnych⁹⁰, 34 km mikrokanalizacji teletechnicznej i 62 km dystrybucyjnych linii radiowych;

(dowód: akta kontroli str. 192-232)

- 3) umowa z dnia 28.03.2013 r.⁹¹ na realizację projektu *Budowa sieci światłowodowej w wykluczonych cyfrowo miejscowościach gminy Czarna Białostocka, Wasilków i Sokółka* o łącznej wartości 5.280,1 tys. zł, kwocie wydatków kwalifikowalnych 4.181,5 tys. zł i kwocie dofinansowania 2.927,1 tys. zł (w tym 2.488,0 tys. zł z budżetu środków europejskich i 439,1 tys. zł z budżetu państwa) oraz wkładzie własnym beneficjenta 1.254,5 tys. zł: do 31.05.2015 r. zaplanowano wybudowanie 48,4 km sieci internetu szerokopasmowego łączącej 19 miejscowości. Możliwość dostępu do internetu uzyskać ma 3605 osób, w tym 2981 osób ma uzyskać dostęp do internetu na obszarach wiejskich, zaś 624 osoby – poza tymi obszarami;

(dowód: akta kontroli str. 318-319, 340, 344-345)

- 4) umowa z dnia 31.12.2010 r. na realizację projektu *Budowa nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej* o całkowitej wartości i kwocie wydatków kwalifikowalnych 39.466,4 tys. zł, kwocie dofinansowania 33.546,4 tys. zł (w tym 28.514,5 tys. zł z budżetu środków europejskich i 5.032,0 tys. zł z budżetu państwa) i wkładzie własnym beneficjenta 5.912,0 tys. zł⁹²: do 30.06.2015 r.⁹³ zaplanowano zrealizowanie 436 km sieci w 13 gminach, 100 aktywnych punktów dystrybucyjnych i 387 publicznych punktów dostępu do internetu, z których korzystać ma 3.750 osób. Założono, że możliwość dostępu do internetu uzyskać ma 907 małych i średnich przedsiębiorstw, 35 szkół i 13 jednostek publicznych. Dostęp do sieci mają uzyskać 42.643 osoby z obszarów wiejskich i 25.506 osób z pozostałych obszarów.

(dowód: akta kontroli str. 506-563)

Odnosnie nadzoru IZ nad realizacją projektu, w umowach o dofinansowanie wskazano m.in., że:

- 1) beneficjent składa do IZ (nie rzadziej niż raz na kwartał) wnioski o płatność z informacją o przebiegu realizacji projektu. IZ wnioski te weryfikuje, poświadcza wysokość i prawidłowość poniesionych wydatków oraz zatwierdza wysokość dofinansowania (uprzednio zwracając się w razie potrzeby o korekty, uzupełnienia lub wyjaśnienia),
- 2) beneficjent zobowiązany jest do monitorowania realizacji projektu i niezwłocznego informowania IZ o nieprawidłowościach lub zamiarze jego zaprzestania, pomiaru wartości osiągniętych wskaźników, a także przekazywania wszystkich żądanych dokumentów i informacji,
- 3) beneficjent zobowiązany jest także poddać się kontroli i audytowi IZ, zapewniając wgląd do dokumentów, dostęp do urządzeń, obiektów, terenów i pomieszczeń, w których projekt jest realizowany. Warunkiem przekazania mu płatności końcowej jest zbadanie przez IZ, czy projekt zrealizowano zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie oraz czy osiągnięto zakładane rezultaty.

(dowód: akta kontroli str. 103-111, 192-203, 317-327, 506-519)

Odnosnie zaliczek na dokonanie wydatków w ramach projektu, w § 6 umów postanowiono m.in., że ich przekazanie może nastąpić na podstawie poprawnego i prawidłowo złożonego wniosku o płatność zaliczkową. Pierwsza transza, stanowiąca nie więcej niż 35%

⁹⁰ FTTH - Fibre to the Home.

⁹¹ po zmianach wprowadzonych aneksem nr 2 z 15.07.2014 r.

⁹² w aneksie nr 2 do umowy o dofinansowanie, w którym połączono I i II etap, całkowitą wartość i kwotę wydatków kwalifikowalnych określono na 39.466,6 tys. zł, kwotę dofinansowania 33.546,6 tys. zł (w tym 28.514,6 tys. zł z budżetu środków europejskich).

⁹³ datę tę przedstawiono na podstawie określonej w piśmie IZ z 21.08.2014 r. zgody na przedłużenie realizacji rzeczowej projektu do tego dnia, określona w umowie o dofinansowanie data 30.03.2015 r. nie została do 31.12.2014 r. aneksowana.

dofinansowania, może zostać przekazana w terminie do 30 dni kalendarzowych od złożenia wniosku, zaś kolejna transza jest uzależniona od rozliczenia poprzedniej, a jej wysokość może wynosić nie więcej niż 60% dofinansowania. Rozliczenie zaliczki, poprzez złożenie wniosku o płatność (w którym wykazane zostały wydatki kwalifikowalne lub zwrot zaliczki), powinno nastąpić w terminie do 60 dni kalendarzowych od dnia jej otrzymania. W przypadku nierozliczenia terminowego przynajmniej 80% zaliczki, kolejne transze będą przekazane wyłącznie w formie refundacji. IZ może odmówić udzielenia zaliczki lub zmniejszyć jej wysokość, jeżeli jej kwota jest zbyt duża w stosunku do zaplanowanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 103-105, 194-196, 319-320, 509-510)

W wyniku zbadania sposobu dokonania przez IZ oceny wszystkich sześciu wniosków nie objętych dofinansowaniem ustalono, że przyczyną odrzucenia:

- a) trzech wniosków pozostałych przedsiębiorców⁹⁴ było nieprzedstawienie w biznes planie wymaganych założeń/uwag do prognozy ekonomiczno-finansowej (w wyniku czego wnioski nie spełniały wymogów formalnych),
- b) wniosku Gminy Sokółka – niewniesienie w terminie poprawek żądanych na etapie weryfikacji formalnej,
- c) wniosku Stowarzyszenia Federacja Zielonych w Białymstoku⁹⁵ – ubieganie się o realizację projektu niedotyczącego sieci szerokopasmowej,
– żaden z ww. wnioskodawców nie wniósł protestu,
- d) wniosku Stowarzyszenia Gmin Górnej Narwi było m.in. dokonanie na etapie poprawy wniosku zmian (wartości wskaźników, harmonogramu i źródeł finansowania) i niespójność kwot wydatków i wartości wskaźników. Złożony 24.11.2010 r. protest został przez IZ rozpatrzony negatywnie, a Stowarzyszenie nie wniosło o ponowne rozpatrzenie sprawy. (dowód: akta kontroli str. 14-26, 63-65)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W regulaminach oceny i wyboru projektów RPOWP z grudnia 2009 r., sierpnia 2010 r. i sierpnia 2012 r. nie wymagano od wnioskodawców korzystania z infrastruktury ani usług SSPW. Dla porównania, w konkursie z 2014 r. na wybór projektów indywidualnych w Osi Priorytetowej II *Infrastruktura Społeczeństwa Informacyjnego*, Działaniu II.1. *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej* przeprowadzonym przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości wprowadzono zastrzeżenie, że przyłączenie do węzła innego niż SSPW możliwe jest tylko w miejscowościach, w których nie ma węzła SSPW⁹⁶. Z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania RPO wyjaśniła, że „wystarczające było ujęcie wymogu podłączenia budowanych sieci do SSPW. W latach 2010-2012, kiedy ogłaszano konkursy RPOWP, nie było jeszcze wiadomo, czy SSPW w ogóle zostanie wybudowana. Decyzja Komisji Europejskiej notyfikująca pomoc publiczną dla NSSD także nie wymagała wyłącznego korzystania z SSPW.” NIK wskazuje jednak, że niewprowadzenie takiego wymogu i dowolność w wyborze dostawcy internetu przez beneficjentów RPOWP może skutkować nieosiągnięciem zakładanych w projekcie SSPW wartości wskaźników rezultatu: „liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do internetu” – 173 tysiące i „obszar, na którym stworzono możliwość dostępu do podstawowego internetu szerokopasmowego” – 43,1%. Cztery projekty RPO realizowane są bowiem w 25⁹⁷ ze 118 gmin województwa podlaskiego. (dowód: akta kontroli str. 59, 406-410, 458-642, 577-582)

2.2. Nadzór nad realizacją projektów zakwalifikowanych do dofinansowania

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Wg stanu na 30.09.2014 r. w ramach projektu:

- 1) *Elpos GPON. Sieć szerokopasmowa NGA Dojlidy Górne – Juchnowiec Dolny* kwota wydatków rozliczonych wnioskiem o płatność za okres do 31.07.2014 r., osiągnęła 4.727,8 tys. zł (tj. 50,7% całkowitej wartości), z czego wydatki kwalifikowalne stanowiły

⁹⁴ Ankana Sp. z o.o. w Szczecinie, Levenet Sp. z o.o. w Gdańsku i Superin Sp. z o.o. w Nidzicy.

⁹⁵ wniosek dotyczył utworzenia ośrodka promocji, informacji turystycznej i regionalnej oraz centrum szkoleń.

⁹⁶ § 8 ust. 30 *Regulaminu przeprowadzania konkursu w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013* i kryterium merytoryczne - dostępu (nr 8).

⁹⁷ w tym projekty prowadzone przez: Gminę Drohiczyń – 13 gmin, Intertor.Net – 6 gmin, Elpos Sp. z o.o. i Serczernet – po 3 gminy.

- 3.573,2 tys. zł. Wybudowano 43,3 km (tj. 84,8%) z zaplanowanych 51 km sieci szerokopasmowej, włączając do niej 115 (tj. 15,1%) z zaplanowanych 760 abonentów;
- 2) *Budowa światłowodowej sieci NGA w powiecie łomżyńskim i zambrowskim* zgodnie ze sprawozdawczym wnioskiem o płatność za okres do 23.09.2014 r. żadnych wydatków nie rozliczono. Realizowano prace projektowe sieci;
 - 3) *Budowa sieci światłowodowej w wykluczonych cyfrowo miejscowościach gminy Czarna Białostocka, Wasilków i Sokółka* kwota wydatków rozliczonych osiągnęła 2.088,5 tys. zł (tj. 39,5% wartości projektu), z czego wydatki kwalifikowalne stanowiły 1.664,5 tys. zł. Do tego czasu m.in. wybudowano 19,2 km (tj. 39,7%) z planowanych 48,4 km sieci internetu szerokopasmowego i 9 (tj. 42,9%) z 21 punktów dystrybucyjnych;
 - 4) *Budowa nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej – realizacja I i II etapu* kwota wydatków rozliczonych wnioskiem o płatność za okres do 30.09.2014 r. osiągnęła 26,4 tys. zł, tj. 0,1% wartości projektu i dotyczyła ekspertyzy dokumentacji technicznej projektu⁹⁸. (dowód: akta kontroli str. 159-175, 259-261, 368, 599-606)

2.2.2. Do 31.12.2014 r. Elpos Sp. z o.o., Intertor.Net, Serczernet i Gmina Drohiczyn złożyli kolejno 5, 6, 11 i 5, ogółem 27 wniosków o płatność, w tym 3, 1, 8 i 1 wniosek, do których dołączono faktury potwierdzające dokonanie wydatków (pozostałe wnioski były wyłącznie sprawozdawcze lub były wnioskami o zaliczki⁹⁹). Wnioskami tymi Elpos, Serczernet i Gmina Drohiczyn rozliczyli wydatki w kwotach odpowiednio 4.727,8; 99,6 i 2.343,1 tys. zł, ogółem 7.097,3 tys. zł, w tym kwalifikowalne w kwotach odpowiednio 3.573,2; 1.871,5 i 21,5 tys. zł, ogółem 5.466,3 tys. zł.¹⁰⁰ W wyniku analizy trzech wniosków o płatność pośrednią¹⁰¹ ustalono, że IZ prawidłowo dokonała ich oceny formalno-rachunkowej i merytorycznej.¹⁰² W wyniku analizy 11 wniosków o płatność pośrednią zweryfikowanych do 30.09.2014 r. ustalono, że zastrzeżenia IZ sformułowane do trzech wniosków dotyczyły głównie przedstawiania błędnych kwot (m.in. wskutek wystawienia wykonawcom not obciążeniowych), braku potwierdzenia osiągnięcia założonych wskaźników projektu, niewłaściwego opisu faktur (m.in. niewyszczególnienia kwot z EFRR, budżetu państwa i wkładu własnego) i niedołączania wyciągów bankowych. Do wniosków dołączono wymagane dokumenty, w tym m.in. faktury i – po dokonanej przez IZ weryfikacji – wyciągi bankowe, jednak występowanie uchybień wydłużało realizację płatności, np. wnioski Elpos Sp. z o.o. za okresy do 31.12.2013 r. i 18.03.2014 r. (złożone odpowiednio po 3 i 42 dniach¹⁰³) opłacono kolejno po 146 i 128 dniach. IZ dokonywała sprawdzenia, czy faktury załączone do wniosku nie zostały już opłacone w ramach innego projektu (tzw. kontrola krzyżowa). Zlecenia wypłaty dofinansowania beneficjentom przekazywano do BGK maksymalnie w ciągu pięciu dni od zaakceptowania wniosku o płatność, co umożliwiało dokonywania płatności w pierwszym możliwym terminie¹⁰⁴.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 27-43, 139-143 i 583-584)

2.2.3. Do 31.12.2014 r. IZ nie prowadziła kontroli na miejscu realizacji projektów (na 2014 r. takich kontroli nie zaplanowano). Przeprowadzenie kontroli – po złożeniu ostatniego wniosku o płatność i przed przekazaniem płatności końcowej¹⁰⁵ – założono w § 7 ust. 17 umów o dofinansowanie. Celem kontroli ma być zbadanie, czy projekt zrealizowano zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie (korygując ewentualne nieprawidłowości) oraz czy osiągnięto zakładane rezultaty. Kontrolę na zakończenie realizacji projektów przewidziano również w instrukcji wykonawczej RPOWP¹⁰⁶. Nadzór IZ nad właściwą realizacją projektów polegał

⁹⁸ obejmującej weryfikację i zmiany w programie funkcjonalno-użytkowym, koncepcji technicznej i studium wykonalności.

⁹⁹ dotyczy Gminy Drohiczyn.

¹⁰⁰ Wydatki zostały uznane za kwalifikowalne przez IZ. Wniosek Intertor.Net za okres do 23.09.2014 r. nie został do 31.12.2014 r. zatwierdzony przez IZ.

¹⁰¹ złożonych przez Elpos Sp. z o.o. 15.05.2014 r. (data złożenia ostatecznej, poprawionej wersji zatwierdzonej przez IZ), Serczernet 23.05.2014 r. i Gminę Drohiczyn 4.07.2014 r. (wnioski zatwierdzone bez uwag).

¹⁰² Ocen dokonywały dwie osoby na formularzach zgodnych z aktualnymi wzorami przedstawionymi w regulaminach oceny i wyboru projektów i załączonym do instrukcji wykonawczych – załączniki II.6.1 i II.6.3.

¹⁰³ były to pierwsze wersje wniosków.

¹⁰⁴ wynikającym z harmonogramu płatności określonego przez BGK.

¹⁰⁵ wniosku o przekazanie płatności końcowej nie złożył żaden z beneficjentów.

¹⁰⁶ Załącznik Nr II.11.1 Wytyczne do przeprowadzania kontroli projektów w ramach RPOWP, str. 2, pkt 6.

na analizie wniosków o płatność i pozyskiwanych wyjaśnień beneficjentów. Nie wystąpiły przypadki zwrotu części dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 44-46, 106-107, 197, 322, 512, 388-395, 157-158, 236)

2.2.4. Realizacja dwóch projektów postępowała zbyt wolno w stosunku do okresu pozostałego do ich zakończenia:

1. We wniosku o dofinansowanie projektu *Budowa nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej – realizacja I i II etapu* załączonym do trzeciego aneksu umowy o dofinansowanie nie określono wielkości wskaźników produktu lub rezultatu planowanych do osiągnięcia do końca 2014 r. Wybudowanie 436 km sieci, 387 publicznych punktów dostępu do internetu i 100 aktywnych punktów dystrybucyjnych zaplanowano na 2015 rok. Założono, że możliwość dostępu do internetu uzyskać ma 907 małych i średnich przedsiębiorstw, 35 szkół i 13 jednostek publicznych, z publicznych punktów dostępu do internetu korzystać ma 3.750 osób oraz dostęp do internetu mają uzyskać 42.643 osoby z obszarów wiejskich i 25.506 osób z pozostałych obszarów. Jak wskazano w punkcie 2.2.1, kwota wydatków rozliczonych wnioskiem o płatność za okres do 30.09.2014 r. osiągnęła 26,4 tys. zł, tj. 0,1% wartości projektu i dotyczyła ekspertyzy dokumentacji technicznej projektu¹⁰⁷.
(dowód: akta kontroli str. 520-563, 599-606)

Głównym problemem wydłużającym realizację projektu było uzyskanie decyzji Komisji Europejskiej w sprawie notyfikacji pomocy publicznej występującej w tym projekcie. Decyzję tę uzyskano bowiem dopiero 7.06.2013 r. Następnie od 11.04 do 22.08.2014 r. realizowano zamówienie publiczne na zaprojektowanie, wybudowanie i operowanie siecią, w którym jedyna złożona oferta była niezgodna z ustawą prawo zamówień publicznych i została odrzucona (prawidłowość tego potwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza w rozstrzygnięciu odwołania dnia 16.09.2014 r.). Instytucja Zarządzająca¹⁰⁸, po zakończeniu procedury uzyskiwania decyzji notyfikacyjnej, na bieżąco analizowała przebieg realizacji projektu przedstawiony w siedmiu wnioskach o płatność sporządzanych od 4.10.2013 r. do 6.10.2014 r. W dniu 7.08.2014 r. gmina Drohiczyn zawnioskowała o zwiększenie wydatków kwalifikowalnych, w tym kwoty dofinansowania o odpowiednio 4.250,1 i 3.612,6 tys. zł (o 11%) – do kolejno 43.716,5 i 35.159,0 tys. zł – co uzasadniono wzrostem popytu na materiały i usługi budowy sieci, urządzenia sieciowe, a także wynikiem przeprowadzonej procedury przetargowej oraz o przesunięcie terminu zakończenia realizacji projektu do 30.06.2015 r. i zakończenia finansowego do 31.07.2015 r. Dnia 21.08.2014 r. IZ zaakceptowała ten wniosek, wstrzymując się z aneksowaniem umowy o dofinansowanie do rozstrzygnięcia drugiego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Po ogłoszeniu w dniu 26.09.2014 r. kolejnego przetargu, projektanta, wykonawcę i operatora sieci – GREEN Operator Sp. z o.o. w Warszawie – wyłoniono 1.12.2014 r., zaś w zawartej z nim 11.12.2014 r. umowie zakończenie robót zaplanowano na 15.09.2015 r. Dokumentacja przetargowa i skorygowany wniosek o dofinansowanie projektu wpłynął do IZ 30.12.2014 r. Zrealizowanie projektu w założonym czasie budzi wątpliwości, bowiem we wniosku o płatność z 6.10.2014 r. kwotę wydatków planowanych do poniesienia w IV kwartale 2014 r. określono na 563,7 tys. zł, zaś w I kwartale 2015 r. – na 38.777,6 tys. zł, co stanowi ponad 98% wartości projektu. Z-ca dyrektora Departamentu Wdrażania RPO wyjaśniła, że „Na spotkaniu w dniu 11.12.2014 r. przedstawiciele gmin zapewnili, że projekt zostanie zrealizowany zgodnie z harmonogramem określonym w umowie z wykonawcą. Harmonogram, w przypadku niewystąpienia nieprzewidzianych problemów, jest realny do zrealizowania (w związku z czym zostaną do niego dostosowane terminy określone w umowie o dofinansowanie). Wynika to m.in. z planowanego sprawnego wydania przez te gminy decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego na drogach gminnych. W przypadku wypowiedzenia przez IZ umowy o dofinansowanie, nie byłoby możliwe zrealizowanie przyjętego dla wskaźnika RPOWP 4.3. Długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego – 650 km ani wykorzystania zwolnionych w ten sposób środków finansowych na budowę sieci szerokopasmowych w ramach RPO 2007-2013, znikome są

¹⁰⁷ weryfikacja i zmiany w programie funkcjonalno-użytkowym, koncepcji technicznej i studium wykonalności.

¹⁰⁸ dalej: IZ.

również szanse wykorzystania środków na inne, nowe projekty, z uwagi krótki pozostały okres kwalifikowania wydatków.” (dowód: akta kontroli str. 9-10, 566-576, 593-613)

2. W ramach projektu *Budowa światłowodowej sieci NGA na obszarze powiatu łomżyńskiego i zambrowskiego w celu zwiększenia dostępu do nowoczesnych technologii informacyjnych* nie określono wprawdzie wielkości wskaźników produktu lub rezultatu planowanych do osiągnięcia do końca 2014 r. (budowę i dzierżawę łącznie 160 km sieci szerokopasmowej, zapewnienie dostępu do internetu 5021 osobom oraz podłączenie do niego 496 gospodarstw zaplanowano do 31.05.2015 r.). Jednak zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym realizacji umowy, w kolejnych kwartałach 2014 r. należało zrealizować wydatki kwalifikowalne w kwotach kolejno 608,7; 896,8; 1.346,5 i 1.312,8 tys. zł. W dniach 28.10.2013 r. oraz 13.01 i 12.05.2014 r. beneficjent zawnioskował o aktualizację harmonogramu rzeczowo-finansowego polegających na przesunięciach wydatków między kwartałami. W związku z tym pismem z 10.07.2014 r. IZ zwróciła się z prośbą o bardziej szczegółowe przedstawienie we wniosku o płatność problemów w realizacji projektu. We wniosku o płatność przekazanym 16.07.2014 r. wskazano na przedłużające się procedury administracyjne. Pismem z 17.09.2014 r. IZ zwróciła się o przedstawienie dotychczas poniesionych wydatków (w podziale na miesiące) i zakresu wykonanych prac, planowanego harmonogramu wydatków na kolejne kwartały i realnego terminu zakończenia rzeczowego i finansowego projektu. Pismem z 23.09.2014 r. beneficjent zapewnił, iż termin 31.05.2015 r. nie jest zagrożony, potwierdzając to oświadczeniem generalnego wykonawcy. Jako przyczyny opóźnień wskazał brak elektronicznej wersji map w starostwach powiatowych¹⁰⁹, przebiegającą w większości miejscowości po tych samych trasach budowę sieci SSPW, co – do czasu dokonania uzgodnień dla niej – utrudnia uzyskanie decyzji warunków wejścia w pas drogowy, nieregulowany stan prawny działek w pasach drogowych w kilku miejscowościach, co skutkuje koniecznością uzyskania zgód osób prywatnych na budowę sieci na innych działkach, zmiany w prawie geodezyjnym oraz dodatkowo wstrzymanie przez IZ wypłaty I transzy zaliczki do czasu przedłożenia kompletnej dokumentacji technicznej¹¹⁰. Beneficjent zobowiązał się do zgłoszenia ostatnich prac do 10.11.2014 r. i zakończenia opracowywania dokumentacji do 31.12.2014 r., co 16.12.2014 r. potwierdził w trzeciej (do końca 2014 r. nie zatwierdzonej) wersji ww. wniosku o płatność. Z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania RPO wyjaśniła, że „na spotkaniu 3.12.2014 r. beneficjent ponownie zapewnił, że projekt zostanie zrealizowany w terminie i zapowiedział przedstawienie¹¹¹ sposobu realizacji działań, w którym wykaże, że osiągnięcie zakładanych rezultatów do 31.05.2015 r. jest realne. Tak więc projekt jest realizowany i nie ma podstaw do wypowiedzenia umowy o dofinansowanie”. (dowód: akta kontroli str. 218-219, 235-240, 248-267)

Zgodnie z § 7 ust. 16 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 4 umów o dofinansowanie, termin złożenia ostatniego wniosku o płatność przez Elpos to 26.06.2015 r., przez Intertor.Net i Serczernet – 25.06.2015 r., zaś przez gminę Drohiczyn – 25.04.2015 r. (termin ten ma zostać przesunięty). Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora Departamentu Wdrażania RPO, zgodnie z rozporządzeniem Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006¹¹² oraz wytycznymi krajowymi¹¹³ i szczegółowym opisem priorytetów RPOWP 2007-2013¹¹⁴ kwalifikowalne są wydatki poniesione do 31.12.2015 r., jednak z punktu widzenia IZ, sprawdzenie wydatków (w tym przeprowadzenie kontroli) wymaga zakończenia ich realizacji najpóźniej do końca października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 103-105, 194-197, 319-322, 508-512, 612-613)

¹⁰⁹ w wydziałach geodezji w Zambrowie i Łomży.

¹¹⁰ zgodnie z § 6a ust. 1 umowy o dofinansowanie, przekazanie dofinansowania nastąpi po stwierdzeniu przez IZ, że projekt spełnia wymogi zgodności z Dyrektywą Rady nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U.UE.L.85.175.40 z dnia 5.07.1985 r. z późn. zm.) oraz innych mających zastosowanie przepisów UE dotyczących ochrony środowiska.

¹¹¹ do końca grudnia 2014 r.

¹¹² z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/199.

¹¹³ Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013.

¹¹⁴ Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 107/1460/2012 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 10 lipca 2012 r.

Opis stanu
faktycznego

2.3. Monitorowanie efektów realizowanych projektów

Żaden z projektów nie został zakończony (co było zgodne z terminami zakończenia określonymi w umowach o dofinansowanie¹¹⁵). IZ na bieżąco analizowała dane o realizacji projektów otrzymywane od beneficjentów we wnioskach o płatność:

- 1) w ramach projektu *ELPOS GPON. Sieć szerokopasmowa NGA Dojlidy Górne – Juchnowiec Dolny* zgodnie z wnioskiem o płatność z 9.10.2014 r. (zatwierdzonym – po dokonaniu korekt – 13.11.2014 r.), do 31.07.2014 r. wartość wskaźników produktu: KSI (SIMIK 07-13) *długość wybudowanej sieci internetu szerokopasmowego* i RPOWP *długość sieci lokalnych internetu szerokopasmowego* wyniosła 43,3 km, tj. 84,8% z ogółem 51 km. Do sieci włączono 115 abonentów¹¹⁶, co stanowiło 19,1% z 600 zaplanowanych do 31.12.2014 r. i 15,1% z 760 zakładanych do końca realizacji projektu (wskaźnik własny beneficjenta). Nie wykazano osiągnięcia wskaźników rezultatu: [a] KSI (SIMIK 07-13): liczba osób, małych i średnich przedsiębiorstw, szkół i jednostek publicznych, które uzyskały możliwość dostępu do internetu (zaplanowano odpowiednio 15.000, 200, 4 i 1), [b] RPOWP: liczby osób, które uzyskały dostęp do internetu na obszarach wiejskich i poza tymi obszarami, ani liczby połączeń gospodarstw domowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw (zaplanowano kolejno 600, 1000, 760 i 10). Stan realizacji projektu określono na 50,7%. We wniosku o płatność wskazano, że nie udało się osiągnąć planowanej liczby abonentów w związku z opóźnieniami w oddaniu odcinków sieci oraz że planuje się nadrobienie wartości tego wskaźnika w kolejnych okresach; (dowód: akta kontroli str. 159-175)
- 2) w ramach projektu *Budowa światłowodowej sieci NGA na obszarze powiatu łomżyńskiego i zambrowskiego* zgodnie z wnioskiem o płatność z 6.10.2014 r., do 23.09.2014 r. nie rozpoczęto budowy żadnego odcinka z zaplanowanych ogółem 160 km (wskaźnik produktu KSI SIMIK 07-13). W związku z tym nie rozpoczęto też osiągania wskaźnika rezultatu KSI SIMIK 07-13 *liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do internetu* ani wskaźnika rezultatu RPOWP *liczba połączeń do internetu szerokopasmowego – gospodarstwa domowe* (ich planowane wartości w 2015 r. to odpowiednio 5021 i 496). Do tego czasu zakupiono jedynie mikrokanalizację z osprzętem za 99,6 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne wynosiły 81 tys. zł, osiągając 10,2% wydatków planowanych na III kwartał 2014 r. Stan realizacji projektu ogółem określono na 1,6%; (dowód: akta kontroli str. 257-266)
- 3) w ramach projektu *Budowa sieci światłowodowej w wykluczonych cyfrowo miejscowościach gminy Czarna Białostocka, Wasilków i Sokółka* zgodnie z wnioskiem o płatność z 24.10.2014 r. (zatwierdzonym 14.11.2014 r.), do tego dnia wybudowano 21,6 km lokalnej sieci internetu szerokopasmowego, co stanowiło 44,6% z zaplanowanych łącznie 48,4 km, przyjętych jako wskaźniki produktu KSI (SIMIK 07-13) i RPOWP oraz wykonano 10 punktów dystrybucyjnych – tj. 47,6% z docelowych 21 (wskaźnik produktu własny beneficjenta). We wniosku nie podano liczby osób, które uzyskały możliwość dostępu do internetu, co było wskaźnikiem rezultatu KSI (SIMIK 07-13) o docelowej wartości 3.100 osób, lub otrzymały dostęp do internetu – co stanowiło wskaźnik rezultatu RPOWP z docelowymi wartościami 2476 osób na obszarach wiejskich i 624 osób poza tymi obszarami. Ogółem stan realizacji projektu określono na 44,8%; (dowód: akta kontroli str. 373-382)
- 4) w ramach projektu *Budowa nadbużańskiej szerokopasmowej sieci dystrybucyjnej – realizacja I i II etapu* zgodnie z wnioskiem o płatność z 6.10.2014 r., do 30.09.2014 r. wykonano jedynie ekspertyzę dokumentacji technicznej projektu za 26,4 tys. zł, tj. 0,1% wartości projektu (wynoszącej 39.466,4 tys. zł). Nie rozpoczęto tym samym osiągania wskaźników produktu: KSI (SIMIK 07-13) *długość wybudowanej sieci internetu szerokopasmowego* i *liczba uruchomionych publicznych punktów dostępu do internetu* (stanowiąca również wskaźnik RPOWP) oraz *liczba wybudowanych aktywnych punktów dystrybucyjnych*, stanowiąca wskaźnik własny beneficjenta

¹¹⁵ także w umowach pierwotnych, przed zmianami.

¹¹⁶ we wniosku o płatność wskaźnik ten nazwano „liczba abonentów włączonych do sieci szerokopasmowej”.

(planowane do osiągnięcia na 30.06.2015 r. wartości tych wskaźników to kolejno 436 km sieci, 387 publicznych punktów dostępu i 100 aktywnych punktów dystrybucyjnych), ani rezultatu: KSI (SIMIK 07-13) – *liczba małych i średnich przedsiębiorstw, szkół i jednostek publicznych, które uzyskały możliwość dostępu do internetu* (docelowo odpowiednio 907, 35 i 13) i *liczba osób korzystających z publicznych punktów dostępu do Internetu* (docelowo 3750) oraz RPOWP – *liczba osób, które uzyskały dostęp do szerokopasmowego internetu w ramach programu* – na obszarach wiejskich i poza tymi obszarami (na koniec realizacji projektu kolejno 42.643 i 25.506). (dowód: akta kontroli str. 599-606)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu Województwa w zakresie dotychczasowej realizacji i rozliczenia finansowego projektów w ramach RPOWP. Uwaga NIK dotyczy nieokreślenia wobec beneficjentów wymogu korzystania z infrastruktury i usług SSPW, co może spowodować nieosiągnięcie zakładanych wartości wskaźników rezultatu tego projektu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹⁷, wnosi o podejmowanie skutecznych działań mających na celu zrealizowanie projektu SSPW z zachowaniem terminu zakończenia i osiągnięciem wartości wskaźników rezultatu określonych w umowie o dofinansowanie, w tym rozważenie możliwości zapewnienia wykorzystania infrastruktury i usług SSPW przez beneficjentów projektów RPOWP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

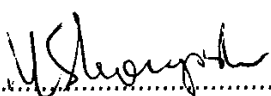
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 26 stycznia 2015 r.

Kontroler
Marek Skorupski
główny specjalista kontroli państwowej



podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa



podpis

¹¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.