



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.001.01.2020

**Pan
Waldemar Lasiecki
Prezes Zarządu
Zakład Budownictwa Liniowego
Telbial Spółka z o.o.**

ul. Brzeska 134
21-500 Biała Podlaska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr R/20/001 „Efekty realizacji wybranych projektów związanych ze zwiększeniem dostępności i wykorzystania szybkiego Internetu na terenie województwa lubelskiego”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Budownictwa Liniowego Telbial Spółka z o.o. (dalej: <i>Spółka</i> lub <i>Beneficjent</i>); ul. Brzeska 134; 21-500 Biała Podlaska.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Lasiecki — Prezes Zarządu Zakładu Budownictwa Liniowego Telbial Spółka z o.o.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja projektów budowy sieci szerokopasmowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.2. Wykorzystanie sieci szerokopasmowych wykonanych w wyniku realizacji projektów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2020 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Przemysław Fidecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/79/2020 z dnia 17 czerwca 2020 r.2. Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/89/2020 z 28 lipca 2020 r.3. Anna Gašior, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/92/2020 z 31 lipca 2020 r. <p>(akta kontroli, tom I str. 1-3)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Spółka zrealizowała ze środków Unii Europejskiej, w ramach działania 1.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa³ na lata 2014-2020, budowę telekomunikacyjnej sieci szerokopasmowej opartej na technologii sieci dostępowych nowej generacji⁴. Beneficjent osiągnął założone główne cele projektu: wykonał na terenie powiatu bialskiego metodą doziemną światłowodową sieć dostępową o długości 230,3 km, utworzył sześć węzłów dostępowych, zapewnił 2 099 gospodarstwom domowym dostęp do szerokopasmowej sieci NGA, umożliwiającą korzystanie z Internetu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s.

Zmiany w projekcie zostały wprowadzone zgodnie z obowiązującą procedurą, były uzasadnione i wynikały z przyczyn niezależnych od beneficjenta. Polegały w szczególności na: modyfikacji lokalizacji inwestycji, wynikającej ze stwierdzenia, że część przewidzianego w konkursie obszaru interwencji została już objęta siecią szerokopasmową dwóch przedsiębiorców telekomunikacyjnych; utworzeniu dodatkowego węzła dostępowego w związku ze stwierdzeniem niewystarczającej mocy optycznej spowodowanej zbyt dużą odległością kilku miejscowości od węzła

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Dalej: *ustawa o NIK*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: *POPC*.

⁴ Sieć NGA (ang. Next Generation Access) — sieć dostępu nowej generacji.

dostępowego. Zmiany m.in. spowodowały: zmniejszenie liczby gospodarstw domowych objętych szerokopasmowym dostępem do sieci w projekcie (o 383) i nieobjęcie dostępem do sieci zaplanowanej szkoły publicznej oraz przesunięcie ostatecznego terminu realizacji projektu o cztery miesiące, tj. z 31 sierpnia do 31 grudnia 2018 r.

Wartość całkowita projektu wyniosła 9 140,2 tys. zł, wydatki kwalifikowalne 7 431,0 tys. zł, dofinansowanie z UE 5 053,1 tys. zł. Środki finansowe poniesione na projekt nieznacznie się zmniejszyły w stosunku do pierwotnie przewidzianych. Wartość całkowita zmniejszyła się o 35,4 tys. zł, wydatki kwalifikowalne o 28,8 tys. zł, a dofinansowanie o 19,6 tys. zł. Spółka prawidłowo dokonała wyboru wykonawcy budowy sieci światłowodowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niezrealizowaniu niektórych zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie. Beneficjent nie zweryfikował wystawionych przez wykonawcę faktur i projektów budowlanych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, nie wykazał należytej staranności w oszczędnym ponoszeniu wydatków oraz nie prowadził dla sieci wybudowanej w ramach projektu ewidencji kosztów i przychodów zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów.

Beneficjent, jako właściciel sieci, zachował trwałość projektu i zapewniał przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp hurtowy do sieci szerokopasmowej wybudowanej w ramach projektu. Wykorzystywał tę sieć jako jej operator. Z Internetu, przekazywanego za pośrednictwem sieci, korzystało w trakcie kontroli NIK 21% gospodarstw domowych na terenie powiatu bialskiego (w tym 98,2% z Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja projektów budowy sieci szerokopasmowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa

Opis stanu faktycznego

1.1. W wyniku przeprowadzenia naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów w pierwszym konkursie organizowanym w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 dla działania 1.1 „Wylimitowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach” osi priorytetowej nr 1 „Powszechny dostęp do szybkiego Internetu”⁶ Spółka zawarła z Centrum Projektów Polska Cyfrowa⁷ umowę o dofinansowanie projektu realizowanego na terenie województwa lubelskiego, polegającego na budowie na wybranym obszarze światłowodowej telekomunikacyjnej sieci NGA⁸.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dalej: *Program*.

⁷ Dalej: *CPPC* lub *Centrum*.

⁸ Sieci dostępu nowej generacji w rozumieniu art. 2 pkt 138 rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm.). W świetle ww. przepisu: „Sieci dostępu nowej generacji (sieci NGA)” oznaczają zaawansowane sieci, które posiadają co najmniej następujące cechy: a) dostarczają w sposób niezawodny usługi o bardzo dużej szybkości przypadającej na abonenta za pomocą światłowodowego łącza dosyłowego (lub z wykorzystaniem równoważnej technologii), które znajduje się na tyle blisko lokalu użytkownika, aby gwarantować rzeczywistą bardzo wysoką szybkość transmisji; b) umożliwiają świadczenie szeregu zaawansowanych usług cyfrowych, w tym usług konwergentnych opartych wyłącznie na protokole IP oraz zapewniają znacznie wyższe szybkości wysyłania (w porównaniu z tzw. podstawowymi sieciami szerokopasmowymi).

Umowa (nr POPC.01.01.00-06-0052/16-00) o dofinansowanie projektu nr POPC.01.01.00-06-0052/16 pn. „Budowa sieci NGA na obszarze wybranych miejscowości Powiatu Bialskiego” (dalej: „projekt”) została zawarta 23 września 2016 r. Projekt zakładał wykonanie sieci dostępowej, która swoim zasięgiem obejmie gospodarstwa domowe z obszaru interwencji POPC01_060484, w powiecie bialskim, w związku z czym minimum 2 482 gospodarstwa (2 245 punktów adresowych)⁹ oraz jedna szkoła (jednostka publiczna) uzyska dostęp do szerokopasmowej sieci NGA o przepustowości co najmniej 100 Mb/s, wybudowanej w technologii FTTH¹⁰. Wybudowana sieć miała zostać wyposażona w pięć aktywnych węzłów dostępowych. Całkowita wartość projektu wynosiła 9 174 612,25 zł, a wartość wydatków kwalifikowalnych 7 459 847,37 zł. Beneficjentowi przyznano dofinansowanie z budżetu środków europejskich w maksymalnej kwocie 5 072 696,18 zł (nie więcej niż 68% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych). Zobowiązał się on wnieść wkład własny w kwocie 2 387 151,19 zł i pokryć wszelkie niekwalifikowalne wydatki w ramach projektu.

Beneficjent zobowiązał się zrealizować projekt w zakresie rzeczowym w okresie od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2018 r. Realizacja projektu została zakończona 31 grudnia 2018 r. Wniosek o płatność końcową został zatwierdzony przez CPPC 24 lipca 2019 r. Całkowita wartość projektu wyniosła 9 140 210,20 zł, wydatki kwalifikowalne 7 431 065,20 zł, dofinansowanie 5 053 124,32 zł.

Przedsiębiorca w okresie przystępowania do projektów (oraz w trakcie kontroli NIK według danych na dzień 3 lipca 2020 r.) był wpisany (od 26 kwietnia 2013 r.) do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonych na podstawie art. 10 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne¹¹, w związku z czym (w dniach złożenia wniosku i podpisania umowy o dofinansowanie projektu) spełniał warunek określony w § 4 ust. 8 pkt 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020¹².

(akta kontroli, tom I str. 12-16, 32-108, 502-517)

1.2. Zakres rzeczowo-finansowy projektu oraz zdarzenia podsumowujące poszczególne fazy realizacji zadań służące do monitorowania prawidłowej realizacji projektu (tzw. „kamienie milowe”¹³) w załącznikach do umowy o dofinansowanie¹⁴ obejmowały wykonanie trzech następujących zadań:

zadanie 1 – Przygotowanie dokumentacji technicznej i projektowej – przewidziano łączne koszty zadania, stanowiące wydatki kwalifikowalne, w kwocie 1 714 978,67 zł¹⁵ oraz realizację zadania w okresie od 1 września 2016 r. do 30 września 2017 r., w tym dwa kamienie milowe z terminami ostatecznego zakończenia: 31 maja 2017 r. (50% realizacji w protokołach odbioru), 30 czerwca 2017 r. (75%);

⁹ 2 482 spośród 2 600 gospodarstw domowych, w tym 2 245 spośród 2 357 punktów adresowych, przewidzianych do objęcia zasięgiem w tym rejonie w ramach konkursu.

¹⁰ FTTH (Fiber to the home) - światłowód do domu. Technologia budowy przewodowej światłowodowej sieci NGA w różnych odmianach (FTTx), w zależności od miejsca doprowadzenia włókna światłowodowego – punktu zakończenia włókna światłowodowego w bezpośredniej bliskości odbiorcy końcowego. Inne analogiczne rozwiązania tej technologii: FTTB (Fiber to the building) - światłowód do budynku; FTTC (Fiber to the Curb/Cabinet) - światłowód do szafy rozdzielczej.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2460, ze zm.

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1466, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej.

¹³ Kamienie milowe - kluczowe zadania lub grupy działań na poziomie zarządczym lub operacyjnym.

¹⁴ W tym w szczególności w harmonogramach rzeczowo-finansowych realizacji projektów oraz harmonogramach projektów wyznaczających kamienie milowe, stanowiących załączniki umowy o dofinansowanie (odpowiednio załącznik nr 5 oraz załącznik nr 6).

¹⁵ W tym koszty przygotowania dokumentacji technicznej 1 393 946,52 zł oraz pozyskanie i przygotowanie map lub szkiców 321 032,15 zł.

zadanie 2 – Budowa sieci dostępowej – robocizna i materiały – przewidziano łączne koszty zadania, stanowiące wydatki kwalifikowalne, w kwocie 5 724 868,70 zł oraz realizację zadania w okresie od 1 marca 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r., w tym trzy kamienie milowe z terminami ostatecznego zakończenia: 31 stycznia 2017 r. (25% realizacji w protokołach odbioru), 31 grudnia 2017 r. (50%), 31 maja 2018 r. (75%);

zadanie 3 – Przygotowanie koncepcji budowy sieci oraz studium wykonalności dla złożenia wniosku – przewidziano łączne koszty zadania, stanowiące wydatki kwalifikowalne (i pomoc de minimis), w kwocie 20 000 zł oraz realizację zadania w okresie od 1 do 29 lutego 2016 r., w tym jeden kamień milowy z terminem ostatecznego zakończenia: 29 lutego 2016 r. (25% realizacji w protokołach odbioru).

Łączny koszt projektu przewidywał wydatki kwalifikowalne w wysokości 7 459 847,37 zł.

(akta kontroli, tom I str. 35-64, 73-96, 306)

W wyniku konieczności modyfikacji lokalizacji inwestycji, ze względu na istniejącą już sieć szerokopasmową na obszarze interwencji, wydatki kwalifikowalne zmniejszyły się o 28 782,17 zł, zmianie uległy terminy osiągnięcia „kamieni milowych” (wykonania zadań częściowych), a także ostateczny termin realizacji projektu.

Koszty zadania 1 zmniejszyły się z kwoty 1 714 978,67 zł do 1 712 309,06 zł, tj. o 2 669,61 zł, ostateczny termin realizacji tego zadania przesunięto na 31 grudnia 2018 r., w tym przesunęły się terminy dwóch kamieni milowych: 31 sierpnia 2017 r. (50% realizacji w protokołach odbioru) i 31 sierpnia 2018 r. (75%). Koszty zadania 2 zmniejszyły się o 26 112,56 zł (z 5 724 868,70 zł do 5 698 756,14 zł), ostateczny termin realizacji tego zadania przesunięto na 31 grudnia 2018 r., w tym przesunięto terminy trzech kamieni milowych: 31 października 2017 r. (25% realizacji w protokołach odbioru), 30 czerwca 2018 r. (50%), 31 października 2018 r. (75%). Koszty i termin realizacji zadania 3 pozostały bez zmian (20 000 zł).

(akta kontroli str. 94, 96, 114-116, 146, 153-155, 167, 169)

1.3. Beneficjent dokonywał zmian w projekcie zgodnie z § 19 ust. 4 umowy o dofinansowanie.

Pierwsza istotna zmiana wynikała z konieczności modyfikacji lokalizacji inwestycji, ze względu na istniejącą już sieć szerokopasmową na obszarze interwencji wskazanym dla projektu przez Centrum¹⁶. Zmiana ta polegała na: rezygnacji z budowy sieci szerokopasmowej w miejscowościach położonych najbliżej Białej Podlaskiej: Wilczyn, Grabanów, Czosnówka, Hola, Julków, Hrud; przeniesieniu węzła dostępowego z Wilczyna do Zalesia; połączeniu wszystkich węzłów dostępowych pomiędzy sobą. Wymienione zmiany spowodowały: zmniejszenie liczby gospodarstw domowych objętych szerokopasmowym dostępem do sieci, wyłączenie z projektu zaplanowanej jednostki publicznej (szkoły)¹⁷, przesunięcie terminu realizacji projektu o cztery miesiące, tj. z 31 sierpnia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.; nieznaczne wydłużenie długości sieci z 229,3 km do 230 km; zmniejszenie całkowitej wartości projektu o 35 402,05 zł (z 9 175 612,25 zł do 9 140 210,20 zł).

¹⁶ Spółka, przystępując do postępowania konkursowego w działaniu 1.1. POPC (pierwszy konkurs), zaprojektowała trasę sieci w oparciu o opublikowaną przez Centrum listę obszarów interwencji. W trakcie realizacji inwestycji (we wrześniu 2016 r.) okazało się, że punkty adresowe określone dla obszaru POPC01_060484 (powiat bialski) są objęte szerokopasmową infrastrukturą światłowodową należącą do dwóch przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zgodnie ze Szczegółowym opisem osi priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, oś priorytetowa I, działanie 1.1., pkt 10 *Typy projektów* - wsparcie może być udzielone na projekty realizowane na obszarach, na których nie istnieje sieć NGA, umożliwiającą świadczenie usług dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s do użytkownika końcowego.

¹⁷ Zmniejszeniu uległ wskaźnik rezultatu, tj. liczba gospodarstw domowych z 2 482 do 2 099 (tj. o 383 sztuki – 15,4%) oraz nie objęto dostępem zaplanowanej Szkoły Podstawowej w Grabanowie.

Druga zmiana w projekcie została zgłoszona do CPPC w dniu 23 października 2018 r. i dotyczyła utworzenia dodatkowego węzła dostępowego w Janowie Podlaskim. Przyczyną była niewystarczająca moc optyczna, spowodowana zbyt dużą odległością miejscowości: Antolin, Stary Bubel, Bubel-Granna do węzła dostępowego w Rokitnie.

W związku z opisanymi zmianami w projekcie, podpisano dwa aneksy do umowy o dofinansowanie: 19 maja 2017 r. i 23 listopada 2018 r.

Prezes Spółki poinformował, że objęcie siecią NGA części obszaru interwencji przez dwa przedsiębiorstwa telekomunikacyjne na terenie projektowanego węzła dostępowego w Wilczynie, nie miało wpływu na kondycję finansową Spółki.

(akta kontroli str. 18-22, 35-64, 73-95, 109170, 156-169, 225-231, 502-517, 521-530, 579-580)

1.4. W pierwotnym wniosku o dofinansowanie, stanowiącym załącznik do umowy, założono osiągnięcie następujących wartości wskaźników:

- wskaźniki produktu: utworzenie pięciu węzłów dostępowych oraz zbudowanie sieci szerokopasmowej o długości 229,3 km;
- wskaźniki rezultatu bezpośredniego: objęcie szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s oraz co najmniej 100 Mb/s 2 482 gospodarstw domowych (dwa odrębne wskaźniki; ze względu na założenie budowy sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s były to te same gospodarstwa domowe); objęcie szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s jednej jednostki publicznej — szkoły.

W związku z koniecznością modyfikacji lokalizacji inwestycji oraz utworzenia dodatkowego węzła dostępowego Spółka wniosowała do CPPC o zmianę wskaźników. W efekcie podpisania aneksów do umowy o dofinansowanie ostateczne wartości zakładanych wskaźników były następujące:

- wskaźniki produktu: utworzenie sześciu węzłów dostępowych oraz zbudowanie sieci szerokopasmowej o długości 230 km;
- wskaźniki rezultatu bezpośredniego: objęcie szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s oraz co najmniej 100 Mb/s 2 099 gospodarstw domowych.

Beneficjent wykazał osiągnięcie wartości docelowych zakładanych (w ostatnim wniosku o dofinansowanie) wskaźników produktu i rezultatu. We wnioskach o płatność końcową, stanowiących podstawę do rozliczenia projektów, wykazano osiągnięcie następujących wartości zakładanych wskaźników:

- wskaźniki produktu: utworzono sześć węzłów dostępowych (100% wykonania) oraz zbudowano sieć szerokopasmową o długości 230,3 km (100,13%);
- wskaźniki rezultatu bezpośredniego: objęto szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s oraz co najmniej 100 Mb/s 2 099 gospodarstw domowych (stanowiło to w dwóch ww. wskaźnikach po 100%).

Według danych uzyskanych z CPPC zostało wymienione 12 punktów adresowych (17 lokali) z pierwotnej deklaracji Beneficjenta na rzecz 17 innych punktów adresowych (17 lokali)¹⁸. Punkty adresowe spoza pierwotnej deklaracji znajdowały się na liście obszarów interwencji w ramach pierwszego konkursu w obszarze konkursowym pn. „POPC01_060484”. Udział punktów adresowych z pierwotnej deklaracji Beneficjenta, które nie zostały objęte zasięgiem, stanowił 6,44% wszystkich punktów adresowych zadeklarowanych do objęcia zasięgiem i tym

¹⁸ Z godnie z opinią eksperta UKE z dnia 23 maja 2019 r., przytoczoną w uzyskanej przez NIK dokumentacji CPPC.

samym osiągnięto wskaźniki rezultatu dotyczące gospodarstw domowych objętych szerokopasmowym zasięgiem do sieci.

(akta kontroli str. 35-64, 73-95, 118-150, 156-169, 525-530)

Biorąc pod uwagę pierwszy wniosek o dofinansowanie oraz ostatni wniosek o płatność, zmianie uległy następujące wskaźniki:

- wskaźnik rezultatu bezpośredniego „Dodatkowe jednostki publiczne objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s” - zmiana z jednej sztuki na zero,
- wskaźnik rezultatu bezpośredniego „Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej (30 Mb/s) 100 Mb/s” - zmiana z 2 482 na 2 099,
- wskaźnik produktu „Długość sieci szerokopasmowej” - zmiana z 229,3 km na 230,3 km,
- wskaźnik produktu „Liczba utworzonych węzłów dostępowych” - zmiana z pięciu na sześć,
- wydatki ogółem - zmiana z 9 175 612,25 zł na 9 140 210,22 zł.

Przyczyną zmian był fakt stwierdzenia przez Spółkę na początku realizacji projektu budowy sieci NGA przez dwa przedsiębiorstwa telekomunikacyjne na części obszaru interwencji (POPC01_060484 - powiat bialski) - na terenie projektowanego węzła dostępowego w Wilczynie. Spółka wniosowała do CPPC o wyłączenie ze wskaźnika rezultatu bezpośredniego 383 punktów adresowych w 14 miejscowościach¹⁹.

Wskazani powyżej przedsiębiorcy telekomunikacyjni oraz Beneficjent przekazali Urzędowi Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE) informacje o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach, budynkach umożliwiających kolokację.

Prezes UKE wyjaśnił, że w ramach inwentaryzacji nie są pozyskiwane dane na temat rzeczywistego przebiegu sieci telekomunikacyjnych, a jedynie relacje pomiędzy węzłami sieci - początek i koniec linii telekomunikacyjnej. Dodał, że jeden przedsiębiorca podczas inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych za 2019 r., złożył sprawozdanie 31 marca 2020 r. o 124 punktach adresowych budynków lub budowli, w których występuje zakończenie sieci przewodowej w miejscowości Czosnówka (zasięg sieci jest zapewniony poprzez medium światłowodowe w technologii GPON). Drugi przedsiębiorca podczas inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych za 2019 r. wykazał w sprawozdaniu z 31 marca 2020 r. elementy infrastruktury w miejscowościach Grabanów, Hola, Woskrzenice Duże.

(akta kontroli str. 73-95, 502-516, 551-559)

1.5. CPPC przeprowadziło trzy kontrole ex-post: zapytania ofertowego z dnia 16 września 2016 r. na roboty budowlane „Budowę sieci NGA na obszarze powiatu bialskiego”, aneksu z dnia 2 czerwca 2017 r. oraz aneksu z dnia 26 listopada 2018 r. do umowy nr 1/2016 z dnia 17 października 2016 r. zawartej z wykonawcą budowy sieci. W wyniku tych kontroli odpowiednio w pismach z dnia 6 lipca 2017 r., 20 marca 2019 r. i 23 lipca 2019 r. poinformowano beneficjenta, że wybór wykonawcy został przeprowadzony zgodnie z Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności

¹⁹ Czosnówka, Hola, Grabanów, Grabanów Kolonia, Woskrzenice Duże, Julków, Kamieniczne, Marcinów, Przymiarki, Resztówka, Wilczyn, Zabencze, Zacisze, Zielone.

na lata 2014-2020 z dnia 10 kwietnia 2015 r.²⁰ i nie stwierdzono naruszeń, które skutkowały nałożeniem korekty finansowej²¹.

(akta kontroli str. 232, 239)

Kontrolerzy UKE, na zlecenie CPPC, przeprowadzili kontrole projektu, których celem było ustalenie, czy zbudowana infrastruktura została wykonana, w zakresie aspektów technicznych, zgodnie z umową o dofinansowanie oraz przedstawioną przez beneficjenta dokumentacją, w tym w szczególności, czy umożliwiała zapewnienie dostępu do Internetu o wymaganych parametrach dla użytkowników końcowych oraz efektywnego dostępu hurtowego dla innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W miejscu realizacji projektu, w trakcie każdej kontroli przeprowadzono oględziny wybranych części infrastruktury światłowodowej.

Projekt skontrolowano trzykrotnie (w trakcie realizacji: 6, 7 i 15 marca 2018 r. i po zakończeniu: 17, 18 stycznia oraz 4-6 lutego 2019 r.).

W wyniku kontroli przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu w informacjach pokontrolnych stwierdzono:

— w informacji z 11 maja 2018 r. zobowiązano Spółkę, żeby zwróciła się do CPPC z wnioskiem o zmianę wartości wskaźnika produktu „Liczba utworzonych węzłów dostępowych” z „5” na „6”;

— w informacji z 5 marca 2019 r. zalecono: wzmocnienie szafek rozdzielczych w zabudowie wielorodzinnej w celu zwiększenia odporności na akty wandalizmu i ingerencję osób nieupoważnionych; wyprostowanie przekrzywionej szafy węzła dostępowego w Janowie Podlaskim; uruchomienie alarmu (informacji) o dostępie do szaf węzłów dostępowych; wyposażenie gniazd switch'a w węzle dostępowym Zalesie w wolne porty optyczne zgodnie z wymaganiami dotyczącymi PDU²² dla BSA²³ (dostosowanie punktu dostępu do usługi dostępu dla operatora korzystającego²⁴).

Spółka zwróciła się do CPPC o zmianę wskaźnika produktu „Liczba utworzonych węzłów dostępowych” z „5” na „6”. Podpisano aneks uwzględniający przedmiotową zmianę. Pismem z 5 kwietnia 2019 r. Spółka poinformowała o wdrożeniu wszystkich czterech zaleceń zawartych w informacji pokontrolnej UKE z 5 marca 2019 r.

(akta kontroli, tom I str. 186-239)

1.6. Beneficjent, zgodnie z zobowiązaniem określonym w § 17 umowy o dofinansowanie, prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową dotyczącą realizacji projektu. Sposób prowadzenia ewidencji umożliwiał identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Spółka stosowała zasady rozliczania projektu określone w § 5 umowy o dofinansowanie.

W dniu 2 września 2016 r. Beneficjent otworzył pomocniczy rachunek bankowy do rachunku bieżącego przeznaczony do rozliczania projektu. Na podstawie zarządzenia nr 1/2016 z dnia 23 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia wyodrębnionych kont do realizacji projektu działania 1.1, w związku z uzyskaniem

²⁰ Dalej: *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków*.

²¹ Na podstawie załącznika do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (Dz. U. z 2018 r. poz. 971, ze zm.). W trakcie kontroli wzywano beneficjenta do uzupełnienia niektórych dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań, o których mowa w sekcji 6.5 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków, a także przekazania uzasadnienia prawnego i faktycznego zawarcia aneksów.

²² Punkt dostępu do usługi. Element sieci, w którym operator korzystający uzyskuje dostęp do infrastruktury sieci POPC (m.in. węzeł, szafa kablowa, studnia, mufa kablowa), w miejscu określonym przez indywidualny unikalny identyfikator i punkt adresowy lub współrzędne geograficzne.

²³ Usługa dostępu telekomunikacyjnego w zakresie szerokopasmowego dostępu do lokalnej pętli abonenckiej, poprzez dostęp do węzłów sieci telekomunikacyjnej, na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowej transmisji danych.

²⁴ Przedsiębiorcy telekomunikacyjnego korzystającego z dostępu hurtowego do infrastruktury telekomunikacyjnej sieci lub usług świadczonych poprzez sieć.

dotacji na realizację projektu POPC-0052, wprowadzono wyodrębnione konta w zakładowym planie kont, służące do ewidencjonowania operacji gospodarczych związanych z realizacją projektu.

Zbadano próbę 20 dowodów księgowych (faktur), na podstawie których Beneficjent dokonał wydatków na kwotę 6 766 133,01 zł (w tym kwota wydatków kwalifikowalnych 5 500 921,14 zł) i otrzymał dofinansowanie, w formie zaliczki lub refundacji, w kwocie 3 740 625,76 zł. Badanie objęło także, związane z dowodami księgowymi, protokoły odbioru usług/dostaw/robót, wyciągi bankowe potwierdzające dokonanie zapłaty za faktury oraz wnioski o płatność, w których ujęto wydatki związane z badanymi dowodami księgowymi. Stwierdzono, że:

- Spółka ewidencjonowała operacje związane z projektem na wyodrębnionych kontach księgowych i wykazywała poniesione wydatki we wnioskach o płatność,
- poniesione wydatki kwalifikowały się do objęcia wsparciem zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej,
- zrealizowane roboty budowlane, dostawy i usługi zostały udokumentowane stosownymi protokołami odbioru,
- dokumenty księgowe były opisane w prawidłowy sposób, dowody zapłaty zawierały niezbędne informacje i potwierdzały poniesienie wydatków.

(akta kontroli, tom I str. 307-381, 393-498, 502-506)

1.7. Beneficjent uzyskał deklarację organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000, z której wynikało, że przedsięwzięcie nie będzie miało istotnego wpływu na obszar NATURA 2000²⁵. Pozyskał mapy zasadnicze, mapy do celów projektowych, zlecił opracowanie projektów budowlanych, które stanowiły załączniki do zgłoszenia zamiaru przystąpienia do budowy lub wykonania robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę. Organ, do którego były kierowane zgłoszenia²⁶ wydał zawiadomienia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wystosowano 10 zgłoszeń.

Roboty budowlane zostały zrealizowane na podstawie projektów budowlanych i wykonawczych zgodnie z zawartą umową. Została opracowana dokumentacja powykonawcza oraz wykonana geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza budowy, dokonano wpisu do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

(akta kontroli, tom II str. 426-466)

1.8. Według studium wykonalności, stanowiącego załącznik nr 3 do wniosku o dofinansowanie, zaplanowano budowę doziemnej sieci szerokopasmowej w technologii FTTH z wykorzystaniem rur RHDPE o średnicy 40 mm. W założeniach uwzględniono stosowanie połączeń rozłączalnych typu SC/APC w punktach P2P (punkt – punkt) i P2M (punkt-wielopunkt) z zachowaniem nadmiarowości liczby włókien kabli światłowodowych abonenckich, rozdzielczych i magistralnych oraz wolnego pola komutacyjnego w punktach elastyczności w celu spełnienia warunków dostępu hurtowego dla operatora korzystającego. Segment abonencki miał się składać z jednomodowych kabli światłowodowych bez osłony od budynku do najbliższego punktu łączenia, z zachowaniem nadmiarowości włókien w kablu światłowodowym na potrzeby rezerwy technicznej i potrzeb operatora korzystającego. Segmenty sieci rozdzielczej zaplanowano jako budowę jednej rury z kablem światłowodowym o przekroju 9 mm, z pozostawioną wolną przestrzenią umożliwiającą umieszczenie w niej dodatkowych kabli światłowodowych, natomiast segment magistralny miały tworzyć dwie rury z wykorzystaniem jednej rury dla kabla

²⁵ Pismo WPN.6335.75.2016.GC.1 z 1 czerwca 2016 r. oraz pismo WPN.6335.75.2016.GC z 19 lutego 2016 r.

²⁶ Starosta Bialski oraz Wojewoda Lubelski.

światłowodowego 24J, drugiej jako nadmiarowość na potrzeby operatora korzystającego. Zastosowanie na wszystkich odcinkach sieci rozdzielczej splitterów optycznych o podziale 1:32 dla sygnału optycznego z OLT²⁷, miało zagwarantować uzyskanie przepustowości umożliwiającej świadczenie usług dostępu do Internetu minimum 100 Mb/s dla każdego ONT²⁸. Punkty styku z operatorem hurtowym planowane były w węzłach dostępowych wybudowanych w ramach projektu „Rozwój Polski Wschodniej”, zlokalizowanych w siedmiu miejscach. Transmisja sygnału miała być pozyskana z węzła szkieletowego WS Biała Podlaska, odbiór sygnału w szafach dostępowych w pięciu miejscowościach (Rokitno, Wilczyn, Leśna Podlaska, Konstantynów, Swory). W Janowie i Zalesiu urządzenia aktywne miały obsługiwać całą sieć z istniejących węzłów dostępowych operatora hurtowego.

Zgodnie z ustaleniami kontroli UKE²⁹, sieć została wykonana przez Spółkę zgodnie z wymaganiami dla sieci NGA-POPC, a realizacja projektu została zakończona w umownym terminie, tj. do 31 grudnia 2018 r. Cała infrastruktura została wybudowana doziemnie w postaci rur HDPE 40/3,7 mm z umieszczonymi w nich kablami rozdzielczymi. Przyłącza abonenckie wykonano z zastosowaniem kabli doziemnych bez osłony 2J. Punkty dostępowe stanowiły słupki naziemne z kasetami spawów i polami komutacyjnymi w mufoprzełącznicach, z zastosowaniem połączeń rozłączalnych typu SC/APC i zachowaniem nadmiarowości liczby włókien kabli światłowodowych abonenckich i rozdzielczych (z zapasem kabla w studzienkach kablowych). Segment magistralny w zbudowanej sieci został zredukowany do połączenia części aktywnej z częścią pasywną w szafach węzłów dostępowych. Na wszystkich odcinkach sieci rozdzielczej zastosowano splittersy optyczne o podziale 1:32 dla sygnału optycznego z OLT. Transmisję sygnału pozyskano z węzła szkieletowego WS Biała Podlaska. Węzeł dostępowy w Zalesiu obsługiwał całą sieć POPC (pozostałe pięć węzłów dostępowych sieci Spółki).

(akta kontroli str. 186-231, 518)

1.9. W celu wyboru wykonawcy budowy sieci światłowodowej Beneficjent przygotował zapytanie ofertowe, które następnie zostało upublicznione w dniu 16 września 2016 r. na stronie internetowej www.telbial.com.pl, zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie Spółki oraz wysłane do trzech potencjalnych wykonawców. Zapytanie ofertowe zawierało dane wymagane na podstawie podrozdziału 6.5.3. pkt 5 lit. a Wytucznych w zakresie kwalifikowalności wydatków. Złożone zostały dwie oferty i spełniały one, według oceny zamawiającego, warunki formalne. Wybrana oferta w trakcie oceny uzyskała najwyższą liczbę punktów, co wynikało z zaoferowania niższej ceny oraz dłuższej gwarancji należytego wykonania całego zakresu robót.

Protokół zawierał dane wymagane na podstawie 6.5.3. pkt 10 Wytucznych w zakresie kwalifikowalności wydatków. Informacja o wyniku postępowania została umieszczona na stronie Spółki w dniu 7 października 2017 r. Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona w wyniku rynkowej analizy kosztów robocizny i materiałów w procesie przygotowywania wniosku o dofinansowanie.

Centrum opublikowało 21 stycznia 2016 r. na stronie internetowej www.cppc.gov.pl informację o obowiązku umieszczania zapytań ofertowych w Bazie Konkurencyjności Funduszy Europejskich dla projektów realizowanych w ramach

²⁷ OLT (ang. Optical Line Termination) – zakończenie linii optycznej. Urządzenie aktywne zapewniające połączenie systemów dostępowych aktywnych i pasywnych z publiczną siecią telekomunikacyjną.

²⁸ ONT (ang. Optical Network Termination) – urządzenie aktywne instalowane u Abonenta w celu realizacji transmisji w sieciach xPON, zapewniające obsługę standardu XBase-T (RJ45).

²⁹ Kontrola przeprowadzona w dniach 17, 18 stycznia oraz 4-6 lutego 2019 r. w zakresie oceny dostępu do Internetu o wymaganych parametrach dla użytkowników końcowych (abonentów), efektywnego dostępu hurtowego dla innych przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, jakości wykonanej infrastruktury, a także zgodności z zawartą umową o dofinansowanie i dokumentacją konkursową. Informacja pokontrolna została przekazana Spółce 20 marca 2019 r.

POPC od 4 stycznia 2016 r. Spółka nie opublikowała zapytania ofertowego w wymienionej Bazie Konkurencyjności.

Spółka wszczęła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego 16 września 2016 r., tj. przed podpisaniem umowy z Centrum (umowę podpisano 23 września 2016 r.). Z tego powodu, jak poinformowała zastępca dyrektora CPPC, Spółka nie miała obowiązku publikacji zapytania ofertowego w Bazie Konkurencyjności, ponieważ Baza ta nie obsługiwała w tym czasie zamówień realizowanych przez wnioskodawców POPC, tylko przez beneficjentów (Spółka w tym czasie nie była beneficjentem, lecz wnioskodawcą).

(akta kontroli, tom I str. 242-279, 543-550, 564-565)

1.10. Umowę z wykonawcą podpisano w dniu 17 października 2016 r. Zgodnie z umową wykonawca zobowiązał się do wykonania dokumentacji projektowej (projekt budowlany, projekt wykonawczy) niezbędnej do wybudowania sieci NGA w technologii GPON FTTH, wraz z wykonaniem na jej podstawie robót budowlanych polegających na wybudowaniu i uruchomieniu na terenie województwa lubelskiego powiatu bialskiego sieci hurtowego dostępu do usług szerokopasmowych, zapewniających mieszkańcom, podmiotom publicznym oraz gospodarczym z terenu wybranych miejscowości powiatu możliwość korzystania z tych usług. Zasięgiem musiało być objęte 2 482 gospodarstwa domowe oraz 2 245 punktów adresowych, w tym jedna jednostka publiczna. Ustalono także, że wykonawca (za pisemną zgodą zamawiającego) jest uprawniony do dokonania zmiany punktów adresowych, przy czym po zmianach całkowita liczba punktów nie może być mniejsza niż 2 482 i liczba gospodarstw podlegających zmianie nie może przekroczyć 15% całkowitej liczby gospodarstw. Przedmiot zamówienia miał być wykonany do 27 lipca 2018 r. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy ustalono na kwotę ryczałtową brutto w wysokości 9 162 270,00 zł.

Zawarto dwa aneksy do umowy z wykonawcą. W aneksie podpisanym w dniu 2 czerwca 2017 r. w szczególności zmniejszono liczbę gospodarstw domowych, które mają być objęte zasięgiem sieci do 2 099 (mniej o 383) oraz liczbę punktów adresowych do 1 863 (mniej o 382); odpowiednio zmniejszono także liczbę gospodarstw, w przypadku których wykonawca mógł dokonywać ich zmiany (15% z 2 099); wydłużono termin wykonania przedmiotu zamówienia do 30 listopada 2018 r. (o cztery miesiące). Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy pozostało na takim samym poziomie 9 162 270,00 zł, co wynikało, według wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki stąd, że zmiany, które trzeba było zastosować, spowodowały konieczność wydłużenia terminu zakończenia zamówienia i wymagały dodatkowego nakładu pracy (zmiana zakresu prac geodezyjnych związanych z uzgodnieniami lokalizacji sieci w drogach powiatowych i gminnych, zmiana koncepcji topologii sieci) oraz czasu niezbędnego na przeprowadzenie odpowiednich procedur i możliwy wpływ czynników zewnętrznych.

W drugim aneksie podpisanym w dniu 26 listopada 2018 r. wydłużono okres wykonania przedmiotu umowy do dnia 31 grudnia 2018 r. (o miesiąc w stosunku do ustaleń w pierwszym aneksie) oraz zmniejszono wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy do kwoty 9 140 210,19 zł (mniej o 22 059,81 zł). Według wyjaśnień Prezesa Zarządu przyczyną zmniejszenia wynagrodzenia były ustalenia dotyczące terminu zakończenia umowy. Zgodnie z § 12 umowy Spółka miała prawo do obniżenia kwoty wynagrodzenia wykonawcy ze względu na opóźnienia terminowe, jednak ugodowo ustalono obniżenie kwoty ryczałtu do kwoty wartości projektu.

(akta kontroli, tom I str. 280-306)

Beneficjent zapłacił ogółem za 38 faktur wystawionych przez wykonawcę robót. Spośród tej liczby 35 faktur, zaakceptowanych przez Spółkę, nie zawierało nazwy (rodzaju) towaru lub usługi oraz ceny jednostkowej towaru lub usługi bez kwoty podatku (ceny jednostkowej netto).

Wystawione przez wykonawcę faktury oraz protokoły odbioru określały m.in. materiały wykorzystane do budowy sieci szerokopasmowej. Z przeprowadzonej przez NIK analizy, opartej na danych uzyskanych od producentów, wynika, iż wartość rynkowa tych materiałów w okresie ich zakupu przez wykonawcę wynosiła około 1 662 717,24 zł netto. Faktyczne wydatki, które Spółka poniosła na zakup tych materiałów, dokonując zapłaty za faktury wystawione przez wykonawcę, wyniosły 2 018 001,38 zł netto (różnica 355 284,14 zł).

Beneficjent dokonał odbioru wszystkich dziesięciu³⁰ projektów budowlanych dostarczonych przez wykonawcę. Projekty te zostały podpisane tylko przez projektanta. Nie zawierały podpisu potwierdzającego ich sprawdzenie przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane.

(akta kontroli, tom II str. 20-456)

Z dokumentacji powykonawczej dotyczącej przedsięwzięcia wynika, że długość wybudowanej sieci szerokopasmowej różniła się o 4 066 mb od długości wykazanej we wniosku końcowym. We wniosku wskazano, że wybudowano 230,3 km, zaś długość wykopu wynosiła (według dokumentacji powykonawczej) 226 234 m (50 237 m - długość wykopu pod światłowodowy kabel oraz 175 997 mb - długość wykopu pod rurociąg HDPE 40/3,7 m). Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że długość wykopu w dokumentacji powykonawczej była błędna, ponieważ długość wybudowanej sieci światłowodowej wynosi 230,3 km.

Beneficjent zlecił wykonanie dokumentacji powykonawczej, która stanowiła powielenie dokumentacji wykonawczej. Koszt jej opracowania wyniósł 115 150 zł netto.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że wykonanie dokumentacji powykonawczej było założone już przy powstawaniu wniosku o dofinansowanie i ujęte w kosztorysie. Dokumentacja powykonawcza stanowiła podstawę do dalszej eksploatacji sieci.

Koszt wybudowania 1 km sieci wyniósł 39 688,28 zł brutto³¹, a koszt dokumentacji niezbędnej do realizacji robót (łącznie z inwentaryzacją powykonawczą) 2 106 140,13 zł brutto (9,15 zł za mb).

(akta kontroli, tom II str. 332-422)

Zgodnie z § 4 ust. 2 umowy z wykonawcą cena ryczałtowa za wykonanie przedmiotu umowy wynikała ze stałych ryczałtowych cen brutto za wykonanie poszczególnych zakresów rzeczowych wymienionych w formularzu rzeczowo-finansowym oferty. W formularzu rzeczowo-finansowym przedstawionym przez wykonawcę koszt przygotowania kompletnej dokumentacji miał wynieść 1 623 600 zł brutto, na zakup materiałów zaplanowano kwotę 2 169 720 zł brutto, a na roboty związane z budową infrastruktury pasywnej i aktywnej 5 368 950 zł. Faktycznie na podstawie zapłaconych faktur koszty wyniosły odpowiednio - na dokumentację - 2 106 140,14 zł brutto (koszty wyższe o 482 540,14 zł), na zakup materiałów - 2 482 141,70 zł brutto (wyższe o 312 421,70 zł), zaś na roboty budowlane - 4 527 328,35 zł brutto (niższe o 841 621,65 zł).

(akta kontroli, tom I str. 264-266, 280-300; tom II str. 332-422)

³⁰ Siedem obszarowych projektów budowlanych (obszary WD Zalesie, WD Rokitno cz.1, WD Rokitno cz.2, WD Janów Podlaski, WD Swory, WD Leśna Podlaska, WD Konstantynów) oraz trzy projekty dotyczące zgłoszenia budowy kanalizacji w pasach drogowych dróg wojewódzkich i krajowych (przekroczenia dróg wojewódzkich w miejscowościach Janów Podlaski i Konstantynów oraz przekroczenie drogi krajowej w miejscowości Horbów Kolonia).

³¹ Wyliczenia dokonano na podstawie wydatków wykazanych w końcowym wniosku o płatność.

1.11. Zgodnie z § 13 umowy o dofinansowanie projektu, Spółka wywiązała się z obowiązku informowania opinii publicznej o fakcie otrzymania dofinansowania na realizację projektu ze środków POPC. Przed siedzibą Spółki, znajdowała się trwale umocowana na ogrodzeniu tablica informacyjna o wymiarach 120 x 80 cm z nazwą projektu, jego celem i nazwą Spółki, na drzwiach wejściowych do siedziby Spółki umieszczono podobną informację, dodając wysokość kwoty dofinansowania projektu z UE. Dokumenty związane z realizacją projektu (pisma, dokumentacja projektowa i powykonawcza) zawierały znaki graficzne Unii Europejskiej oraz znak Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³². Strona internetowa Spółki zawierała m.in. informacje o nazwie i celu zrealizowanego projektu, całkowitej wartości projektu, kwocie dofinansowania i okresie realizacji.

(akta kontroli, tom I str. 518-520, 531-542)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Beneficjent nie zweryfikował wystawionych przez wykonawcę faktur oraz projektów budowlanych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

W § 4 ust. 3 umowy o dofinansowanie Beneficjent zobowiązał się m.in. do realizacji projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Spółka zaakceptowała 35 faktur nieprawidłowo wystawionych przez wykonawcę, spośród ogółem 38 wystawionych przez ten podmiot (92%). Wystawione przez wykonawcę faktury nie zawierały nazwy (rodzaju) towaru lub usługi oraz ceny jednostkowej towaru lub usługi bez kwoty podatku (ceny jednostkowej netto), tj. elementów składowych faktury wymaganych na podstawie art. 106e ust. 1 pkt 7 i 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³³.

Beneficjent dokonał także odbioru wszystkich dziesięciu projektów budowlanych dostarczonych przez wykonawcę, które nie zostały sprawdzone przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁴ projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności³⁵.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił m.in., że faktury zostały zweryfikowane zgodnie z założeniami wniosku o dofinansowanie, każdorazowo przy składaniu wniosków o płatność rozliczających zaliczki nie było żadnych zastrzeżeń ze strony Instytucji Pośredniczącej, jakoby faktury były niekompletne. Ponadto poinformował, że realizowane odbiory projektów budowlanych na zgłoszenie zostały sprawdzone w Wydziale Architektury Starostwa Powiatowego w Białej Podlaskiej i każdorazowo uzyskały brak sprzeciwu.

(akta kontroli, tom II str. 20-422, 426, 457-466)

2. Beneficjent, dokonując weryfikacji faktur i dokonując zapłaty za materiały wykorzystane do wybudowania sieci szerokopasmowej oraz za przygotowanie dokumentacji projektowej, nie wykazał należytej staranności w realizacji projektu,

³² Zgodnie z załącznikiem II Standardy graficzne dotyczące symbolu Unii Europejskiej oraz określenie standardowej kolorystyki rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 821/2014 z dnia 28 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych (Dz. Urz. UE L 223 z 29.07.2014 r., s. 7).

³³ Dz. U. z 2020 r., poz. 106, ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 1333.

³⁵ Przepis w brzmieniu obowiązującym na dzień opracowania projektów.

w szczególności w zakresie ponoszenia wydatków racjonalnie i oszczędnie z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zgodnie z § 4 ust. 3 umowy o dofinansowanie beneficjent zobowiązał się m.in. do realizacji projektu w pełnym zakresie, terminowo, z należytą starannością, w szczególności ponosząc wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Mimo że zgodnie z § 4 ust. 2 umowy z wykonawcą cena ryczałtowa za wykonanie przedmiotu umowy miała wynikać ze stałych ryczałtowych cen brutto za wykonanie poszczególnych zakresów rzeczowych wymienionych w formularzu rzeczowo-finansowym oferty, to w przypadku kosztów dokumentacji oraz zakupu materiałów Spółka zapłaciła wykonawcy odpowiednio o 482 540,14 zł i 312 421,70 zł więcej niż określone zostało w formularzu rzeczowo-finansowym przedstawionym przez wykonawcę. Ponadto w przypadku materiałów ich wartość rynkowa w okresie zakupu przez wykonawcę była mniejsza o 355 284,14 zł od cen tych materiałów wykazanych na fakturach wykonawcy i zapłaconych przez Beneficjenta.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że weryfikacja faktur za materiały odbywała się na podstawie formularza kalkulacji, który był jednym z załączników do wniosku o dofinansowanie. Na jego podstawie określano zasadność cen stosowanych przez generalnego wykonawcę. Ponadto poinformował, że ceny kabli w tamtym okresie kształtowały się na znacznie wyższym poziomie, a ceny niektórych urządzeń aktywnych zależne były przede wszystkim od kursu dolara. Dodatkowo stwierdził, że rozliczenie zadań nastąpiło zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym na bieżąco aktualizowanym przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa, a ryczałtowa wartość projektu nie uległa zmianie.

(akta kontroli, tom I str. 35-64, 264-266, 280-300; tom II, str. 20-422,425,467)

NIK zauważył, że jednostkowe ceny kabla nie zostały wskazane na fakturach. Z wyliczenia dokonanego przez NIK na podstawie protokołu odbioru nr 14/07/2018/M z 13 lipca 2018 r. i faktury 00254/2018 z 13 lipca 2018 r., wynika że za 1 mb kabla światłowodowego TELECOLINE 2J DAC Uni Tube średnica 6,3 mm, G.657 A generalnemu wykonawcy zapłacono 1,34 zł netto, gdy cena wskazana przez producenta w analogicznym okresie wynosiła 0,58 zł netto za 1 mb przedmiotowego kabla.

(akta kontroli, tom II, str. 210-214, 257-266)

OCENA CZĄSTKOWA

Beneficjent zrealizował zakładane cele projektu nr POPC.01.01.00-06-0052/16 pn. „Budowa sieci NGA na obszarze wybranych miejscowości Powiatu Bialskiego”. Zmiany w projekcie, polegające w szczególności na modyfikacji lokalizacji inwestycji, utworzeniu dodatkowego węzła dostępowego oraz przesunięciu zakładanych terminów realizacji, były uzasadnione i wynikały z przyczyn niezależnych od beneficjenta. Zostały wprowadzone zgodnie z obowiązującą procedurą. Spółka zrealizowała obowiązki w zakresie informacji i promocji. Spółka nie zrealizowała niektórych zobowiązań umowy o dofinansowanie, ponieważ nie zweryfikowała wystawionych przez wykonawcę faktur i projektów budowlanych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz nie wykazała należytej staranności w oszczędnym ponoszeniu wydatków.

OBSZAR

2. Wykorzystanie sieci szerokopasmowych wykonanych w wyniku realizacji projektów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa

Opis stanu faktycznego

2.1. Na dzień 16 czerwca 2020 r. wszystkie wskaźniki produktu i rezultatu były zachowane. Beneficjent w ramach punktu 22 wniosku o dofinansowanie, a także § 3

ust. 7 i § 16 ust. 1-4 zawartej umowy o dofinansowanie, zobowiązał się do niezbywania środków trwałych i wartości niematerialnych przez okres minimum trzech lat od daty zakończenia realizacji projektu określonej w umowie o dofinansowanie oraz do zapewnienia dostępu do usług hurtowych operatorom, korzystającym z wybudowanej sieci szerokopasmowej na zasadach rynkowych, przez okres co najmniej siedmiu lat. W projekcie nie wystąpiły okoliczności, mogące powodować naruszenie trwałości projektu, które w myśl § 16 ust. 4 umowy o dofinansowanie, powodowałyby konieczność poinformowania o tym fakcie Instytucji Pośredniczącej. W okresie trwałości projektów od Instytucji Pośredniczącej lub Instytucji Zarządzającej POPC do Beneficjenta nie wpływały prośby o przedkładanie informacji o osiągniętych wskaźnikach (zobowiązanie wynikające z § 8 ust. 2 umowy o dofinansowanie).

Przedsiębiorca, zgodnie z § 9 ust. 1 umowy o dofinansowanie, zobowiązany był do przekazywania, upoważnionym przez Instytucję Zarządzającą POPC, Instytucję Pośredniczącą lub Komisję Europejską podmiotom, wszelkich informacji i dokumentów dotyczących projektu w zakresie i terminach wskazanych przez te podmioty; udziału w wywiadach, ankietach oraz badaniach ewaluacyjnych przeprowadzanych innymi metodami. W okresie realizacji projektów i ich trwałości Beneficjent brał udział w badaniach ankietowych przeprowadzanych przez: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju³⁶, na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji³⁷ oraz CPPC (dotyczące pomocy publicznej w sieciach szerokopasmowych).

Na podstawie obrotów konta 013-02 „Środki trwałe POPC 2014-2020 Działania 1.1” ustalono, że w latach 2019-2020 (do 16 czerwca) środki trwałe wykorzystywane do realizacji projektu, na które składała się sieć światłowodowa o wartości 7 431 065,20 zł, nie zostały zbyte.

(akta kontroli, tom I str. 18-22, 382-387, 566-578)

2.2. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie Beneficjent zobowiązał się do zapewnienia dostępu hurtowego w wybudowanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, poprzez swoją nadmiarowość oraz elastyczność, w okresie siedmiu lat od dnia zakończenia realizacji projektu. W celu umożliwienia korzystania innym operatorom z sieci wybudowanej w ramach projektu, została zapewniona powierzchnia techniczna (przestrzeń kolokacyjna) w szafach węzłów dystrybucyjnych, słupkach rozdzielczych i studniach kablowych z zapewnionym zasilaniem energetycznym, awaryjnym (UPS), a także fizyczną ochroną dostępu.

Zapewnienie dostępu hurtowego do sieci zgodnie z wymaganiami NGA POPC potwierdziły kontrole UKE, które zostały przeprowadzone 17, 18 stycznia oraz 4-6 lutego 2019 r. na zlecenie CPPC. Potwierdziły to również oględziny NIK przeprowadzone 2 września 2020 r.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że nie zgłaszano chęci korzystania z dostępu hurtowego do infrastruktury telekomunikacyjnej sieci POPC wybudowanej w ramach Projektu, w związku z tym nie zawarto umów z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi.

(akta kontroli, tom I str. 18-22, 197-231, 531-542)

2.3. Beneficjent nie prowadził wyodrębnionej ewidencji kosztów i przychodów w zakresie wybudowanej w ramach projektu sieci szerokopasmowej.

(akta kontroli, tom II str. 332-422)

³⁶ Badanie ankietowe dotyczące opiekunów projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020.

³⁷ Badanie ankietowe dotyczące przeprowadzenia analizy efektów interwencji publicznych podjętych dotychczas na podstawie programu pomocowego dla I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 oraz zmian w kondycji rynku telekomunikacyjnego w Polsce, jakie zaszły w trakcie wdrażania tego programu.

2.4. Beneficjent po zakończeniu projektu wykorzystywał wybudowaną sieć szerokopasmową, jako operator sieci. W ramach usługi Internetu szerokopasmowego gospodarstwo domowe mogło skorzystać z umowy na czas określony (o długości trwania umowy 12 i 24 miesiące). Przewidziano kilka pakietów taryfowych, w tym 30/10 Mb/s za 64 zł (umowa na 12 miesięcy) i 54 zł (umowa na 24 miesiące), 100/30 Mb/s za 99 zł (umowa na 12 miesięcy) i 89 zł (umowa na 24 miesiące). Na dzień 16 czerwca 2020 r. z Internetu przekazywanego za pośrednictwem sieci NGA-POPC zbudowanej w wyniku projektu korzystało 445 aktywnych użytkowników spośród 2 099 podłączonych (21%), w tym 437 z Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s i 8 z Internetu o przepustowości 100 Mb/s. W opinii Spółki niska procentowo liczba aktywnych użytkowników sieci mogła wynikać ze starzenia się społeczeństwa oraz zawartych długoterminowych umów abonentów z innymi operatorami.

(akta kontroli tom I, str. 197-231, 383-388)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Spółka nie prowadziła ewidencji kosztów i przychodów wybudowanej w ramach projektu sieci szerokopasmowej w sposób umożliwiający wyodrębnienie kosztów i przychodów, zysków i strat w zakresie budowy oraz nabywania praw do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, a także działalności telekomunikacyjnej. Było to niezgodne z zobowiązaniem złożonym we wniosku o dofinansowanie, o którym mowa w § 4 ust. 8 pkt 7 rozporządzenia w sprawie pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej oraz art. 10 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³⁸.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że nie była prowadzona oddzielna ewidencja dotycząca osiąganych przychodów oraz poniesionych kosztów związanych z funkcjonowaniem sieci wybudowanej w ramach dotacji. Przychody ewidencjonowane były w sposób wyodrębniający przychody z całej sieci, którą posiada Spółka oraz na przychody z pozostałej działalności. Natomiast koszty prowadzenia działalności ujmowane były w całości, bez wyodrębniania na koszty związane z funkcjonowaniem sieci oraz całej pozostałej działalności firmy.

(akta kontroli, tom I str. 73-95, tom II str.332-422)

OCENA CZĄSTKOWA

Beneficjent zachował trwałość projektu, a nabyte w latach 2016-2018 środki trwałe, na które składała się sieć światłowodowa, nie zostały zbyte. Przedsiębiorca zapewnił dostęp hurtowy do sieci szerokopasmowej wybudowanej w ramach projektu. Spółka nie prowadziła ewidencji kosztów i przychodów dla tej sieci zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Prowadzenie ewidencji kosztów i przychodów w zakresie wybudowanej sieci szerokopasmowej zgodnie z wymaganiami art. 10 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2410

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, dnia 5 października 2020 r.

Kontroler
Przemysław Fidecki
Doradca ekonomiczny

(—)

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

(—)

.....
podpis

Kontroler
Anna Gąsior
Starszy inspektor kontroli państwowej
(—)

.....
podpis