



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-027-01/2014

P/14/116

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/116 - Działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapewnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego – kontrola sprawdzająca

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Maria Wojcińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92864 z dnia 27 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, al. Niepodległości 18, 61-713 Poznań (dalej: Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego (dalej: Marszałek)

(dowód: akta kontroli str. 4, 536)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w celu zapewnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego w okresie od 2011 r. do zakończenia kontroli.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowo przeprowadzona procedura wyboru projektów budowy sieci szerokopasmowych w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (dalej: WRPO), w tym odpowiednia ocena formalna i merytoryczna złożonych wniosków o dofinansowanie; działania podejmowane w celu weryfikacji wniosków o płatność; niezwłoczne przekazywanie poleceń przelewu środków do Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) oraz czynności związane z kontrolą projektów wybranych do dofinansowania. NIK pozytywnie ocenia również działania Urzędu jako Instytucji Zarządzającej WRPO (dalej: IZ) mające na celu usprawnienie współpracy i osiągnięcie założonych wskaźników w projekcie realizowanym przez spółkę Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A. (dalej: WSS) oraz nadzór realizowany w 2014 r. w stosunku do Beneficjentów projektów wybranych do dofinansowania w ramach Działania 2.8 WRPO.

¹ Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i ocenach cząstkowych stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wybór projektów budowy sieci szerokopasmowych

Opis stanu
faktycznego

W ramach Działania 2.7 WRPO (*Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego*) założono realizację dwóch projektów kluczowych finansowanych z 10 kategorii interwencji².

Beneficjentem projektu pn. „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej” jest WSS. Wartość projektu wynosi 410 446 684,24 zł, w tym wartość dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: EFRR): 283 642 349,26 zł.

W 2011 r. zakończył się projekt pn. „Wzmocnienie potencjału rozwojowego Wielkopolski poprzez zastosowanie technologii informacyjnych w działalności instytucji publicznych na rzecz budowania infrastruktury społecznej i gospodarczej regionu”, którego Beneficjentem była Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu (dalej: KWP). Wartość projektu (odpowiadająca całkowitej wartości dokumentów księgowych rozliczonych we wnioskach o płatność) wyniosła 14 547 308,93 zł, w tym wartość dofinansowania z EFRR: 12 365 212,57 zł. Jednym z celów projektu była budowa sieci szerokopasmowej o długości 23 kilometrów, umożliwiającej przyłączenie do istniejącej sieci światłowodowej sześciu jednostek Policji.

(dowód: akta kontroli str. 106)

Zarząd Województwa ogłosił trzy konkursy w ramach Działania 2.8 WRPO (*Zapewnienie dostępu do Internetu szerokopasmowego*)³. Nabór wniosków w dwóch pierwszych konkursach (nr 20/II/2012 oraz 21/II/2013) został unieważniony. W przypadku konkursu nr 20/II/2012 stało się tak z powodu rozbieżności pomiędzy treścią map elektronicznych, a dokumentacją kartograficzną. W przypadku konkursu nr 21/II/2012 przyczyną unieważnienia było niewykonanie przez Urząd Komunikacji Elektronicznej jednoznacznej analizy obszarów planowanych do objęcia siecią dostępową w ramach WRPO (wymóg wynikający z postanowień linii demarkacyjnej między Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej). W konkursie nr 22/II/2013 wpłynęły 43 wnioski o dofinansowanie o łącznej wartości 523 535 373,44 zł. W kwietniu 2014 r. do dofinansowania zakwalifikowano 23 projekty, a umowy o łącznej wartości 338 343 234,88 zł zawarto z 22 Beneficjentami (jeden z Beneficjentów, po wyborze projektu do dofinansowania, poinformował o rezygnacji z jego realizowania). Dofinansowanie z EFRR przewidziano na kwotę 108 625 893,46 zł.

(dowód: akta kontroli str. 99-105, 107-109, 447-450, 452, 458)

Projekty są w trakcie realizacji (poza projektem zrealizowanym przez KWP). Rzeczowa realizacja projektu dotyczącego budowy Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej powinna zakończyć się do 31 marca 2015 r., a finansowa do 30 czerwca 2015 r. Projekt pierwotnie miał zakończyć się 31 grudnia 2013 r. Wydłużenie terminu realizacji projektu spowodowane było przede wszystkim przedłużającym się procesem przygotowawczym do jego uruchomienia (np. decyzje Komisji Europejskiej nr SA.33222 (2011/N) w sprawie pomocy publicznej oraz

² Klasyfikacja kategorii interwencji funduszy na lata 2007-2013 została zawarta w załączniku II do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Kategoria 10 dotyczy infrastruktury telekomunikacyjnej (w tym sieci szerokopasmowych).

³ Działanie ma na celu stworzenie bezpośredniego, szerokopasmowego dostępu do Internetu na terenie województwa wielkopolskiego (w szczególności na obszarach zagrożonych wykluczeniem cyfrowym), ze szczególnym uwzględnieniem sieci NGA (sieć nowej generacji). Wybudowane sieci dostępowe będą podłączone do Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej, która jest siecią szkieletową.

nr CCI 2012PL161PR066 w sprawie zatwierdzenia dofinansowania z EFRR zostały wydane odpowiednio: 23 maja 2012 r.⁴ i 19 czerwca 2013 r.⁵).

Realizacja finansowa i rzeczowa wszystkich projektów w ramach Działania 2.8 WRPO zostanie wydłużona do 31 grudnia 2015 r. (pierwotnie zakończenie realizacji projektów miało nastąpić 30 września lub 31 października 2015 r.). Umowy są w trakcie aneksowania. Wnioskując o wydłużenie terminów, Beneficjenci wskazywali, że jest to konieczne ze względu na zawieszenie postępowania konkursowego nr 22/II/2013 w okresie grudzień 2013 - kwiecień 2014. Pierwotnie konkurs miał być rozstrzygnięty w grudniu 2013 r., stąd według założeń Beneficjentów prace przygotowawcze związane z realizacją projektów miały rozpocząć się w I kwartale 2014 r. Zawieszenie konkursu spowodowało, że nie podjęto tych prac ze względu na ich duży koszt, przy jednoczesnym braku pewności otrzymania dofinansowania.

Zgodnie z uzasadnieniem uchwały Zarządu Województwa⁶, decyzja o zawieszeniu postępowania wynikała z trudności przy realizacji projektu WSS, a co się z tym wiąże, z potencjalnym zagrożeniem spełnienia jednego z Kryteriów Wyboru Projektów dla Działania 2.8, tj. „Powstała w ramach projektu sieć posiada punkt styku z Wielkopolską Siecią Szerokopasmową w każdej gminie”. Trudności związane były z koniecznością zbadania przez Urząd i Urząd Zamówień Publicznych (dalej: UZP) okoliczności związanych z realizowaniem projektu przez WSS (bliższy opis na str. 9 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 97-98, 108-109, 112-115, 131-132, 166-167, 208-210, 282-317, 453, 459-460, 466-473, 533-535)

W ramach projektu realizowanego przez WSS, według stanu na 23 lipca 2014 r.⁷ zatwierdzone wydatki kwalifikowalne stanowią 4,73% wszystkich założonych wydatków kwalifikowalnych, natomiast stopień realizacji wskaźnika produktu tj. długości wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego wynosi 0% (założono wybudowanie 4004 km sieci).

Z protokołów odbiorów przejściowych prac przygotowawczych odcinków relacji, protokołów odbiorów przejściowych odcinków relacji, raportów kwartalnych sporządzanych przez Inżyniera Kontraktu oraz cotygodniowych statystyk prac zamieszczanych przez Beneficjenta na jego stronie internetowej⁸ wynika, że budowa poszczególnych odcinków w ramach wszystkich obszarów jest w trakcie realizacji. Zgodnie z danymi za okres od 1 do 5 grudnia 2014 r. wybudowano 2 346 km infrastruktury, a do wybudowania pozostało 65 km; odkupiono 1 369 km infrastruktury istniejącej, a pozostało do odkupu 461 km; wydzierżawiono 120 km infrastruktury istniejącej, a pozostaje do wydzierżawienia 236 km. Beneficjent, w ostatnim niezatwierdzonym wniosku o płatność wykazał, że do 6 listopada 2014 r. postęp finansowy realizacji projektu wynosił 15,99%.

Pan Radosław Krawczykowski - Dyrektor Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego Urzędu (dalej: DWP) – wyjaśnił m.in., że dotychczas odebrano blisko 1000 km kanalizacji, jednakże odbiory te dotyczą wyłącznie kanalizacji kablowej bez łączy światłowodowych oraz części aktywnej. Zgodnie z umowami z wykonawcami, łączy światłowodowe będą umieszczane na późniejszym etapie prac. W związku

⁴ Rozmowy w ramach prenotyfikacji rozpoczęły się w czerwcu 2011 r., a 20 grudnia 2012 r. władze polskie zgłosiły projekt KE.

⁵ Przedłożenie dokumentów do KE nastąpiło 31 grudnia 2012 r.

⁶ Uchwała nr 4115/2013 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie: zawieszenia postępowania konkursowego dotyczącego konkursu nr 22/II/2013 dla Działania 2.8 „Zapewnienie dostępu do Internetu szerokopasmowego” realizowanego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.

⁷ Wg stanu na 30 listopada 2014 r. ostatni zatwierdzony wniosek Beneficjenta o płatność obejmował okres do 23 lipca 2014 r.

⁸ <http://www.szerokopasmowawielkopolska.pl/>.

z powyższym wskaźnik produktu zostanie wykazany dopiero po odbiorze sieci wraz z łączami światłowodowymi. Ponadto, dane prezentowane w *Raporcie na temat stanu zaawansowania realizacji 15 projektów w ramach Systemu Informacyjnego o Regionalnych Sieciach Szerokopasmowych*⁹ przygotowanym przez Ministerstwo Cyfryzacji i Administracji (stan na 6 listopada 2014 r.) wskazują, że faktyczne zaawansowanie prac projektowych wynosi 97%, a robót budowlanych – 80%. Raport sklasyfikował projekt WSS jako niezagrożony.

Odnosząc się do niskiej wartości wypłaconego dofinansowania Dyrektor DWP wyjaśnił, że wiąże się to z cyklicznymi błędami przy tworzeniu przez Beneficjenta wniosków o płatność (co zostało potwierdzone w trakcie szczegółowego badania wniosków – str. 8 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 354, 374, 378-391, 466-473, 474-514, 537)

W ramach 22 projektów realizowanych w ramach Działania 2.8, założono wybudowanie ponad 2 457 km sieci NGA. Zgodnie z harmonogramami zawartymi we wnioskach o dofinansowanie projektów, w 21 przypadkach ich rzeczowa realizacja miała rozpocząć się w okresie od 1 lipca do 1 września 2014 r., a w jednym przypadku - 17 grudnia 2014 r. Ponadto, w przypadku ośmiu projektów założono częściowe uzyskanie w 2014 r. wskaźników produktu.

W trzech projektach, w lipcu i sierpniu 2014 r. zawarto z podwykonawcami umowy na przygotowanie dokumentacji projektowej, a 26 listopada 2014 r. - umowy na roboty budowlane (po uprzedniej kontroli IZ¹⁰). Beneficjent realizujący projekty napotkał problemy, wynikające m.in. ze zmiany przepisów ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne¹¹, które utrudniły mu pozyskanie od Ośrodka Dokumentacji Geograficznej i Kartograficznej dokumentacji niezbędnej do prowadzenia robót i w efekcie spowodowały opóźnienie prac.

W przypadku pozostałych rozpoczętych projektów, zakończono postępowania w sprawie wyboru wykonawców (po uprzedniej pozytywnej weryfikacji dokumentacji ofertowej przez IZ). Trwa przekazywanie do Urzędu dokumentów, w celu kontroli ex-ante wyboru wykonawców. Beneficjenci przygotowują się również do zaktualizowania wniosków o dofinansowanie, m.in. w zakresie osiągania wskaźników produktu i rezultatu (nie uda się ich bowiem zrealizować w 2014 r.) oraz rozpoczęli proces przygotowania dokumentacji projektowych, w szczególności w zakresie aktualizacji map geodezyjnych. Na dzień 8 grudnia 2014 r. Beneficjenci deklarowali, że dysponują mapami dla prawie 80% wszystkich obszarów inwestycyjnych. Prace budowlane rozpoczną się wiosną 2015 r.

W ramach żadnego projektu nie złożono jeszcze wniosku o płatność.

Dyrektor DWP, udzielający wyjaśnień z upoważnienia Marszałka podał, że w opinii IZ, termin realizacji przedsięwzięć nie wydaje się zagrożony. Charakter i sposób prowadzenia prac wskazują, że roboty właściwe dla tego typu projektów są możliwe do prowadzenia przez większą część roku, a procedura wyboru wykonawców w ramach Działania 2.8 jest uproszczona i nie powinna opóźnić realizacji inwestycji. Także Beneficjenci stoją na stanowisku, że założone harmonogramy prac, wprowadzone mechanizmy kontrolne, zapisy w umowach z wykonawcami

⁹ <https://sirs.itl.waw.pl/O/>.

¹⁰ Beneficjent nie jest zobligowany do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z § 11 ust. 2, 3 i 6 umów zawartych w ramach Działania 2.8, przy wylaniu wykonawcy usług, dostaw lub robót budowlanych (w przypadku zamówień powyżej 1000 euro) jest on natomiast zobowiązany do porównania co najmniej trzech ofert, a na 10 dni roboczych przed planowanym wszczęciem postępowania - do przekazania IZ dokumentów (zapytanie ofertowe, wzór oferty, wzór umowy z wykonawcą) w celu ich weryfikacji. Zgodnie z § 11 ust. 7 umów, IZ przeprowadza obowiązkową kontrolę na dokumentach po wyborze przez Beneficjenta wykonawcy usług/dostaw/robót budowlanych, przed zawarciem z nim umowy.

¹¹ Tj. Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

oraz doświadczenie w realizacji przedsięwzięć nie spowodują opóźnień w realizacji projektów lub niosą za sobą jedynie minimalne ryzyko inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 108-109, 112-115, 180-181, 451, 466-479, 515-532)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację pięciu projektów dotyczących budowy sieci szerokopasmowych, które uzyskały dofinansowanie¹²:

- WND-RPWP.02.07.00-030-001/10, „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej”, Beneficjent: WSS,
- WND-RPWP.02.08.00-030-010/13, „Zapewnienie dostępu do Internetu szerokopasmowego w powiecie złotowskim”, Beneficjent: „ASTA-NET” ASTA GROUP Sp. z o.o. S.K.A (z dniem 28 listopada 2014 r. – ASTA NET S.A.),
- WND-RPWP.02.08.00-030-012/13, „Zapewnienie Internetu szerokopasmowego na terenie powiatu wągrowieckiego”, Beneficjent: WEBTOUCH Sp z o.o.,
- WND-RPWP.02.08.00-030-017/13, „Budowa sieci szerokopasmowej w powiecie ostrowskim”, Beneficjent: PROMAX s. j. Zofia Fórmanek-Okrój, Wiesław Okrój,
- WND-RPWP.02.08.00-030-037/13, „Zapewnienie Internetu szerokopasmowego na terenie powiatu pleszewskiego”, Beneficjent: FIBREHOST Sp. z o.o.

Oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków o dofinansowanie dokonano zgodnie z procedurami obowiązującymi na dzień oceny, tj. Kryteriami Wyboru Projektów w ramach WRPO z lipca 2010 r.¹³ oraz z listopada 2012 r.¹⁴. Weryfikacja dokonywana była zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”.

(dowód: akta kontroli str. 133-145, 189-207, 442, 452-463)

Zawarcie umowy z WSS nastąpiło 9 dni po dokonaniu oceny strategicznej projektu. Zawarcie umów dotyczących realizacji projektów w ramach Działania 2.8 nastąpiło 7 miesięcy po dokonaniu oceny strategicznej - było to spowodowane zawieszeniem postępowania konkursowego w grudniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 116-117)

Umowy zawierały postanowienia dotyczące m.in. wartości projektów; okresów realizacji projektów; odpowiedzialności i zobowiązań Beneficjentów; refundacji wydatków; rozliczeń finansowych; sposobu postępowania przy nieprawidłowym wykorzystaniu środków; zabezpieczeń umów; dokonywania zmian w umowach i ich rozwiązania.

W umowach zawarto również postanowienia dotyczące przekazywania Beneficjentom zaliczek na poczet realizacji projektów, jednakże żaden z wnioskodawców nie ubiegał się o otrzymanie zaliczki.

Umowy regulowały także kwestie dotyczące nadzoru IZ nad realizacją projektów, tj. obowiązki Beneficjenta w zakresie monitorowania przebiegu realizacji projektu oraz zagadnienia związane z kontrolą projektów. Niewykonanie przez Beneficjenta wskazanych w umowie obowiązków w zakresie monitoringu i sprawozdawczości mogło skutkować wstrzymaniem dofinansowania. Natomiast brak przekazania w wymaganym terminie informacji o działaniach podjętych w celu wykonania zaleceń pokontrolnych skutkowało (wg zapisów w umowach) wstrzymaniem płatności na rzecz Beneficjenta do czasu przekazania takiej informacji.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 168-188, 393-413)

¹² Dokonano doboru celowego.

¹³ Dotyczy oceny projektu WSS nr WND-RPWP.02.07.00-030-001/10.

¹⁴ Dotyczy oceny pozostałych projektów.

Na próbie¹⁵ pięciu złożonych, a nieprzyjętych do dofinansowania wniosków w ramach Działania 2.8 stwierdzono, że dwa z nich nie uzyskały dofinansowania z powodu odrzucenia na etapie oceny formalnej, a trzy – ze względu na odrzucenie na etapie oceny merytorycznej. Spowodowane było to:

- niezyskaniem 60% punktów oraz niespełnieniem jednego z zero-jedynkowych kryteriów oceny (wskazano na nieuzasadnioną wysokość kosztów kwalifikowalnych),
- niezyskaniem 60% punktów,
- niespełnieniem jednego z zero-jedynkowych kryteriów oceny (wskazano na brak wiarygodności finansowej Beneficjenta w kontekście realizacji projektu i utrzymania jego trwałości).

Stwierdzono, że oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków o dofinansowanie dokonano zgodnie z procedurami obowiązującymi na dzień oceny, tj. Kryteriami Wyboru Projektów w ramach WRPO z listopada 2012 r. W ocenie NIK, brak pozytywnej weryfikacji projektów był uzasadniony.

(dowód: akta kontroli str. 110, 264-281)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Realizacja projektów w ramach Działania 2.8, dotyczących budowy sieci dostępowych, obarczona jest ryzykiem niedotrzymania terminu wynikającego z zawartych umów. Świadczy o tym m.in. obecne, niskie zaawansowanie prac projektowych. Na ryzyko to może także mieć niekorzystny wpływ prawdopodobieństwo wystąpienia czynników niezależnych od Beneficjenta (np. zły pogody uniemożliwiającej wykonywanie robót budowlanych). W razie niepowodzeń w realizacji projektów, nie będzie możliwości wydłużenia terminów ich realizacji. Czynnikiem zmniejszającym to ryzyko może być zarówno wzmożony monitoring Beneficjentów jak też podejmowanie innych działań w celu zapewnienia optymalnego wykorzystania środków z EFRR.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wyboru projektów budowy sieci szerokopasmowych.

2. Nadzór nad realizacją projektów zakwalifikowanych do dofinansowania

Opis stanu
faktycznego

Kwota wykazana przez KWP i WSS w zaakceptowanych na dzień 30 listopada 2014 r. wnioskach o płatność stanowiła 8% w stosunku do wartości zawartych z Beneficjentami umów.

(dowód: akta kontroli str. 106)

Szczegółowym badaniem objęto sześć refundacyjnych wniosków o płatność złożonych przez WSS:

- za okres od 16 września 2010 r. do 4 marca 2014 r. (do wniosku złożono dwie korekty) – wniosek został zatwierdzony 19 maja 2014 r. Kwota wydatków ogółem wyniosła: 6 399 983,60 zł; kwota wydatków kwalifikowalnych: 5 203 628,96 zł,
- za okres od 5 marca do 26 czerwca 2014 r. (do wniosku złożono trzy korekty) – wniosek został zatwierdzony 18 września 2014 r. Kwota wydatków ogółem wyniosła: 1 095 876,54 zł; kwota wydatków kwalifikowalnych: 890 956,52 zł,

¹⁵ Dokonano doboru celowego.

- za okres od 27 czerwca do 23 lipca 2014 r. (do wniosku złożono trzy korekty) – wniosek został zatwierdzony 3 listopada 2014 r. Kwota wydatków ogółem wyniosła: 11 935 912,16 zł; kwota wydatków kwalifikowalnych: 9 703 993,60 zł,
- za okres od 24 lipca do 7 sierpnia 2014 r. – wniosek na dzień 30 listopada 2014 r. był w toku weryfikacji,
- za okres od 8 sierpnia do 17 września 2014 r. – wniosek na dzień 30 listopada 2014 r. był w toku weryfikacji,
- za okres od 18 września do 6 listopada 2014 r. – wniosek na dzień 30 listopada 2014 r. był w toku weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 118-120, 318-377)

Uwagi IZ przy weryfikacji wniosków o płatność WSS miały charakter powtarzalny i dotyczyły zarówno błędów Beneficjenta w wypełnianiu formularzy wniosków (np. wskazywania błędnych danych dotyczących terminu realizacji projektu; okresu, za który składany jest wniosek o płatność; niewłaściwej kwoty dofinansowania), jak również błędów w załącznikach składanych do wniosków (np. podawanie błędnych numerów projektu i umowy; niezgodności harmonogramu rzeczowo-finansowego z faktycznie poniesionymi wydatkami; załączania oryginałów umów zamiast kserokopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem; braku załączania umów wykonawczych; niepełnych lub błędnych informacji dotyczących odcinków projektu; niewystarczających wyjaśnień w zakresie metodologii wynagradzania wykonawcy). Błędy wymagały składania korekt wniosków o płatność i uniemożliwiały wypłatę dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 118-120)

Do zatwierdzonych wniosków o płatność załączono potwierdzone za zgodność z oryginałem kserokopie wymaganych dokumentów, m.in. faktur dokumentujących dokonanie wydatków, wyciągów bankowych, umów z wykonawcami, wniosków i protokołów dotyczących odbiorów częściowych robót, jak również raporty kwartalne Inżyniera Kontraktu oraz wyjaśnienia i oświadczenia Beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 118-120, 378-391)

Ocena formalno-rachunkowa i merytoryczna wniosków o płatność była dokonywana przez dwie osoby w formie listy sprawdzającej. Wykorzystywana do oceny lista sprawdzająca była zgodna z aktualnie obowiązującym wzorem stanowiącym załącznik do Instrukcji Wykonawczej IZ (tekst jednolity z 20 grudnia 2012 r., ze zmianami).

(dowód: akta kontroli str. 90-91, 94-96, 118-120, 445)

Zgodnie z § 8 ust. 2 umowy o dofinansowanie projektu zawartej z WSS, Beneficjent składa wniosek o płatność nie częściej niż raz w miesiącu oraz w terminie 30 dni w przypadku dokonania 30%, 60% i 100% wydatków. W związku z trudnościami w dostarczaniu kompletnej dokumentacji, a także w celu ułatwienia rozliczania projektu, IZ podjęła w czerwcu 2014 r. decyzję o umożliwieniu składania przez WSS wniosków o płatność dla celów refundacji częściej niż raz w miesiącu oraz równoległej weryfikacji formalno-merytorycznej dwóch wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 392, 400)

Departament Polityki Regionalnej Urzędu nie przeprowadzał kontroli krzyżowych wydatków wykazanych we wnioskach o płatność składanych przez WSS ze względu na fakt, że spółka realizuje tylko jeden projekt.

(dowód: akta kontroli str. 92-93, 464-465)

Dyspozycje przelewu przekazywano do BGK w terminie ok. 2,5-3 miesiący po złożeniu pierwszych wersji wniosków o płatność (5-6 dni po złożeniu korekt wniosków, które uzyskały pozytywną ocenę formalną i merytoryczną).

(dowód: akta kontroli str. 118-120)

Zgodnie z postanowieniami Rocznych Planów Kontroli IZ WRPO na lata 2007-2013 (dalej: Roczne Plany Kontroli) planowe kontrole na miejscu wybranej próby projektów, co do zasady prowadzone były po zakończeniu ich realizacji. Dopuszczano również prowadzenie kontroli doraźnych.

DWP zaplanował przeprowadzenie kontroli na miejscu po zakończeniu projektu zrealizowanego przez KWP. Kontrola taka odbyła się i została zakończona wystosowaniem informacji pokontrolnej z 29 listopada 2011 r. Ponadto, ww. komórka organizacyjna przeprowadziła dwie kontrole doraźne w WSS. Kontrola (zakończona informacją pokontrolną z dnia 3 marca 2014 r.) dotyczyła skargi zgłoszonej do Komisji Europejskiej w sprawie domniemanego podejmowania przez władze polskie działań niezgodnych z decyzją KE w zakresie budowy Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej. Celem kontroli w siedmiu miejscach realizacji inwestycji WSS, przeprowadzonych w październiku i listopadzie 2014 r., było natomiast potwierdzenie wykonywania robót związanych z budową sieci szerokopasmowej. W wyniku ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Kontrola doraźna przeprowadzona przez Urząd¹⁶ w WSS (zakończona protokołem z 17 stycznia 2014 r.) wiązała się z otrzymanymi sygnałami o domniemanych nieprawidłowościach w obszarze udzielania przez spółkę zamówień publicznych, zwłaszcza w zakresie zaistnienia okoliczności wyłączających udział osób wykonujących czynności w postępowaniach. W toku kontroli stwierdzono m.in. złożenie w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych oświadczeń o braku okoliczności wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ (dalej: PZP) przed ich wszczęciem; nierzetelne sporządzenie protokołów siedmiu postępowań przetargowych oraz brak w sześciu postępowaniach wszystkich danych wymaganych ustawą PZP w informacjach o wyborze najkorzystniejszej oferty zamieszczanych na stronie internetowej spółki. Stwierdzono ponadto, że zaistniały okoliczności do wyłączenia kierownika Zamawiającego z sześciu prowadzonych postępowań¹⁸. Stwierdzone nieprawidłowości nie powodowały konieczności zwrotu części dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 67-86, 214-260)

Zgodnie z Rocznymi Planami Kontroli, wszystkie projekty ujęte w indywidualnym wykazie projektów kluczowych w ramach WRPO podlegają obligatoryjnej kontroli na miejscu po zakończeniu ich realizacji (dotyczy to również projektu WSS).

Dyrektor DWP oświadczył, że IZ planuje także objąć kontrolą na miejscu na zakończenie projektu wszystkie projekty wybrane do dofinansowania w ramach Działania 2.8.

(dowód: akta kontroli str. 67-86, 452, 456)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁶ W skład zespołu kontrolnego weszli pracownicy Departamentu Kontroli, Biura Zamówień Publicznych, Departamentu Wdrażania Programu Regionalnego oraz Biura Prawnego.

¹⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 907, ze zm.

¹⁸ Kontrolę w tym zakresie przeprowadził również UZP – pismem z 5 lutego 2014 r. Prezes UZP stwierdził, że nie doszło do naruszenia PZP, albowiem Prezes WSS nie był zobowiązany do wyłączenia się od wykonywania czynności w postępowaniach przetargowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad realizacją projektów zakwalifikowanych do dofinansowania.

3. Monitorowanie uzyskanych efektów realizacji projektów

Opis stanu
faktycznego

Projekty, których celem jest zapewnienie dostępu do Internetu szerokopasmowego są w trakcie realizacji, za wyjątkiem projektu zrealizowanego przez KWP. W ramach tego projektu osiągnięto założone wskaźniki, tj. wybudowano 23 km sieci Internetu szerokopasmowego, utworzono cztery węzły dostępne do sieci szerokopasmowej i 30 publicznych punktów dostępu do Internetu.

W przypadku projektu realizowanego przez WSS założono, że wskaźnik produktu (długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego) zostanie osiągnięty na koniec 2014 r., a wskaźniki rezultatu (liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu oraz liczba jednostek publicznych, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu) - w 2015 r.¹⁹

W związku z realizacją projektów w Działaniu 2.8 założono, że ostateczne produkty (długość wybudowanej sieci NGA) i rezultaty (odnoszące się np. do liczby osób, które uzyskały możliwość dostępu do sieci NGA; liczby osób przyłączonych do szerokopasmowego Internetu; liczby osób przyłączonych do szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich; liczby przedsiębiorstw lub instytucji publicznych przyłączonych do szerokopasmowego Internetu) zostaną uzyskane w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 106, 108-109, 112-115, 220, 436, 539-540)

Monitorowanie stanu finansowo-rzeczowego realizacji projektu WSS, w tym osiągania założonych wskaźników, odbywa się m.in. poprzez: weryfikację wniosków o płatność; przeprowadzanie kontroli, w tym w miejscu realizacji inwestycji; spotkania robocze Beneficjenta z kierownictwem DWP oraz Zarządem Województwa. Dyrektor DWP wyjaśnił, że w celu usprawnienia działań, osiągnięcia założonych wskaźników i terminowej realizacji projektu podjęto następujące działania:

- w czerwcu 2014 r. zwrócono się do 259 jednostek samorządu terytorialnego z prośbą o szczególne wsparcie oraz sprawne procedowanie w kwestiach dotyczących wydawania odpowiednich decyzji, związanych z realizacją przedsięwzięć teleinformatycznych;
- do obsługi projektu WSS powołano dwa zespoły (pierwszy weryfikuje dokumentację techniczną, drugi – finansową) złożone z kilkunastu osób posiadających odpowiednie wykształcenie i doświadczenie;
- dopuszczono możliwość wycofania z wniosków o płatność odcinków, dla których skorygowanie wadliwych dokumentów wymagałoby dłuższego czasu;
- ustanowiono zabezpieczenie prawidłowego wykorzystania i rozliczenia zaliczek, w związku z czym Beneficjent WSS może w chwili obecnej wnioskować o zaliczkę do wysokości 36 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 466-498)

Dyrektor DWP wyjaśnił, że w ramach monitorowania prawidłowości we wdrażaniu Działania 2.8, IZ zaopiniowała dokumenty związane z planowanymi postępowaniami mającymi na celu wyłanianie wykonawców usług/dostaw/robót budowlanych przekazane przez Beneficjentów 21 projektów oraz w ramach trzech projektów dokonała

¹⁹ Ostatnia aktualizacja wniosku o dofinansowanie projektu (odnosząca się m.in. do wskaźników realizacji projektu) nastąpiła 14 lutego 2014 r.

kontroli ex-ante prawidłowości postępowań mających na celu wyłonienie wykonawców. Ponadto, w celu przygotowania wizyt monitorujących/kontroli, wystąpiono do Beneficjentów z prośbą o przekazanie aktualnych harmonogramów realizacji projektów oraz przesłanie informacji o miejscach i terminach prowadzonych prac.

(dowód: akta kontroli str. 466-498, 538)

W ramach realizacji projektu budowy wielkopolskiej sieci szerokopasmowej zastosowano następujący model partnerstwa publiczno-prywatnego: w 2009 r. na mocy uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego²⁰ utworzona została spółka WSS, której celem była budowa, eksploatacja, udostępnianie, modernizacja i rozbudowa sieci szerokopasmowej na obszarze województwa wielkopolskiego, realizowanych w ramach projektu kluczowego WRPO. Następnie na mocy zawartej w 2010 r. umowy inwestycyjnej z Zarządem Województwa inwestorzy prywatni zobowiązali się do zapewnienia finansowania (w drodze objęcia akcji) stanowiącego kwotę wkładu własnego wymaganego dla projektu. Spółka jest właścicielem infrastruktury i wyłoniła operatora infrastruktury, który będzie świadczyć usługi dystrybutora szerokopasmowego Internetu²¹. Operator jest zobowiązany do zapłaty Spółce czynszu za korzystanie ze zbudowanej przez WSS infrastruktury 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.

W opracowaniu sporządzonym przez firmę KPMG pn. *Rynek telekomunikacyjny po 2015 roku w kontekście inwestycji publicznych zrealizowanych przez Jednostki Samorządu Terytorialnego z funduszy unijnych, w ramach budowy Regionalnych Sieci Szerokopasmowych*²² wskazano, iż zastosowany model (obok modelu Publicznego Outsourcingu) jest najbardziej stabilny pod względem ograniczenia ryzyka finansowego dla podmiotu publicznego oraz możliwości kontroli działalności Regionalnych Sieci Szerokopasmowych w zakresie realizacji usług publicznych (w tym jakości i dostępności usług).

(dowód: akta kontroli str. 444)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie monitorowania uzyskanych efektów realizacji projektów.

²⁰ Uchwała nr XXXVII/520/09 z dnia 20 lipca 2009 r.

²¹ Tzw. model Joint Venture - rodzaj umowy partnerskiej (najczęściej w formie spółki), w której własność sieci jest podzielona pomiędzy podmioty publiczne (JST) i prywatnych inwestorów. Funkcje operatorskie są zazwyczaj powierzane operatorowi komercyjnemu, wybranemu w drodze przetargu.

²² <http://www.polskaszerokopasmowa.pl/aktualnosci/rynek-telekomunikacyjny-po-2015-r-w-kontekście-regionalnych-sieci-szerokopasmowych.html>.

IV. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi sformułowanej w treści wystąpienia.

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 grudnia 2014 r.

Kontroler
Maria Wojcińska
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis