



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-020-03/2014

P/14/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Regionalnych Programów Operacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Piotr Wanic – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90917 z 15 października 2014 r. 2. Waldemar Żarnoch – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90918 z 15 października 2014 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-4)</i>
Jednostka kontrolowana	Fan-Tex Aleksander Grzegorz Hirszttritt, ul. Wojska Polskiego 59A, 19-300 Elk (dalej: „Beneficjent”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksander Grzegorz Hirszttritt – osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą. <i>(dowód: akta kontroli str. 59)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli¹ obecny stan realizacji projektu budowy sieci szerokopasmowej, objętego dofinansowaniem w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej², stwarza zagrożenie niedotrzymania określonego w umowie o dofinansowanie terminu zrealizowania prac, tj. do 31 października 2015 r. Dopiero bowiem 23 października 2014 r. do potencjalnych oferentów skierowano zapytanie ofertowe w sprawie wyboru wykonawcy inwestycji w formule „zaprojektuj i wybuduj”, podczas gdy pierwotnie założono wykonanie tej czynności w II kwartale 2014 r. Tym samym, wybudowanie 140 km sieci światłowodowej i sześciu węzłów dystrybucyjnych, a także rozliczenie wykonanych prac, przy uwzględnieniu nieopracowania dotychczas dokumentacji projektowej i niedokonania niezbędnych uzgodnień, może nie zostać zrealizowane w ustalonym terminie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast niewywiązanie się Beneficjenta z postanowień umowy o dofinansowanie w zakresie terminowego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania warunków umowy oraz przedłożenia do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie (dalej „PARP”) harmonogramu rzeczowo-finansowego, a także przekazania temu podmiotowi dokumentacji wykonanych projektów i uzgodnień Zespołu Uzgadniania Dokumentacji Projektowej (dalej „ZUD”).

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 Na podstawie umowy nr POPW.02.01.00-28-002/14 zawartej 16 czerwca 2014 r. z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości dotyczącej realizacji Projektu pn. „Rozwój sieci światłowodowej – inwestor FAN-TEX A.G. HIRSZTRITT” (zwanej w dalszej treści „umową o dofinansowanie”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja umowy o dofinansowanie oraz przebieg procesu inwestycyjnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 16 czerwca 2014 r. Beneficjent, na podstawie wniosku o dofinansowanie złożonego 9 kwietnia 2014 r. do PARP, zawarł umowę o dofinansowanie, w której określono m.in., że:

- Wartość szacunkowa projektu wynosi 13.469,9 tys. zł, całkowita szacunkowa kwota wydatków kwalifikowalnych – 10.941,1 tys. zł, zaś kwota dofinansowania – 7.397,6 tys. zł.
- Rozpoczęcie realizacji projektu ustalone zostało na 1 kwietnia 2014 r., zaś jego zakończenie – 31 października 2015 r.

Zakres rzeczowy inwestycji dotyczył zapewnienia dostępu do szerokopasmowego Internetu w technologii FTTH³ na terenie powiatu ełckiego. W ramach projektu założono przyłączenie 2.798 użytkowników końcowych z 25 miejscowości. Większość prac planowano zlecić głównemu wykonawcy w formule „zaprojektuj i wybuduj”.

Wskaźniki produktu (zaplanowane do osiągnięcia w 2015 r.) zostały określone jako:

- długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego – 140 km,
- liczba węzłów SSPW⁴ – 6 szt.

Wskaźnik rezultatu określono jako liczbę osób, które uzyskają możliwość dostępu do Internetu o przepustowości łącza min. 2 Mb/s - 2.798 (do zrealizowania w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5-28)

1.2. W § 15 umowy o dofinansowanie ustalono, że dofinansowanie Projektu przekazywane jest po ustanowieniu i wniesieniu przez Beneficjenta zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy, najpóźniej do dnia złożenia pierwszego wniosku o płatność. Zabezpieczenie, w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową jest wnoszone przez Beneficjenta nie później niż w dniu złożenia pierwszego wniosku o płatność, tj. w terminie nie dłuższym niż 90 dni od dnia zawarcia umowy o dofinansowanie (pierwszy wniosek o płatność Beneficjent złożył 16 września 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 7, 32-43)

Ustalone nieprawidłowości

Według stanu na 17 października 2014 r. Beneficjent nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy. Zabezpieczenie takie zostało wniesione do PARP dopiero w trakcie trwania niniejszej kontroli NIK (3 listopada 2014 r.), a więc z półtoramiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w umowie o dofinansowanie.

Z informacji uzyskanych od PARP, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, wynika, że według stanu na 28 października 2014 r. elementem mogącym przeszkodzić w prawidłowej realizacji projektu był brak złożonego zabezpieczenia wynikającego z umowy o dofinansowanie, co wiązało się z brakiem możliwości wypłaty Beneficjentowi środków finansowych. Ponadto z informacji wynikało, że Beneficjent nie złożył takiego zabezpieczenia, pomimo wielu upomnień.

³ FTTH – Fiber to the home (światłowód do domu/mieszkania)

⁴ SSPW - Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Aleksander Grzegorz Hirsztritt w złożonym wyjaśnieniu podał, że zabezpieczenie należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy nie zostało wniesione ze względu na brak przedłożenia weksla w PARP do podpisu w dniu podpisywania umowy o dofinansowanie projektu. Wskazał, że był przekonany, że do momentu wypłaty środków zabezpieczenie takie nie będzie potrzebne.

(dowód: akta kontroli str. 44-58 i 127-131)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Zamieszczony we wniosku o dofinansowanie plan finansowy Projektu przewidywał, że w II kwartale 2014 r. poniesione zostaną wydatki w kwocie 1.844,6 tys. zł (w tym koszty kwalifikowalne – 1.499,7 tys. zł), w III kwartale 2014 r. – 2.302,3 tys. zł (1.871,8 tys. zł), w IV kwartale 2014 r. – 2.453,1 tys. zł (1.994,4 tys. zł), w I kwartale 2015 r. – 2.460,0 tys. zł (2.000,0 tys. zł), w II kwartale 2015 r. – 1.180,6 tys. zł (959,9 tys. zł), w III kwartale 2015 r. – 3.216,7 tys. zł (2.615,4 tys. zł), zaś w IV kwartale 2015 r. – 12,3 tys. zł (koszty niekwalifikowalne).

(dowód: akta kontroli str. 59-111)

Według harmonogramu prac zaplanowanych do realizacji, zamieszczonego we wniosku o dofinansowanie:

- w II kwartale 2014 r. planowano rozpocząć prace polegające na: przeprowadzeniu postępowań przetargowych (zakończenie etapu – II kw. 2014 r.), przygotowaniu dokumentacji technicznej (zakończenie – II kw. 2014 r.), wyłonieniu wykonawców i dostawców oraz zawarciu umów (zakończenie – III kw. 2014 r.), a także prace związane z budową kanalizacji kablowej (zakończenie – III kw. 2014 r.),
- w III kwartale 2014 r. zaplanowano montaż przełącznic i kabla światłowodowego w kanalizacji kablowej (zakończenie etapu – III kw. 2015 r.),
- w I kwartale 2015 r. plan obejmował montaż okablowania strukturalnego, a także montaż przełącznic światłowodowych klienckich (zakończenie tych dwóch etapów zaplanowano na III kw. 2015 r.),
- w III kwartale 2015 r. zaplanowano montaż i konfigurację sprzętu aktywnego (podłączenie użytkowników końcowych), a także działania promocyjno-informacyjne (zakończenie – IV kwartał 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 30)

W § 9 ust. 1 umowy o dofinansowanie Beneficjent został zobowiązany do złożenia do PARP harmonogramu rzeczowo-finansowego, w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy. W harmonogramie tym, przekazanym do PARP w dniu 26 sierpnia 2014 r., założono osiem zadań w ramach inwestycji, których przygotowanie i realizacja miały rozpocząć się w II kwartale 2014 r. Dotyczyło to:

- zadania nr 1 – obsługa projektu od strony projektowej, geodezyjnej i wykonawczej (wartość – 1.606,2 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne – 1.305,9 tys. zł),
- zadania nr 2 - budowa szafy dostępowej GPD (238,4 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne – 193,9 tys. zł),
- zadania nr 3 – budowa kabla światłowodowego od węzła dystrybucyjnego SSPW do GPD (741,6 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne – 602,9 tys. zł),
- zadania nr 4 – budowa kabli światłowodowych magistralnych od GPD do LPD w miejscowościach (2.453,1 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne – 1.994,4 tys. zł),
- zadania nr 5 – budowa sieci FTTH – część dystrybucyjna (3.640,6 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne – 2.959,9 tys. zł),
- zadania nr 6 – budowa sieci FTTH – część abonencka (3.217,0 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne – 2.615,4 tys. zł),

- zadania nr 7 – dostawa i montaż urządzeń (1.560,7 tys. zł, w tym koszty kwalifikowalne – 1.268,9 tys. zł),
- zadania nr 8 – promocja projektu (12,3 tys. zł, całość stanowi koszty niekwalifikowalne).

(dowód: akta kontroli str. 7, 29 i 112-113)

Ustalone
nieprawidłowości

Ww. harmonogram rzeczowo-finansowy został dostarczony do PARP z 41-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 9 ust. 1 umowy o dofinansowanie.

Aleksander Grzegorz Hirsztritt wyjaśnił, że wynikało to z opóźnień w realizacji Projektu, w odniesieniu do pierwotnie zaplanowanego harmonogramu.

(dowód: akta kontroli str. 7, 29-31)

Opis stanu
faktycznego

W dniu 1 września 2014 r. Beneficjent przesłał do PARP zmieniony harmonogram przekazywania dofinansowania oraz harmonogram rzeczowo-finansowy Projektu. W harmonogramie przekazywania dotacji zmianie uległ termin poniesienia wydatków na realizację Projektu – kwotę 100,0 tys. zł przeniesiono z III do IV kwartału 2014 r. Zmianie nie uległy natomiast terminy rozpoczęcia poszczególnych zadań wchodzących w skład Projektu – wg harmonogramu rzeczowo-finansowego prace przygotowawcze miały rozpocząć się w II kwartale 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 114-121)

1.4. Postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy Projektu zostało wszczęte przez Beneficjenta w dniu 23 października 2014 r. poprzez wysłanie do siedmiu potencjalnych oferentów zapytania ofertowego. W zapytaniu tym wskazano m.in. opis przedmiotu wraz z parametrami zamówienia. Przedmiot zamówienia obejmował wykonanie kompleksowych prac projektowych i budowlano-montażowych (kanalizacji teletechnicznej i montażu kabli światłowodowych) dla sieci szerokopasmowej w technologii FTTH zapewniającej dostęp do szerokopasmowego Internetu o gwarantowanej przepustowości min. 30 Mb/s, a także wykonanie projektów budowlano-wykonawczych, dokonanie niezbędnych uzgodnień i uzyskanie prawomocnych decyzji administracyjnych, zakup urządzeń aktywnych oraz inwentaryzację powykonawczą sieci.

W zapytaniu ofertowym termin wykonania zamówienia określono na 30 września 2015 r. Do 7 listopada 2014 r. wpłynęło siedem ofert (nie dokonano jeszcze wyboru wykonawcy).

(dowód: akta kontroli str. 134, 150)

Ustalone
nieprawidłowości

Zapytanie ofertowe skierowane zostało do potencjalnych oferentów dopiero w trakcie kontroli, pomimo że w harmonogramie Projektu Beneficjent wskazał, że planuje je przeprowadzić w II kwartale 2014 r.

Aleksander Grzegorz Hirsztritt wyjaśnił, że po rozwiązaniu wątpliwości związanych z terminem wykonania uzgodnień projektowych w Starostwie Powiatowym w Elku i uzyskaniu zapewnienia o możliwości przyśpieszenia tych procedur przystąpiono do sporządzenia zapytania ofertowego.

Skutkiem niedotrzymania ww. terminu wyboru wykonawcy było niewywiązanie się Beneficjenta z obowiązków wynikających z postanowień § 12 umowy o dofinansowanie dotyczących złożenia do PARP dokumentacji w zakresie:

- wykonanych projektów w ramach inwestycji – w terminie do 31 sierpnia 2014 r.,
- „wykonanych uzgodnień w ZUD” – do 30 września 2014 r.

Aleksander Grzegorz Hirsztritt w złożonym wyjaśnieniu podał, że przyczyną nieprzekazania ww. dokumentacji do PARP były wątpliwości co do możliwości zrealizowania Projektu w ustalonym terminie. Decyzję o realizacji Projektu podjęto

z opóźnieniem z powodu trudności z uzyskaniem jednoznacznej i pewnej informacji w zakresie możliwości realizacji Projektu w terminie. Konieczne było upewnienie się, że procedury uzgodnieniowe uda się przeprowadzić w terminie krótszym niż maksymalne. Po konsultacjach z projektantami oraz zapewnieniu Starosty Powiatu Ełckiego o podjęciu starań w zakresie przyspieszenia procedur uzgodnieniowych, przystąpiono do etapu wyłonienia wykonawcy. Bez uzyskania takiej pewności, nie można było podjąć działań związanych z realizacją Projektu i rozważano odstąpienie od jego wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 9, 29-31 i 132-133)

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 4 listopada 2014 r. Beneficjent nie zawarł żadnych umów dotyczących realizacji poszczególnych etapów inwestycji w formule „zaprojektuj i wybuduj”.

(dowód: akta kontroli str. 122)

Ocena cząstkowa

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nierealizowanie poszczególnych etapów Projektu w terminach ustalonych w pierwotnie przyjętych harmonogramach prac stwarza zagrożenie dla realizacji Projektu w terminie ustalonym w umowie o dofinansowanie, tj. do 31 października 2015 r.

Izba negatywnie ocenia niewywiązanie się Beneficjenta z określonych w umowie o dofinansowanie obowiązków złożenia w PARP w wymaganym terminie zabezpieczenia należytego wykonania warunków umowy oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego Projektu, a także przekazania temu podmiotowi dokumentacji wykonanych projektów i uzgodnień w ZUD.

2. Rozliczenia finansowe Projektu oraz efekty uzyskane w wyniku jego realizacji

Opis stanu faktycznego

2.1. Do 17 października 2014 r. Beneficjent nie poniósł wydatków związanych z realizacją umowy o dofinansowanie.

Aleksander Grzegorz Hirsztritt wyjaśnił, że wynikało to z obciążenia firmy własnymi zadaniami oraz analizą szans na powodzenie zrealizowania tego Projektu. Dodał, że firma nie ma doświadczenia w pracach budowlanych, dlatego będą one zlecane innym wykonawcom i najprawdopodobniej rozpoczną się wiosną 2015 r. Do tego czasu planuje zlecić zadania projektowe i uzgodnienia. Wskazał, że dopóki nie został poniesiony żaden wydatek, cały czas istnieje możliwość odstąpienia od umowy i nierealizowania inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 123-125)

2.2. Do 17 października 2014 r. Beneficjent złożył jeden wniosek o płatność obejmujący okres od 16 czerwca 2014 r. (data zawarcia umowy o dofinansowanie) do 16 września 2014 r. We wniosku tym, przesłanym do PARP 16 września 2014 r. nie wskazano żadnych wydatków dotyczących realizacji Projektu. Podano natomiast informacje o zamiarze dokonania wyboru wykonawców w zapytaniu ofertowym.

Wyszczególniono także czynności, które Beneficjent zamierza podjąć do czasu złożenia kolejnego wniosku o płatność. Zaplanowane prace dotyczyły m.in. pobrania map zasadniczych i złożenia zamówienia na mapy do celów projektowych, zaprojektowania sieci, wystąpienia o uzgodnienia w Zespole Uzgadniania Dokumentacji Projektowej. Podano także, że m.in. w IV kwartale 2014 r. Beneficjent poniesie wydatki kwalifikowalne w kwocie 1.305,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 32-43 i 126)

Ocena ogólna

Z uwagi na fakt, że Beneficjent nie wydatkował środków finansowych w ramach Projektu, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od dokonania oceny w tym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

Podjęcie działań zmierzających do terminowego wywiązywania się z zobowiązań przyjętych w umowie o dofinansowanie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Olsztynie.

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 wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, dnia listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy:
Waldemar Żarnoch
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Piotr Wanic
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis