



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-009-04/2014

P/14/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/019 „Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Sylvia Zakrzewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89494 z dnia 16 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A. ul. Łąkowa 21/17, 61-879 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Streżyńska – od 23 kwietnia 2014 Prezes Zarządu, wcześniej, od 24 stycznia 2014r. p.o. Prezesa Zarządu Spółki, Wojciech Cerba – Prezes Zarządu Spółki w okresie od 2 czerwca 2010r. do 23 kwietnia 2014r. (zawieszony w pełnieniu funkcji Prezesa Zarządu Spółki uchwałą nr 2 Rady Nadzorczej z dnia 24 stycznia 2014 r. na okres trzech miesięcy), Mariusz Grajek – Prezes Zarządu Spółki od 14 października 2009r. do 2 czerwca 2010r. (dowód: akta kontroli str. 15-19, 21-33, 225-301)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w obszarze realizacji zadań, do których Spółka została powołana².

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Z uwagi na długotrwały proces przygotowawczy do realizacji zadań statutowych, Spółka nie rozpoczęła w planowanym terminie budowy sieci szerokopasmowej (m.in. nie wyłoniono wykonawcy sieci w terminie określonym w studium wykonalności Projektu³ i w umowie o dofinansowanie). Projekt pozostawał nadal w fazie przygotowania do realizacji. Kontrola nie wykazała okoliczności wskazujących na wykorzystanie majątku Spółki niezgodnie z celem, dla którego została ona powołana.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- dokumentowania prowadzonych postępowań przetargowych,
- zapewnienia prawidłowego i terminowego naliczania i wypłacania wynagrodzeń członkom organów Spółki,
- zapewnienia gospodarnego wydatkowania środków finansowych na obsługę prawną.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Budowa, eksploatacja, udostępnianie, modernizacja i rozbudowa sieci szerokopasmowej na obszarze województwa wielkopolskiego.

³ pt. „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej” współfinansowanego z EFRR w ramach Priorytetu II- infrastruktura komunikacyjna Działania 2.7. - infrastruktura społeczeństwa informacyjnego WRPO na lata 2007-2013.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gospodarowanie mieniem samorządu terytorialnego oddanego do dyspozycji spółek komunalnych.

Opis stanu faktycznego

Wykorzystanie przez Spółkę składników majątku samorządowego przekazanego jej przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego.

Poniższe zestawienie przedstawia dane dotyczące mienia samorządu terytorialnego (województwa wielkopolskiego) przekazanego/przewidzianego do przekazania Spółce w formie wkładów pieniężnych, aportów i dofinansowania.

Rodzaj transferu	Data zgody organu jst	Wartość w zł
Wkłady pieniężne	20 lipca 2009r. (uchwała Sejmiku WW Nr XXXVII/520/2009)	100.000
Wkłady pieniężne	21 grudnia 2009r. (uchwała Zarządu WW Nr 3412)	3.558.000
Aport studium wykonalności	11 lipca 2013r. (uchwała Zarządu nr 3654/2013)	1.353.000
Porozumienie o współpracy forum w ramach Światowych Dni Innowacji 2012r.	3 września 2012r. (umowa nr DRG – 259/2012 Wicemarszałek WW – Leszek Wojtasiak)	18.500
Umowa o dofinansowanie Projektu pt. „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej” współfinansowanego z EFRR ⁴ w ramach Priorytetu II- infrastruktura komunikacyjna Działania 2.7.- infrastruktura społeczeństwa informacyjnego WRPO ⁵ na lata 2007-2013	23 grudnia 2010r. (Zarząd WW)	283.642.349,94 (wartość dofinansowania)

(dowód akta kontroli str. 5-13, 53-57, 109-224, 302-313, 774-827)

Nie stwierdzono, by wystąpiły przypadki wykorzystania majątku lub świadczenia niepieniężnego niezgodnie z celem, dla którego powołano Spółkę. Wartość studium wykonalności została ustalona w sposób prawidłowy (wartość studium zakupionego w latach 2009-2010 to kwota 1.100.000 zł netto, powiększona o obowiązujący w 2013r. podatek VAT w wysokości 23%), tj. z zachowaniem wymaganych przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004r. o podatku od towarów i usług⁶.

(dowód: akta kontroli str. 53a,190-224, 302-313)

⁴ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

⁵ Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny

⁶ Dz. U. z 2011r. nr 177, poz. 1054)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano Spółkę.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2009r., z inicjatywy Sejmiku Województwa Wielkopolskiego utworzona została spółka pn. Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A. („Spółka”), której celem jest budowa, eksploatacja, udostępnianie, modernizacja i rozbudowa sieci szerokopasmowej na obszarze województwa wielkopolskiego, realizowanego w ramach projektu kluczowego WRPO na lata 2007-2013 pod nazwą Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej. Główną przesłanką do przyjęcia takiej formy organizacyjnej było zwiększenie możliwości realizacji Projektu w ramach współpracy z partnerami prywatnymi poprzez m.in. uzyskanie zewnętrznego kapitału (dofinansowania Projektu w kwocie 50.054.532,35 zł jako wkładu własnego do Projektu), skumulowanie znaczącego majątku o wysoce wyspecjalizowanym charakterze, w wyodrębnionej jednostce organizacyjnej, a także szczególny charakter usług jakie będą realizowane na bazie nowo powstałej infrastruktury telekomunikacyjnej. Spółka wyłoniła w trybie publicznych negocjacji⁷ inwestorów prywatnych, którzy na mocy zawartej w dniu 6 grudnia 2010r. umowy inwestycyjnej z Zarządzeniem Województwa zobowiązali się do zapewnienia finansowania (w drodze emisji akcji) stanowiącego kwotę wkładu własnego wymaganego dla ww. Projektu⁸. Na podstawie ww. umowy inwestycyjnej województwo ostatecznie będzie posiadało 14% udziału w kapitale zakładowym Spółki, zaś inwestorzy prywatni łącznie 86%, z czego INEA S.A. 81,7% i ASTA-NET Małdziński, Ryczek spółka jawna 4,3%. Ponadto, województwo wielkopolskie, od 1 stycznia 2016r. będzie posiadało uprawnienie do powoływania i odwoływania jednego członka rady nadzorczej (obecnie dwóch, ze wskazaniem Przewodniczącego), bez możliwości wskazywania Przewodniczącego Rady. Inwestorzy zobowiązali się ponadto, aby do końca 2015r. Akcjonariusz (województwo wielkopolskie) posiadał w Zarządzie Spółki jednego swojego przedstawiciela. W dniu 31 grudnia 2015 r., powyższe zobowiązanie wygasa.

(dowód: akta kontroli str. 58-108, 682-720, 774-826)

W dniu 23 grudnia 2010r., pomiędzy Zarządzeniem Województwa Wielkopolskiego, a Spółką zawarta została umowa na realizację Projektu pt. „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej” współfinansowanego z EFRR w ramach Priorytetu II-Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego WRPO na lata 2007-2013. Całkowita wartość Projektu (wg aneksu nr 2 do ww. umowy) winna wynosić 410.446.684,24 zł, z czego całkowite wydatki kwalifikowalne 333.696.881,49 zł, w tym dofinansowanie w kwocie nieprzekraczającej 283.642.349,26 zł i wkład własny w kwocie 50.054.532,23 zł. Zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie, rzeczowa realizacja Projektu winna była się rozpocząć 1 września 2011r., pod warunkiem wydania przez Komisję Europejską decyzji zezwalającej na udzielenie pomocy publicznej, zgodnie z rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej Nr 659/1999 z dnia

⁷ Przeprowadzonych na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002r., Nr 171, poz. 1397)

⁸ Inwestorzy prywatni na mocy umowy inwestycyjnej winni wnieść 60 mln. zł.

22 marca 1999r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE⁹.

(dowód: akta kontroli str. 774-826)

Z uwagi na długotrwały proces przygotowawczy do Projektu, Spółka nie rozpoczęła w planowanym terminie budowy sieci szerokopasmowej (m.in. nie wyłoniono wykonawcy sieci w terminie określonym w studium wykonalności Projektu i umowie o dofinansowanie). Projekt pozostawał nadal w fazie przygotowania do realizacji.

Dokumentacja koncepcyjna Projektu (studium wykonalności, program funkcjonalno – użytkowy, model finansowy) była przez Spółkę na bieżąco konsultowana z ekspertami z inicjatywy JASPERS¹⁰ (2010r.), a sam Projekt uzyskał pozytywną rekomendację JASPERS. W czerwcu 2011, Urząd w związku z obowiązkiem notyfikowania pomocy publicznej dla Projektu, skierował do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dokumentację prenotyfikacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 363-410, 424-458, 459-681)

Jeszcze w czerwcu 2011r. Spółka uzyskała pozytywne opinie o Projekcie wydane przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Ministra Infrastruktury, według których realizacja Projektu pozostanie bez wpływu na konkurencję na rynkach telekomunikacyjnych, zaś zakres planowanej interwencji publicznej jest adekwatny i proporcjonalny do celów Europejskiej Agendy Cyfrowej, która wymaga aby do 2020r. każdy Europejczyk dysponował dostępem do szerokopasmowego Internetu o przepustowości min. 30 Mb/s, a co najmniej 50% Europejczyków – o przepustowości 100 Mb/s.

(dowód: akta kontroli str. 411-420)

Zgodnie z opinią Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, Projekt nie będzie istotnie oddziaływał na obszar NATURA 2000, co niewątpliwie ułatwi jego realizację.

(dowód: akta kontroli str. 353-362)

Decyzje Komisji Europejskiej zostały wydane w dniach 23 maja 2012r. i 19 czerwca 2013r. i dotyczyły odpowiednio: oceny środka pod kątem zgodności z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹ (TFUE) i dużego projektu "Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej" stanowiącego część programu operacyjnego WRPO na lata 2007-2013 dla pomocy strukturalnej z EFRR, objętego celem Konwergencji w Polsce. Do przedłożonych dokumentów w ramach realizowanego Projektu Komisja Europejska nie wniosła żadnych zastrzeżeń i zatwierdziła wkład finansowy z EFRR w duży projekt.

(dowód: akta kontroli str.314-352)

2.1.1. Nadrzędnym celem Projektu jest eliminacja wykluczenia cyfrowego w regionie dzięki budowie światłowodowej sieci szkieletowo-dystrybucyjnej, zapewniającej usługi szerokopasmowe w tych częściach regionu, do których odpowiednia infrastruktura szerokopasmowa jeszcze nie dociera. Celem władz województwa jest zapewnienie mieszkańcom, przedsiębiorstwom organom rządowym i organom administracji publicznej możliwości dostępu do wybranego operatora łączności

⁹ Dz. U. UE L z dnia 27 marca 1999 r. Nr 83 poz. 1 ze zm.

¹⁰ JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) – Wspólna Inicjatywa Wspierania Projektów w Regionach Europejskich. Inicjatywa JASPERS, co do zasady, dotyczy wsparcia dużych projektów tj. o wartości całkowitej powyżej 50 mln euro, które kwalifikują się do wsparcia z EFRR oraz FS. Wsparcie nie ma charakteru finansowego, lecz doradczy.

¹¹ Dz. Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r.

elektronicznej i wybranej platformy technologicznej oraz dostępu do usług dostarczanych w ramach sieci NGA¹². Projekt koncentruje się na „białych obszarach NGA” (tj. obszarach gdzie obecnie nie ma infrastruktury, a inwestorzy prywatni nie planują inwestycji w taką infrastrukturę w ciągu najbliższych trzech lat). Zdaniem władz polskich, zapewnienie operatorom telekomunikacyjnym dostępu do subsydiowanej infrastruktury dystrybucyjnej stworzy zachęty do inwestycji w infrastrukturę i usługi ostatniej mili NGA. Drugim celem Projektu jest umożliwienie korzystania z nowej sieci, aby wyeliminować „przepaść cyfrową” w zakresie podstawowych usług szerokopasmowych na obszarach, na których obecnie nie ma odpowiedniej infrastruktury szerokopasmowej.

(dowód: akta kontroli str. 314-350, 462, 514)

Projekt opiera się na ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹³, ustawie z dnia 7 maja 2010r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁴, ustawie z dnia 30 kwietnia 2010r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁵ oraz uchwale Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 698/2007 z dnia 14 września 2007 r. w sprawie przyjęcia WRPO na lata 2007-2013¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 314-350, 462, 514)

Projekt jest zbieżny z założeniami Osi Priorytetowej II – Infrastruktura komunikacyjna WRPO. Ponadto, przyczynia się on do realizacji założeń Europejskiej Agencji Cyfrowej umożliwiając szybszy rozwój gospodarki opartej na wiedzy na obszarach dotkniętych niewydolnością rynku. Rozwój ten obejmuje tworzenie nowych możliwości zawodowych dla wykwalifikowanych mieszkańców, pracę zdalną oraz e-administrację. Projekt zatem przyczyni się do realizacji celów m.in. Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, Krajowej Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego do roku 2020, Krajowego Programu Reform na lata 2008-2011, a także Strategii Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku. Dodatkowo, projekt został umieszczony na liście indykowanych projektów kluczowych WRPO na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 314-350, 459-681)

Samorząd Województwa Wielkopolskiego od wielu lat dostrzegał potrzebę zapewnienia mieszkańcom województwa dostępu do internetu szerokopasmowego poprzez rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej, co znalazło odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych uchwalonych przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2266-2269)

¹² NGA – next generation access (sieć dostępowa następnej generacji)

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

¹⁶ WRPO na lata 2007-2013 został przyjęty decyzją KE nr K(2007) 4205 z dnia 4 września 2007 r., zmienianą decyzją nr K(2008) 6122 z dnia 21 października 2008r., zmienioną decyzją nr K(2011) 9787 z dnia 21 grudnia 2011r.

¹⁷ W 2004r. Sejmik Województwa ustanowił, opracowaną na zlecenie urzędu, strategię pn. e-Wielkopolska: Strategia budowy i rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Województwie Wielkopolskim. Wskazano w niej cele i działania służące rozwojowi społeczeństwa informacyjnego, które korespondują z priorytetami Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020r. Uszczegółowienie ww. strategii stanowił opracowany w 2007r. program operacyjny rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie wielkopolskim. Por. wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 31 października 2011 r. wystosowane do Marszałka Województwa Wielkopolskiego w sprawie znak: LPO-4101-26-01/2011 w ramach kontroli dotyczącej działań podejmowanych w latach 2007-2011 w celu zapewnienia dostępu do sieci i usług telekomunikacyjnych.

W ramach projektu ma powstać 4004,72 km sieci światłowodowej, 31 węzłów szkieletowych i 576 węzłów dystrybucyjnych¹⁸. Wskaźnikiem produktu realizowanego Projektu jest długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego, która do końca 2014 roku winna wynosić 4004 km, natomiast wskaźnikami kluczowymi są: liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, która w 2015 r. winna wynosić 3.272.490 osób i liczba jednostek publicznych, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, która w 2015r. winna wynosić 257¹⁹. Z wniosku beneficjenta o płatność, stanowiącego formę sprawozdawczą wynika, że żaden z ww. wskaźników nie został na dzień 4 lutego 2014r. osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 463, 514-515, 821-822, 1077-1088)

Stan zaawansowania realizowanego Projektu na dzień 30 czerwca 2014r. wyniósł około 8,7% (odebrane na podstawie protokołów odbioru robót 348 km kanalizacji teletechnicznej, w tym rozliczone przez IZ²⁰ 133 km).

(dowód: akta kontroli str. 1582-1596)

2.1.2. Analiza stanu istniejącej infrastruktury i planów inwestycyjnych na najbliższe trzy lata została sporządzona w trakcie szczegółowej inwentaryzacji przygotowanej przez niezależnych ekspertów wybranych przez województwo wielkopolskie w otwartym przetargu. Inwentaryzacja obejmowała zarówno infrastrukturę dystrybucyjną, jak i infrastrukturę dostępową (podstawową oraz NGA). Inwentaryzacja opierała się pierwotnie na ankietach przesyłanych wszystkim przedsiębiorcom telekomunikacyjnym zarejestrowanym w rejestrze organu regulacyjnego, a także na ankietach wypełnianych przez władze lokalne i publicznie dostępnych danych. Inwentaryzację wykonano w 2008 r., a następnie ją zaktualizowano w latach 2009-2011. Dodatkowo, zorganizowano kilka spotkań z operatorami, podczas których omówiono wszystkie kwestie związane z realizacją Projektu, w tym wyniki inwentaryzacji. W sierpniu 2011r. po raz ostatni inwentaryzację zaktualizowali eksperci na podstawie danych uzyskanych od krajowego organu regulacyjnego oraz TP S.A.

Z danych statystycznych wynika, że na koniec 2010r. dostępność łączności szerokopasmowych w województwie wielkopolskim była bardzo ograniczona²¹, a plany inwestycyjne operatorów w najbliższych trzech latach, dotyczyły głównie obszarów miejskich i gęsto zaludnionych terenów kraju.

W okresie od 6 września do 6 października 2011r. władze województwa wielkopolskiego przeprowadziły końcowe konsultacje publiczne w celu sprawdzenia wyników opracowania map, planowanej klasyfikacji obszarów kwalifikujących się do interwencji i uzyskania od zainteresowanych stron informacji o ich planach dotyczących inwestycji w NGA i światłowody, a także ich opinii na temat Projektu. W trakcie ww. konsultacji uwagi przedstawiło 14 podmiotów (w tym 8 podmiotów telekomunikacyjnych), z których 11 zgłosiło zapotrzebowanie na dodatkowe węzły i jednoznacznie poparło konieczność realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 314-350, 424-439, 459-681)

2.1.3. Całkowity budżet Projektu wynosi 410.446.684,24 zł brutto, z czego znaczna część środków, tj. 283.642.349,26 zł pochodzić będzie z EFRR, a pozostała kwota

¹⁸ Załącznik XXI Duży Projekt. Wniosek o potwierdzenie wkładu finansowego na mocy art. 39-41 Rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 EFRR/FS Inwestycje w Infrastrukturę Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej Nr UDA-RPWP.02.07.00-30-001/10-00.

¹⁹ Aneks nr 2 do umowy o dofinansowanie z 18 lutego 2014r., studium wykonalności.

²⁰ Instytucja Zarządzająca: Zarząd Województwa Wielkopolskiego

²¹ Dostęp do stacjonarnych usług szerokopasmowych w Polsce na koniec 2010r. osiągnął poziom 16% (dostęp stacjonarny i mobilny), co było wynikiem poniżej średniej UE – 26,6%.

ma zostać zapewniona przez WSS S.A. (w tym około 60 mln zł pozyskane zostanie od inwestorów prywatnych, z czego kwota 50.054.532,23 zł na wkład własny do Projektu).

(dowód: akta kontroli str. 682-720, 774-826)

Wskazać w tym miejscu należy również, że województwo wielkopolskie przekazało wkłady pieniężne na kapitał zakładowy spółki w łącznej kwocie 3.658.000 zł, które według wyjaśnień złożonych przez Pana Tomasza Żłobickiego – p.o. Dyrektora Biura Obsługi Funduszy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego („BOF UMWW”) miały być przeznaczone m.in. na koszty działalności Spółki w tym koszty pracownicze, koszty ekspertyz i analiz, obligatoryjnych konsultacji społecznych, doradztwa eksperckiego, postępowań notyfikacyjnych oraz koszty wszelkich innych procedur koniecznych do uruchomienia Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 721-726)

2.1.4. Zgodnie z uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 lipca 2009r., celem utworzenia Spółki była budowa, eksploatacja, udostępnianie, modernizacja i rozbudowa sieci szerokopasmowej na obszarze województwa wielkopolskiego. Spółka miała przejąć kompleksową realizację projektu kluczowego, począwszy od uzupełnienia wkładu własnego, ustalenia modelu finansowego przedsięwzięcia i notyfikacji Projektu w KE, poprzez prowadzenie całego procesu inwestycyjnego, wybór operatora, rozliczanie Projektu, skończywszy na utrzymaniu i zarządzaniu wybudowaną siecią szerokopasmową oraz zagwarantowaniu realizacji celów społecznych i gospodarczych stawianych nowo powstałej Infrastrukturze telekomunikacyjnej. Z kolei, wg założeń studium wykonalności i decyzji KE, wdrażanie zgłoszonego Projektu odbywać się będzie wg następującego modelu organizacyjnego: Spółka ogłosi procedurę zamówień publicznych na realizację Projektu i budowę infrastruktury WSS oraz wybierze - w ramach oddzielnej procedury - partnera prywatnego (operatora infrastruktury), któremu wydzierżawi infrastrukturę WSS i powierzy jej eksploatację. W ramach tego modelu operator będzie płacił Spółce czynsz za korzystanie ze zbudowanej infrastruktury WSS i będzie miał prawo zatrzymać przychody z zarządzania siecią i jej eksploatacji.

Sieć pozostanie własnością Spółki przez cały czas trwania umowy z operatorem infrastruktury, który będzie miał obowiązek zapewnić efektywny dostęp hurtowy osobom trzecim przez cały czas trwania umowy ze Spółką, tj. przez okres nie krótszy niż 7 lat.

(dowód: akta kontroli str. 84-86, 314-350, 459-681)

Według pierwotnych zapisów umowy o dofinansowanie, rozpoczęcie rzeczowe realizacji Projektu winno być rozpoczętą 1 września 2011r., jednak faktyczne jego rozpoczęcie nastąpiło w dniu 6 czerwca 2013r., tj. w dacie podpisania umowy na roboty budowlane w obszarze inwestycyjnym nr 6 (w pozostałych pięciu obszarach, umowy zostały podpisane w dniach 13 czerwca 2013r. i 5 lipca 2013r.) i zgodnie z podpisanym w dniu 16 listopada 2013r. aneksem nr 1 do umowy o dofinansowanie. Zakończenie rzeczowe realizacji ww. Projektu, w świetle treści tego aneksu, planowane jest na dzień 31 marca 2015r.

(dowód: akta kontroli str. 774-826)

Według stanu na dzień 26 czerwca 2014r. uzyskano 456 prawomocnych zgłoszeń robót budowlanych, o których mowa w art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²², dla odcinków wszystkich sześciu obszarów inwestycyjnych²³. Stopień

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

zaawansowania realizowanego Projektu, na dzień 30 czerwca 2014r. został omówiony w pkt 2.1.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1582-1596)

Przyczyną przesunięcia terminu rozpoczęcia rzeczowej realizacji Projektu z 1 września 2011r. na 6 czerwca 2013r. był przede wszystkim długotrwały proces przygotowawczy do jego uruchomienia, w tym przewlekła procedura notyfikacyjna (m.in. wszelkie uzgodnienia z przedstawicielami JASPERS, opinie: UKE i Ministra Infrastruktury, zaświadczenia Dyrektora RDOŚ w Poznaniu, decyzje notyfikacyjne KE).

(dowód: akta kontroli str. 314-827)

Nadzór nad wykonywaniem umów przez podmioty zewnętrzne (roboty budowlane) pełnił Inżynier Kontraktu wyłoniony w drodze przetargu ograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 459-681, 1077-1088)

Szczegółową kontrolą objęto postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu ograniczonego na „realizację w ramach Projektu pn. Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej obiektu budowlanego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez Zamawiającego – tj. infrastruktury pasywnej regionalnej światłowodowej sieci szerokopasmowej w obszarze inwestycyjnym nr 4 obejmującym powiaty: turecki, kaliski, koniński, kolski”, zwane dalej „WSS-5/12”. Ponadto, w zakresie wystąpienia przesłanki określonej w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, kontrolą objęto pięć przetargów ograniczonych na wykonanie robót budowlanych, tj. od numeru „WSS-2/12” do numeru „WSS-5/12” i „WSS-7/12” na łączną kwotę 305.015.400 zł. Spółka przeprowadziła ww. postępowanie w trybie przetargu ograniczonego (WSS-5/12), a następnie udzieliła zamówienia publicznego, zgodnie z procedurami wymaganymi dla tego trybu oraz z zachowaniem obowiązujących terminów. W badanym szczegółowo postępowaniu sporządzono dokumenty, wymagane przepisami ustawy Pzp (w obowiązującym wówczas brzmieniu).

Stwierdzone nieprawidłowości, które w ocenie NIK, nie miały zasadniczego wpływu na wynik postępowań, zostały omówione w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1143-1289, 1426-1430)

Umowa dot. udzielenia koncesji na usługi Operatora infrastruktury świadczone w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego nie została, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, podpisana z uwagi na długotrwałą procedurę odwoławczą. Ogłoszenie o postępowaniu zostało opublikowane w dniu 26 lipca 2013r., wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu złożyły cztery podmioty, z czego jeden wniósł do sądu skargę na podjętą w postępowaniu czynność WSS S.A.- koncesjodawcy. Zakwestionowana czynność dotyczyła nieprzyjęcia wniosku skarżącego KT Corporation z dnia 9 września 2013r. o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (skargę oddalono). Ostatecznie, oferty złożyły dwa konsorcja i obydwa wniosły do sądu skargi (jedno na naruszenie przez Spółkę art. 6 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁴

²³ Obszar nr 1 obejmujący powiaty: obornicki, międzychodzki, poznański i szamotulski, obszar nr 2 obejmujący powiaty: leszczyński, rawicki, wolsztyński, nowotomyski, gostyński, grodzki i kościański, obszar nr 3 obejmujący powiaty: śremski, gnieźnieński, średzki, wrzesiński, słupecki i jarociński, obszar nr 4 obejmujący powiaty: turecki, kaliski, koniński i kolski, obszar nr 5 obejmujący powiaty: wągrowiecki, chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, pilski i złotowski, obszar nr 6 obejmujący powiaty: krotoszyński, kępiński, ostrowski, ostrzeszowski i pleszewski.

²⁴ Dz. U. Nr 19, poz. 101 ze zm.

poprzez wybór oferty najkorzystniejszej złożonej przez MNI C. U. S.A. oraz Hyperion. S.A. z naruszeniem zasad uczciwej konkurencji – brak rozstrzygnięcia do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, drugie na czynność WSS S.A. polegającą na uznaniu, że to konsorcjum nie spełnia wymagań określonych w ogłoszeniu o koncesji z dnia 26 lipca 2013r., powtórzonych w Opisie Warunków Koncesji z dnia 3 kwietnia 2014r. – skarga oddalona). Tym samym, jedyną ofertą została oferta złożona przez konsorcjum HFC Operator Sp. z o.o. oraz Telekomunikacja Wielkopolska Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 2156-2213a)

2.2 Analizie sytuacji ekonomiczno-finansowej poddano cały okres funkcjonowania Spółki, tj. od 2009r. (pierwsze sprawozdanie finansowe zostało sporządzone za 2010r.).

Dla określenia jakie były wyniki ekonomiczno-finansowe Spółki posłużono się wybranymi wskaźnikami finansowymi (ze względu na charakter działalności kontrolowanej Spółki, ponieważ jest ona w fazie realizacji Projektu – budowy i do czasu zakończenia realizacji inwestycji, nie będzie osiągała przychodów ze sprzedaży). Z przeprowadzonej w toku kontroli analizy finansowej Spółki wynika, iż sytuacja finansowa kontrolowanego podmiotu w 2013r. znacznie się pogorszyła. W 2013 r. nie została zachowana tzw. złota reguła finansowania, która pozwalałaby utrzymać długoterminową płynność finansową (czyli wypłacalność), ponieważ relacja kapitału własnego do zobowiązań ogółem wyniosła 0,3, podczas gdy winna wynosić co najmniej 1.

Wskaźnik ogólnego zadłużenia, określający w jakim stopniu majątek przedsiębiorstwa jest finansowany kapitałami obcymi również, w 2013r., kształtował się powyżej dopuszczalnej normy i wynosił 0,78 zamiast 0,5-0,6.

Ponadto, NIK zauważa, że w latach 2010-2012 Spółkę cechowała tzw. nadpłynność finansowa, natomiast poziom wskaźnika bieżącej płynności wynoszący w 2013r. 1,2 kształtował się na minimalnym, dopuszczalnym poziomie.

NIK zauważa jednak, że Spółka nie została jeszcze w pełni dokapitalizowana przez inwestorów prywatnych, zatem utrata płynności finansowej może występować do czasu wniesienia przez inwestorów prywatnych wkładów pieniężnych celem dokapitalizowania (zgodnie z umową inwestycyjną zawartą w dniu 6 grudnia 2010r.).

(dowód: akta kontroli str. 14, 48-49, 682-720, 1431-1449)

Badanie wykazało ponadto, że w całym analizowanym okresie wynik finansowy Spółki zamknął się stratą (rosnąca od 2010r. z kwoty 1.132.760,76 zł do kwoty 1.776.610,28 zł w 2013.). Na poniesione przez Spółkę straty decydujący wpływ miały ponoszone przez nią wysokie koszty działalności operacyjnej przy braku uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży, tj.:

- w 2010r. strata ze sprzedaży wyniosła 1.248.035,08 zł przy uzyskiwanych niewielkich przychodach finansowych wynoszących 115.273,44 zł,
- w 2011r. strata ze sprzedaży wyniosła 1.372.447,29 zł i miała ona decydujący wpływ na pogarszający się z roku na rok wynik finansowy Spółki wynoszący - 1.264.686,84 zł,
- w 2012r. strata ze sprzedaży wyniosła 1.916.967,41 i miała decydujący wpływ na pogłębiający się ujemny wynik finansowy Spółki wynoszący w analizowanym roku 1.873.443,50 zł,
- w 2013r. strata ze sprzedaży wyniosła 1.889.378,45 i miała decydujący wpływ na wynik finansowy Spółki zamykający się w 2013r. również stratą w wysokości 1.776.610,28 zł.

Analiza ponoszonych przez Spółkę wysokich kosztów działalności operacyjnej wykazała z kolei, że na ich poziom decydujący wpływ miały:

- wynagrodzenia stanowiące, w latach 2010-2013, średnio około 34,69 % wszystkich kosztów działalności operacyjnej (zatrudnienie, wg stanu na koniec każdego analizowanego roku wzrosło z 3 etatów w 2010r. do 10 na koniec 2013r.),

- usługi obce (w tym usługi doradcze i pośrednictwa stanowiące średnio około 88% kosztów ujętych na koncie „usługi obce”) stanowiące, w latach 2010-2013, średnio około 50,04 % wszystkich kosztów działalności operacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1431-1449, 1860-2140)

Szczegółową analizą objęto zatem dwie główne pozycje kosztowe Spółki: wynagrodzenia członków organów Spółki oraz usługi doradcze i pośrednictwa (w tym doradztwa prawnego).

Szczegółowej kontroli poddano wynagrodzenia naliczone za 10 wybranych metodą doboru przypadkowego miesięcy z lat 2009-2014. Wysokość naliczanych wynagrodzeń zgodna była z maksymalną wysokością wynagrodzenia miesięcznego określoną w art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 3 marca 2000r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²⁵ za wyjątkiem wynagrodzeń wypłaconych Prezesowi i Wiceprezesowi Spółki w miesiącu grudniu 2009r. (za miesiące X, XI i XII 2009r.), które zostały wypłacone w zawyżonych wysokościach odpowiednio o 133,98 zł i 66,01 zł. Różnice te zostały potrącone z wynagrodzeń w miesiącach styczeń i marzec 2010r.

(dowód: akta kontroli str. 113-119, 1452-1523)

Na usługi prawne wydatkowano, w latach 2009-2013, na podstawie 29 zawartych umów łącznie kwotę 2.448.107,46 zł. Najwyższe kwoty dotyczyły doradztwa prawnego w zakresie wykonywania zastępstwa procesowego przed sądami, organami orzekającymi i organami administracji publicznej (tj. trzy umowy zawarte na kwoty 846.000 zł brutto, 492.000 brutto i 400.000 zł netto, z czego do dnia 31 grudnia 2013r. wydatkowano na podstawie powyższych umów kwotę w łącznej wysokości 1.313.806 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 1860-2140, 2214-2260)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wniosek w sprawie zmian zapisów umowy o dofinansowanie w zakresie m.in. daty rozpoczęcia rzeczowej realizacji Projektu został do IZ przedłożony w dniu 4 października 2013r., co skutkowało podpisaniem aneksu „pierwszego” dopiero w dniu 16 listopada 2013r., podczas gdy rozpoczęcie rzeczowe realizacji Projektu faktycznie miało miejsce w dniu 6 czerwca 2013r.

(dowód: akta kontroli str. 843-1076)

Prezes Zarządu Spółki – Pani Anna Streżyńska w wyjaśnieniu podała, że pierwotnie zamiarem Spółki było wprowadzenie zmian do umowy w zakresie zmiany daty rozpoczęcia rzeczowej realizacji Projektu jak i aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego po przesunięciach kosztów pomiędzy kategoriami wydatków w jednym ostatecznym aneksie. Korespondencja dotycząca wyrażenia zgody na przesunięcie środków między kategoriami wydatków pomiędzy WSS S.A., a Urzędem Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego (dalej, w skrócie: Urząd”) trwała od marca do grudnia 2013r. Spółka mając jednak na uwadze, że brak aneksu

²⁵ Dz. U. z 2013r., poz. 254 ze zm.

zmieniającego terminy realizacji Projektu wprowadzi zaburzenie w finansowaniu realizacji Projektu przez Generalnych Wykonawców, zwróciła się do IZ o wydzielenie części terminowej do osobnego aneksu, który został podpisany 16 listopada 2013r.

(dowód: akta kontroli str.727-756)

2. Protokół postępowania WSS-5/12 został sporządzony w sposób nierzetelny, ponieważ nie wypełniono w nim części 19 i związanej z nią części 20 dotyczącej czynności nowych/czynności powtórzonych i zatwierdzenia po dokonaniu ww. czynności. Ponadto wskazano w nim, że otwarcie ofert odbyło się w dniu 9 kwietnia 2013r. o godz. 9:00, podczas gdy faktycznie odbyło się o godz. 9:30.

(dowód: akta kontroli str.1143-1289)

Dyrektor ds. Administracji – Pani Monika Klimecka (sekretarz komisji) w wyjaśnieniu podała, że wskazanie innej niż faktyczna godziny otwarcia ofert, jak i nieuzupełnienie części 19 i 20 protokołu z postępowania wynika z oczywistych omyłek pisarskich.

(dowód: akta kontroli str.1290-1291)

3. Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu oznaczonym numerem WSS-5/12 została, co prawda, zamieszczona na stronie internetowej Spółki, lecz treść tego ogłoszenia nie spełniała wymogów określonych w art. 92 ustawy Pzp, bowiem brak było informacji o punktacji przyznanej oferentom w każdym kryterium oceny ofert i łącznej punktacji.

(dowód: akta kontroli str.1143-1289)

Prezes Zarządu Spółki – Pani Anna Streżyńska w wyjaśnieniach podała, że z pisma o wyborze najkorzystniejszej oferty wynika zarówno informacja o punktacji za poszczególne kryteria, jak i informacja o sumie punktów przyznanych każdej ofercie. Przedmiotem wskazanych przez NIK nieprawidłowości nie jest jednak pismo o wyborze najkorzystniejszej oferty, skierowane do potencjalnych wykonawców składających ofertę, lecz informacja (ogłoszenie) o wyborze najkorzystniejszej oferty, określona w art. 92 ust. 2 Pzp.

(dowód: akta kontroli str.2141-2155)

4. Pisemne oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp, tj. o braku lub istnieniu okoliczności wymienionych w ust. 1 ww. przepisu dotyczące postępowania WSS-5/12 zostały podpisane, przez kierownika Zamawiającego, członków komisji i inne osoby wykonujące czynności w ww. postępowaniu w dniu 1 sierpnia 2012r., tj. w dniu powołania komisji przetargowej i na 15 dni przed dniem wszczęcia postępowania (ogłoszenie o zamówieniu z dnia 16 sierpnia 2012r.).

Artykuł 17 ust. 2 ustawy Pzp, ustanawiając obowiązek złożenia przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania, nie określa terminu, w którym oświadczenie to powinno być złożone. Wszczęcie postępowania następuje jednak z chwilą uzewnętrznienia woli zamawiającego o zamówieniu, co z reguły będzie następować z chwilą publikacji ogłoszenia o zamówieniu. To od tego momentu mamy do czynienia z czynnościami w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Analiza przesłanek wyłączenia z postępowania, określonych w art. 17 ust. 1 ustawy PZP prowadzi do wniosku, iż ustalenie ich istnienia, bądź nieistnienia, możliwe jest dopiero w momencie, gdy ujawnione zostaną wszystkie podmioty biorące udział w postępowaniu (wykonawcy). Przemawia za tym fakt, iż przesłanki te odnoszą się

do występowania określonych relacji (rodziny, prawnych, faktycznych) pomiędzy osobą dokonującą czynności w postępowaniu po stronie zamawiającego, a wykonawcą.

Reasumując, złożenie oświadczenia przez osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w którym wymagane jest odniesienie się do przesłanek wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy Pzp, co do zasady, jest możliwe dopiero po złożeniu wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym. Nie można zatem uznać złożenia przedmiotowych oświadczeń przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, za rzetelne wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str.1143-1289)

5. Przewodniczący Rady Nadzorczej Spółki zawarł, w dniu 7 grudnia 2009r., z Prezesem Zarządu Spółki – Panem Mariuszem Grajkim umowę o pracę z mocą obowiązującą od 14 października 2009r. Działanie to było niezgodne z dyspozycją art. 29 § 2 Kodeksu pracy nakazującego najpóźniej w dniu podjęcia pracy, potwierdzenie pracownikowi, na piśmie, warunków pracy i płacy.

(dowód: akta kontroli str. 1499-1502)

Przewodniczący Rady Nadzorczej Spółki – Pan Grzegorz Ganowicz w wyjaśnieniu podał, że umowa o pracę z dnia 7 grudnia 2009r. zawarta została w celu wykonania obowiązku zawarcia z członkiem zarządu umowy o pracę oraz na podstawie uchwały z 23 listopada 2009r. o ustaleniu wysokości wynagradzania członków zarządu spółki. Do dnia ustalenia wysokości wynagrodzenia nie było możliwe potwierdzenie pracownikowi warunków pracy. Z uwagi na powyższe, zawarcie umowy nastąpiło za zgodą pracownika i bez uszczerbku dla jego praw w dniu 7 grudnia 2009r. W jego ocenie nie doszło do naruszeń praw pracownika, skoro pracodawca działał w porozumieniu z pracownikiem (...). Semiimperatywność przepisów prawa pracy statuuje zasadę, iż postanowienia umów o pracę mniej korzystne dla pracownika zastępowane są przepisami ustaw regulujących stosunki pracy – zatem, jeśli warunki umowy zawartej z pracownikiem są korzystniejsze dla pracownika niż przepisy prawa pracy, to należy je uznać za ważne zobowiązanie pracodawcy. Mając powyższe na uwadze należy uznać, że umowa o pracę z Panem Mariuszem Grajkim, jak i postanowienie tej umowy o rozciągnięciu jej zasad na okres od 14 października 2009r. do 7 grudnia 2009r. są ważne, gdyż zabezpieczają interes pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 1533-1535)

NIK wskazuje, że dyspozycja art. 29 Kodeksu pracy odnosi się do wszystkich osób, z którymi zawierane są umowy o pracę w ramach stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1452-1523)

Z naruszeniem terminu określonego w umowie o pracę wypłacone zostało wynagrodzenie Wiceprezesa Zarządu Spółki – Pana Krzysztofa Rzeźnika za miesiąc listopad 2009r.

(dowód: akta kontroli str. 1452-1523)

Wynagrodzenia za miesiące X i XI 2009r. dla Prezesa i Wiceprezesa Zarządu Spółki, zostały ustalone, w zawyżonych wysokościach odpowiednio o 133,98 zł i 66,01 zł (nadpłaty zostały potrącone z wynagrodzeń w miesiącach styczeń i marzec 2010r.).

(dowód: akta kontroli str. 1452-1523)

Wynagrodzenia za miesiące: X i XI 2009r. zostały wypłacone członkom Zarządu Spółki w dniu 17 grudnia 2009r., podczas gdy lista do wypłaty wynagrodzeń została zatwierdzona w dniu 31 grudnia 2009r.

(dowód: akta kontroli str. 1452-1523)

Odnośnie wypłaty wynagrodzeń w zawyżonych wysokościach Dyrektor ds. Administracji – pani Monika Klimecka w wyjaśnieniu podała, że w 2009r. WSS S.A. jako spółka w organizacji nie posiadała jeszcze biura rachunkowego, a sprzęt komputerowy został zakupiony w miesiącu grudniu 2009r., co utrudniało w okresie wcześniejszym wykonywanie jakiegokolwiek pracy, w szczególności kadrowo-księgowej. W związku z powyższym ówczesny zarząd zlecił jej przygotowanie wynagrodzeń w grudniu 2009r., mimo, że nie posiadała stosownej wiedzy w tym zakresie. Błąd w zakresie naliczania wynagrodzeń został skorygowany dopiero przez biuro rachunkowe, a wynagrodzenia zostały wyrównane w miesiącach styczeń i marzec 2010r. Natomiast terminy w jakich wypłacane były wynagrodzenia za miesiące Październik – grudzień 2009r. zostały wyznaczone przez zarząd w składzie Mariusz Grajek i Krzysztof Rzeźnik.

(dowód: akta kontroli str. 1450-1451)

Wskazać ponadto należy, że wynagrodzenia za miesiące XI, XII 2009r. i I 2010r. członkom Rady Nadzorczej zostały wypłacone dopiero w dniu 2 lutego 2010r., podczas gdy środki na rachunku bankowym Spółka posiadała od dnia 9 listopada 2009r. (kwota wypłaconych wynagrodzeń wyniosła łącznie 13,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1452-1523)

6. W przypadku dwóch umów zawartych na zastępstwo procesowe²⁶, Spółka nie przedłożyła w trakcie kontroli dokumentów potwierdzających świadczenie usług w ww. charakterze, tj. zestawień, o których mowa w § 3 ust. 4 podpisanej z wykonawcą umowy z dnia 1 listopada 2012r. (7 spośród 14) i 22 marca 2011r. (2 spośród 19). Kwota wypłaconych środków bez wymaganych zestawień to 267.094,50 na podstawie umowy z 1 listopada 2012r. i 75.891 zł na podstawie umowy z dnia 22 marca 2011r.

(dowód: akta kontroli str. 1860-2140, 2214-2260)

Ponadto, na podstawie trzech umów, których przedmiotem było „zastępstwo procesowe i doradztwo prawne w ramach zastępstwa procesowego”²⁷ zostały rozliczone przez zleceniobiorców i sfinansowane przez Spółkę wydatki wykraczające poza zakres zawartych umów. Wydatki te dotyczyły m.in: udziału w spotkaniach w sprawie dokumentacji związanej z udzieleniem przez WSS zgody na podwykonawstwo, prac dotyczących umowy o dofinansowanie i jej realizacji, prac nad aneksem do umowy o dofinansowanie, prac związanych z analizą problematyki zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego, doradztwa prawnego w zakresie umów PDN (o ustanowienie praw do dysponowania nieruchomościami), analizy możliwości zmiany Inżyniera Kontraktu, prac związanych z szacowaniem wartości koncesji, korespondencji z Urzędem Marszałkowskim w sprawie zabezpieczenia umowy o dofinansowanie, doradztwa prawnego w zakresie zgody na przelew wierzytelności, prac nad dokumentacją postępowań przetargowych, korespondencji z wykonawcami, „przygotowania dokumentacji na przetarg z wolnej ręki”.

(dowód: akta kontroli str. 1909-2010)

²⁶ Umowa z dnia 1 listopada 2012r., umowa z 22 marca 2011r.

²⁷ Umowa z dnia 2 września 2013 r., 1 listopada 2012 r. i 22 marca 2011 r. o łącznej wartości 1.800 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2141-2155) Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności Uwagi dotyczące badanej działalności

Prezes Zarządu Spółki – Pani Anna Streżyńska w wyjaśnieniach podała, że nawet jeśli przyjąć, że część usług nie dotyczyła stricte zastępstwa procesowego, to ich wartość i tak była znikoma w porównaniu do wartości usług zastępstwa procesowego i usługi te były związane z postępowaniem (...).

1. NIK zwraca uwagę, że rozpoczęcie rzeczowej realizacji Projektu nastąpiło w dniu 6 czerwca 2013r., podczas gdy Sejmik Województwa Wielkopolskiego powołał Spółkę już w dniu 20 lipca 2009r. a pierwotna data rozpoczęcia ustalona została na dzień 1 września 2011r. Przyczyną tego stanu rzeczy był długotrwały proces przygotowawczy do uruchomienia Projektu, w tym przebieg procedury notyfikacyjnej (m.in. wszelkie uzgodnienia z przedstawicielami JASPERS, opinie: UKE i Ministra Infrastruktury, zaświadczenia Dyrektora RDOŚ w Poznaniu, decyzje notyfikacyjne KE).

Na dzień 30 czerwca 2014r. odebranych zostało na podstawie protokołów odbioru robót, 348 km kanalizacji teletechnicznej (8,7% zakładanego wskaźnika produktu), co w ocenie NIK, stwarza ryzyko niezrealizowania całego Projektu do końca 2014r., zgodnie z umową o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 314-827 i 1596)

Prezes Zarządu Spółki – Pani Anna Streżyńska odnośnie opóźnienia rozpoczęcia rzeczowej realizacji Projektu w wyjaśnieniu podała m.in., że w maju i czerwcu 2013r. Spółka zawarła umowy na realizację robót budowlanych mających na celu wybudowanie infrastruktury pasywnej sieci telekomunikacyjnej. Przetargi publiczne na wybudowanie części pasywnej sieci poprzedzone były wyborem inżyniera kontraktu (...). Pierwotnie ustalona data rozpoczęcia rzeczowej realizacji Projektu nie miała charakteru wiążącego. Z uwagi na konieczność uzyskania notyfikacji pomocy publicznej przez KE dla ww. projektu, Spółka nie mogła rozpocząć procedur przetargowych bez uzyskania tejże notyfikacji. Procedura notyfikacyjna trwała od czerwca 2011 do maja 2012r., a czas ten Spółka wykorzystwała na przygotowanie i wszczęcie postępowań przetargowych (...).

(dowód: akta kontroli str. 2141-2155)

2. NIK zwraca uwagę, że zawarta umowa inwestycyjna przewiduje utratę przez województwo wielkopolskie dominującego wpływu na Spółkę m.in. poprzez zmniejszenie udziału województwa w kapitale zakładowym WSS S.A. do 14% i uprawnienie do powoływania i odwoływania tylko jednego członka rady nadzorczej od 1 stycznia 2016r. bez możliwości wskazywania przewodniczącego Rady – pkt 3, 4 i 6 umowy inwestycyjnej.

(dowód: akta kontroli, str. 683-720)

Z upoważnienia Marszałka Województwa Wielkopolskiego Wicemarszałek - Pan Mateusz Klemenski odnośnie kwestii w jaki sposób Województwo Wielkopolskie, stosownie do wymogów art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa będzie utrzymywać infrastrukturę szerokopasmowego dostępu do sieci internetowej, skoro umowa inwestycyjna przewiduje utratę przez województwo dominującego wpływu w wyjaśnieniach podał m.in., że ustawodawca nie określił na czym polega utrzymanie i rozbudowa infrastruktury o znaczeniu wojewódzkim. W szczególności ustawodawca nie wskazał, iż infrastruktura o znaczeniu wojewódzkim musi stanowić własność lub współwłasność samorządu województwa. Zadaniem województwa jest bowiem prowadzenie polityki, która służyć będzie utrzymaniu i rozbudowie infrastruktury o znaczeniu wojewódzkim (...). Z samej swojej istoty infrastruktura o znaczeniu wojewódzkim może, ale nie musi być własnością samorządu województwa. Przykładowo można wskazać, iż własnością województwa nie są ani

tory kolejowe, ani linie energetyczne, ani infrastruktura telekomunikacyjna (przed realizacją regionalnych projektów szerokopasmowych). Województwo może i powinno podejmować działania służące rozwojowi tej infrastruktury, co dotyczy w szczególności sytuacji, gdy rachunek ekonomiczny nie uzasadnia ponoszenia przez właściciela tej infrastruktury nakładów na jej rozbudowę lub utrzymanie. Właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku budowy regionalnych sieci szerokopasmowych. Realizowane są one na podstawie indywidualnych decyzji Komisji Europejskiej dotyczących dopuszczalnej pomocy państwa w tworzeniu infrastruktury, która bez wsparcia środków publicznych nie zostałaby zrealizowana (np. województwo wielkopolskie, województwa śląskie i łódzkie) lub zaakceptowanej przez Komisję zasad pomocy regionalnej (województwo małopolskie, lubuskie i pomorskie) (...). Województwa lubuskie, pomorskie, zachodniopomorskie opierając się na regionalnej pomocy inwestycyjnej udzieliły dotacji w trybie konkursowym zewnętrznym beneficjentom, a infrastruktura szerokopasmowa jest w tym przypadku wyłączną własnością beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie. W województwach śląskie i łódzkie właścicielem infrastruktury pozostają województwa, które są beneficjentem projektu, a jako właściciel ponosić będą ryzyko utrzymania wybudowanej infrastruktury, przy czym również jako właściciel mogą ją swobodnie dysponować. Województwo Wielkopolskie powołało natomiast spółkę celową, która przygotowała Projekt uwzględniając strategiczne potrzeby województwa, a następnie go realizuje. Po zakończeniu realizacji Projektu nie jest przewidziane dalsze angażowanie środków samorządu województwa do utrzymania i rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej, której właścicielem będzie spółka Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A.(...). Podsumowując stwierdzić należy, że zapis ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa obejmującą utrzymanie i rozbudowę infrastruktury technicznej o znaczeniu wojewódzkim nie oznacza, że samorząd województwa musi być właścicielem lub sprawować inne formy bezpośredniej kontroli nad infrastrukturą techniczną o znaczeniu wojewódzkim (...).

(dowód: akta kontroli, str. 2261-2265)

3. W dniu 3 grudnia 2010r. Rada Nadzorcza Spółki, w celu otrzymania dofinansowania w ramach WRPO na lata 2007-2013, podjęła uchwałę w sprawie zabezpieczenia środków finansowych na pokrycie wydatków niekwalifikowalnych w wysokości 80.924.049,96 zł, stanowiącą załącznik do wniosku o dofinansowanie, przedłożonego w dniu 6 grudnia 2010r. W uchwale zawarto stwierdzenie, że Spółka na bieżąco uzyskiwać będzie zwrot podatku VAT wynikającego z nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, a jednocześnie będzie dysponować gotówką (rezerwą płynnościową), która pozwoli na niezakłócone funkcjonowanie w okresach oczekiwania na zwrot podatku. Z analizy finansowej Spółki wynika natomiast, że ze względu na wysokie koszty działalności operacyjnej, przy braku przychodów, ma ona problemy z utrzymaniem długoterminowej płynności finansowej, a wskaźnik ogólnego zadłużenia również kształtuje się poniżej dopuszczalnej normy.

(dowód: akta kontroli str.762-773, 14, 48-49, 682-720, 1431-1449)

Przewodniczący Rady Nadzorczej Spółki – Pan Grzegorz Ganowicz w wyjaśnieniu podał, że powyższa uchwała była wynikiem konieczności ustalenia przyszłego sposobu zabezpieczenia środków finansowych WSS S.A. na realizację Projektu budowy WSS, o który to Projekt Spółka aplikowała. Warunkiem przyznania dofinansowania było m.in. wskazanie mechanizmów pokrywania kosztów realizacji ww. Projektu (...). Wyżej wskazana uchwała nie mogła precyzyjnie określać źródeł finansowania, gdyż taka uchwała wkraczałaby w uprawnienia organu

zarządzającego WSS S.A., jednocześnie mogłaby się okazać niewykonalna lub ekonomicznie nieuzasadniona w kolejnych latach realizacji Projektu.

Odnosnie wskazania w ww. dokumencie, iż Spółka na bieżąco będzie uzyskiwać podatek VAT oraz, że Spółka będzie dysponować gotówką (rezerwą płynnościową), podczas gdy z analizy finansowej Spółki wynika, że ma ona problemy z utrzymaniem długoterminowej płynności finansowej, a wskaźnik ogólnego zadłużenia również kształtuje się poniżej dopuszczalnej normy, Przewodniczący Rady Nadzorczej Spółki – Pan Grzegorz Ganowicz w wyjaśnieniu podał, że Rada Nadzorcza nie mogła dokładnie przewidzieć jakie będą przepływy finansowe WSS S.A., czy też praktyka urzędów skarbowych w kwestii zwrotu VAT-u w kolejnych latach. W lipcu 2014r. partner prywatny INEA S.A. podwyższy kapitał zakładowy spółki o kilkadziesiąt milionów złotych, co poprawi relację kapitału własnego do wysokości zobowiązań (...).

NIK wskazuje jednak na to, że partner prywatny INEA SA jest zobowiązany, na podstawie umowy inwestycyjnej z dnia 6 grudnia 2010 r. do podwyższenia kapitału zakładowego Spółki w celu zapewnienia wkładu własnego związanego z realizacją Projektu (a nie na pokrycie wydatków niekwalifikowalnych).

(dowód: akta kontroli str.1533-1535, 682-699)

4. Na obsługę prawną Spółka, w latach 2009-2013, wydatkowała kwotę 2.448.107,46 zł, co stanowiło 67% pozyskanych z województwa wielkopolskiego środków na zwiększenie jej kapitału zakładowego.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 53-57, 1860-1908)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w obszarze realizacji zadań, do którego Spółka została powołana.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o:

- 1) zapewnienie prawidłowego dokumentowania prowadzonych postępowań przetargowych,
- 2) zapewnienie prawidłowego i terminowego naliczania i wypłacania wynagrodzeń członkom organów Spółki,
- 3) zapewnienie gospodarnego (opartego na dowodach potwierdzających realizację zleconych usług – stosownie do treści zawartych umów) wydatkowania środków finansowych na obsługę prawną Spółki.

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 Poznaniu.

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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.

Poznań, dnia 29 sierpnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Sylwia Zakrzewska
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis