



LOL-4101-020-00/2014
Nr ewid. 51/2015/P/14/098

Informacja o wynikach kontroli

**ZAPEWNIENIE
POWSZECHNEGO DOSTĘPU
DO INTERNETU SZEROKOPASMOWEGO**

DELEGATURA W OLSZTYNIE
DELEGATURA W WARSZAWIE

MISJA

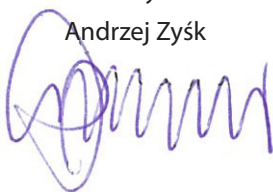
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

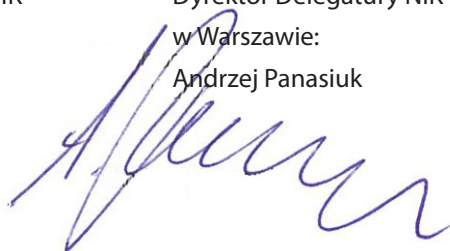
Dyrektor Delegatury NIK
w Olsztynie:

Andrzej Zyśk



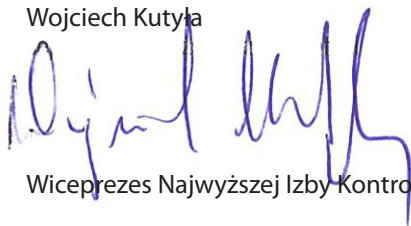
Dyrektor Delegatury NIK
w Warszawie:

Andrzej Panasiuk



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 29.06.2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl


Szanowni Państwo,

Podstawowym warunkiem powszechnego dostępu do zasobów sieci Internetowej, szybkiej wymiany informacji i jej sprawnego przetwarzania oraz korzystania z usług świadczonych drogą elektroniczną jest istnienie rozwiniętej infrastruktury telekomunikacyjnej, która w ostatnich latach stała się standardem w krajach wysoko rozwiniętych. Stosownie do zapisów Europejskiej Agendy Cyfrowej, do 2020 r. wszyscy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej powinni posiadać dostęp do szybkiego Internetu, tj. o przepustowości przekraczającej 30 Mb/s, a co najmniej połowa gospodarstw domowych – do tzw. bardzo szybkiego Internetu, gwarantującego przepustowość powyżej 100 Mb/s.

Już w 2007 r. szerokopasmowym dostępem do sieci internetowej dysponowało ok. 40% mieszkańców Unii Europejskiej oraz ponad 75% przedsiębiorstw. Ze względu na znaczne opóźnienie Polski w stosunku do innych krajów Wspólnoty, Unia Europejska postanowiła wspomóc rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce i na ten cel przeznaczyła znaczne środki w perspektywie finansowej 2007–2013. Przedsięwzięcia dotyczące budowy infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce zostały objęte regionalnymi programami operacyjnymi, Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej oraz Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka. Projekty dofinansowane w ramach tych programów realizowane mogą być jednak tylko do końca 2015 r. W perspektywie 2014–2020 w dalszym ciągu realizowane będą inwestycje związane z rozbudową sieci telekomunikacyjnych, jednak już tylko w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.

Ze względu na to, że rozwój sieci szerokopasmowych zapewniających powszechny i niepowodujący ograniczeń dostęp do Internetu i usług teleinformatycznych jest niezwykle istotny z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju, zagadnienia te były przedmiotem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Ich efektem jest m.in. niniejsza Informacja o wynikach kontroli, którą Państwu przekazuję.

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Działania administracji w celu zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu.....	13
3.1.1. Działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej PO RPW i PO IG oraz Koordynującej RPO.....	14
3.1.2. Działania podmiotów pełniących funkcję Instytucji Pośredniczącej PO RPW i PO IG.....	17
3.1.3. Działania Zarządów Województw, jako Instytucji Zarządzających RPO, na rzecz budowy sieci szerokopasmowych.....	19
3.2. Rezultaty inwestycji dotyczących budowy sieci szerokopasmowych.....	21
3.2.1. Sieci szkieletowo-dystrybucyjne.....	23
3.2.2. Sieci dostępne	29
4. INFORMACJE DODATKOWE	35
4.1. Przygotowanie kontroli	35
4.2. Postępowanie pokontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	35
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	38
ZAŁĄCZNIKI	39

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Sieć szerokopasmowa	Zgodnie z definicją określoną w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych jest to sieć telekomunikacyjna służąca do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu; dostęp określa się jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łącza nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci
Sieć szkieletowa	Sieć, której zadaniem jest zapewnienie optymalnej transmisji danych między lokalizacjami (np. pomiędzy sieciami dystrybucyjnymi), sieć łącząca ze sobą węzły szkieletowe
Sieć dystrybucyjna	Sieć łącząca ze sobą węzły dystrybucyjne na obszarze obsługiwanym przez jeden węzeł szkieletowy; pośredniczy w wymianie ruchu między sieciami dostępowymi, a siecią szkieletową
Sieć dostępową	Sieć, której zadaniem jest zapewnienie użytkownikom dostępu do usługi i sieci, a także przenoszenie usług telekomunikacyjnych między węzłem usługowym a urządzeniem abonenckim
Ostatnia mila	Odcinek pomiędzy węzłem sieci szkieletowo-dystrybucyjnej a użytkownikiem końcowym
Regionalna Sieć Szerokopasmowa	Zgodnie z definicją przyjętą w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych jest to sieć szerokopasmowa lub infrastruktura telekomunikacyjna realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, porozumienie, związek lub stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie komunalne, spółkę kapitałową lub spółdzielnię z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, koncesjodawcę w rozumieniu ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi albo przez partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym w ramach programów operacyjnych
NGA	Next Generation Access – sieć dostępową następnej generacji
SSPW	Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
RPO	Regionalny Program Operacyjny
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)

1.1 Tematy kontroli

Informacja zawiera wyniki kontroli:

- P/14/098 „Realizacja projektów budowy sieci szerokopasmowych dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalnych Programów Operacyjnych”, koordynowanej przez Delegaturę w Olsztynie,
- P/14/116 „Działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapewnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego – kontrola sprawdzająca”, koordynowanej przez Delegaturę w Warszawie,
- R/14/001/LOL „Realizacja wybranych projektów budowy sieci szerokopasmowych, dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007–2013”, przeprowadzonej przez Delegaturę w Olsztynie.

1.2 Cele kontroli

Celem ww. kontroli była ocena działań podejmowanych na rzecz budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu. Poddano jej w szczególności:

- działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie budowy sieci Internetu szerokopasmowego oraz realizacji wniosków po kontroli NIK nr P/11/169,
- działania mające na celu realizację przez samorządy województw projektów budowy sieci szkieletowo-dystrybucyjnych,
- rzetelność i skuteczność sprawowania przez instytucje zarządzające nadzoru nad beneficjentami realizującymi projekty budowy sieci szerokopasmowych,
- rezultaty uzyskane w wyniku realizacji przez beneficjentów projektów budowy sieci szerokopasmowych.

1.3 Okres objęty kontrolami

Kontrolami objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 stycznia 2015 r., a także działania podejmowane w okresie wcześniejszym, o ile miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

1.4 Organizacja kontroli

Kontrola P/14/098 koordynowana przez Delegaturę NIK w Olsztynie przeprowadzona została w okresie od 7 października 2014 r. do 30 stycznia 2015 r. przez pięć delegatur, tj. w: Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Olsztynie oraz Rzeszowie. W kontroli P/14/116, koordynowanej przez Delegaturę w Warszawie, uczestniczyły w okresie od 16 października 2014 r. do 24 lutego 2015 r. dwie delegatury – w Poznaniu i w Warszawie. Z uwagi na zbieżność obszarów tematycznych ww. kontroli sporządzono wspólną informację o wynikach kontroli.

Kontrole prowadzono z zastosowaniem kryteriów ocen określonych w art. 5 ustawy o NIK, tj. na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK – w przypadku kontroli organów administracji rządowej i państwowych osób prawnych, art. 2 ust. 2 – w przypadku organów samorządu terytorialnego i samorządowych osób prawnych oraz art. 2 ust. 3 – w odniesieniu do innych podmiotów.

1.5 Zakres podmiotowy kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono w: Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (Instytucji Koordynującej regionalne programy operacyjne oraz Zarządzającej w PO RPW i PO IG), Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Instytucjach Pośredniczących odpowiednio w PO IG oraz PO RPW), siedmiu urzędach marszałkowskich (będących beneficjentami środków z PO RPW i RPO, a także wykonujących zadania Instytucji Zarządzających poszczególnymi regionalnymi programami operacyjnymi) oraz jednostkach podległych odpowiedzialnych za realizację projektów unijnych¹. Kontrolami objęto także 25 beneficjentów realizujących projekty budowy sieci szerokopasmowych dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach PO RPW oraz RPO. Kryterium doboru podmiotów do kontroli była wartość projektu.

1.6 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrole podjęto z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Uzasadnieniem ich przeprowadzenia były m.in. wyniki wcześniejszej kontroli P/11/169 „Działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapewnienia dostępu do sieci i usług telekomunikacyjnych”. W jej toku stwierdzono występowanie istotnego ryzyka nieosiągnięcia założonych celów budowy infrastruktury Internetu szerokopasmowego w Polsce, co było związane z niskim stopniem rzeczowej realizacji inwestycji. Potrzeba objęcia kontrolą beneficjentów realizujących projekty budowy sieci szerokopasmowych wynikała zaś z ustaleń kontroli R/14/001 przeprowadzonej w I półroczu 2014 r. w Urzędzie Miasta Elku oraz Urzędzie Miejskim w Elblągu. Wykazała ona istotne nieprawidłowości związane z nienależytym sprawowaniem przez te podmioty nadzoru nad realizacją inwestycji, nienaliczaniem kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji części projektu, a także niedostatecznym skoordynowaniem działań na rzecz zapewnienia jednostkom podległym dostępu do szerokopasmowego Internetu.

Przesłanką do podjęcia kontroli były również doniesienia medialne dotyczące istotnych opóźnień we wdrażaniu projektów w zakresie przygotowania oraz realizacji inwestycji dotyczących Internetu szerokopasmowego. Zwracano w nich uwagę, że wolne tempo realizacji tych projektów może doprowadzić do sytuacji, w której nie zostaną wykorzystane przyznane fundusze europejskie i konieczny będzie zwrot środków do budżetu Unii Europejskiej. Wskazywano w nich również na potrzebę prowadzenia szczególnego nadzoru nad realizacją przez beneficjentów projektów w terminach zgodnych z przyjętymi harmonogramami².

¹ Podział zadań w ramach poszczególnych programów operacyjnych przedstawiono w załączniku nr 3 do Informacji.

² Na przykład artykuł w miesięczniku Komputer Świat (9 kwietnia 2013 r.) oraz informacje zamieszczone na stronie internetowej PolskieRadio.pl (10 kwietnia 2013 r.).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W okresie perspektywy finansowej 2007–2013 inwestycje z zakresu budowy infrastruktury Internetu szerokopasmowego prowadzono w Polsce na niespotykaną dotąd skalę. Pomimo tego, że intensywne działania na rzecz zapewnienia dostępu do Internetu podejmowane były zarówno przez organy centralnej i samorządowej administracji publicznej, jak również beneficjentów środków europejskich, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli budowa tej infrastruktury, kluczowej z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, obarczona jest ryzykiem niezrealizowania do końca 2015 r. założonych celów.

Według stanu na koniec 2014 r. rażąco niski był poziom wykonania zaplanowanych wskaźników produktu i rezultatu prowadzonych inwestycji. W całym kraju wybudowano i odebrano jedynie 20,5% planowanej długości sieci, umożliwiając dostęp do Internetu 15,6% zaplanowanej liczby osób. Dostęp do Internetu uzyskało zaledwie 7,5% przewidywanej liczby jednostek organizacyjnych. Faktem jest, że specyfika inwestycji długookresowych najczęściej powoduje, że znaczny zakres rzeczowy realizowanych prac ma miejsce w końcowej fazie tych przedsięwzięć. Należy zatem spodziewać się, że w trakcie 2015 r. długość wybudowanej sieci zwiększy się w sposób istotny. Niemniej jednak pełna realizacja projektów nie polega wyłącznie na wybudowaniu sieci, ale również na jej odebraniu od wykonawców (co jest procesem długotrwałym), uruchomieniu w pełnym zakresie oraz rozliczeniu zadań inwestycyjnych.

Przyczynami opóźnień w zakresie budowy infrastruktury były przeszkody formalno-prawne utrudniające sprawne prowadzenie zadań inwestycyjnych, zbyt późne przystąpienie do rzeczowej realizacji projektów związane z długotrwałymi procedurami poprzedzającymi ich rozpoczęcie, a także niedostateczny nadzór. Rezultatem tego, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, jest ryzyko niezakończenia części realizowanych projektów, a tym samym niewykorzystania części zaplanowanych środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Do 31 grudnia 2014 r. płatności ze środków Unii Europejskiej osiągnęły bowiem poziom zaledwie 37,6% przyznanego dofinansowania.

W okresie 2011–2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju zintensyfikował wprawdzie działania zmierzające do osiągnięcia celów PO RPW, PO IG oraz szesnastu RPO dotyczących budowy infrastruktury Internetu szerokopasmowego³, jednak na koniec 2014 r., tj. na 12 miesięcy przed ostatecznym zakończeniem i rozliczeniem realizowanych projektów, żaden z zaplanowanych kluczowych wskaźników produktu i rezultatu w ramach tych programów⁴, jak również zrealizowane płatności nie przekroczyły poziomu 50%. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli stan zaawansowania tych projektów jest niezadowolający, gdyż w ostatnim możliwym roku ich realizacji niezbędna będzie jeszcze większa niż dotychczas intensyfikacja prac, co z kolei może niekorzystnie wpłynąć na jakość ich wykonania. Ponadto, tak duży zakres pozostałych do wykonania prac może być trudny do zrealizowania w pozostałym okresie, z uwagi na ograniczone zasoby (sprzętu i wykwalifikowanej kadry) gwarantujące terminowe wykonanie zadań w odpowiednich standardach jakościowych.

³ W odniesieniu do ustaleń kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2011 r., w której negatywnie oceniono niski stan realizacji przedsięwzięć mających na celu budowę sieci szerokopasmowych. Ustalono wówczas, że Samorządy pięciu województw (jako beneficjenci środków z PO RPW) nie rozpoczęły rzeczowej realizacji inwestycji. Ze środków RPO wybudowano zaledwie 1,2% planowanej wartości sieci dystrybucyjnej, a z PO IG zaledwie 1,6% planowanej liczby podmiotów trwale korzystało z Internetu szerokopasmowego.

⁴ W zależności od programu operacyjnego są to: długość wybudowanej sieci szerokopasmowej, liczba węzłów dystrybucyjnych, liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorców, którzy rozpoczęli dostarczanie Internetu szerokopasmowego na ostatniej mili, liczba podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku programu.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, jak również Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości prawidłowo realizowały zadania Instytucji Pośredniczących (odpowiednio w PO IG oraz PO RPW), niemniej, w toku kontroli ujawniono cztery przypadki nieprzestrzegania ustalonych zasad tzw. linii demarkacyjnej⁵. Ustalono, że dopuszczono do zawarcia dwóch umów o dofinansowanie projektów budowy sieci dostępowych na tym samym obszarze o tożsamym charakterze z dwóch różnych programów operacyjnych. Spowodowało to konieczność wstrzymania realizacji inwestycji przez beneficjentów lub zmniejszenia zakresu rzeczowego prowadzonych działań w stosunku do założeń projektów, na które uzyskali oni dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej. W jednym z ww. przypadków żaden z organów odpowiedzialnych za realizację programów operacyjnych przez okres ponad półroczny nie podjął istotnych rozstrzygnięć w sprawie kolidujących ze sobą projektów. W związku z powyższym, NIK zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia skutecznej koordynacji działań realizowanych przez poszczególne instytucje odpowiedzialne za zarządzanie tymi programami.

Instytucje Zarządzające RPO w sposób rzetelny prowadziły postępowania konkursowe mające na celu wybór projektów budowy sieci Internetu szerokopasmowego. Izba zwraca natomiast uwagę, że nie wszystkie te Instytucje sprawowały skuteczny nadzór nad realizacją projektów przez beneficjentów. Pomimo opóźnień nie prowadzono bowiem kontroli w miejscu realizacji projektów, a czynności w zakresie nadzoru polegały jedynie na analizie dokumentów przedkładanych przez beneficjentów.

Siedem skontrolowanych samorządów województw⁶, realizujących projekty budowy sieci szkieletowo-dystrybucyjnych, w sposób właściwy dokonały wyboru wykonawców tych inwestycji, a także skutecznie sprawowały nadzór nad przebiegiem prac. Wydatki dokonywane były w sposób gospodarny i były prawidłowo rozliczane. Z uwagi jednak na występujące w niektórych województwach niskie zaangażowanie rzeczowe inwestycji, istnieje ryzyko ich niewykonania i nierozliczenia do końca 2015 r. Skrajnym przykładem jest województwo podkarpackie, w którym według stanu na koniec 2014 r. ani jeden z budowanych odcinków sieci nie został jeszcze odebrany.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, również stan realizacji budowy sieci dostępowych dofinansowanych z PO RPW stwarza istotne ryzyko niezakończenia inwestycji do końca 2015 r. Negatywnie należy ocenić niezachowanie konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców, prowadzenie prac inwestycyjnych niezgodnie z założonymi harmonogramami, a także nieprzestrzeganie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷.

Zdaniem NIK opóźnienia w realizacji inwestycji spowodowane były długotrwałymi czynnościami poprzedzającymi rozpoczęcie zadań inwestycyjnych, skutkującymi zbyt późnym przystąpieniem do ich faktycznej realizacji, a także niedostatecznie szybkim usuwaniem przeszkód prawno-organizacyjnych negatywnie oddziałujących na przebieg inwestycji. Przykładowo, w przypadku samorządu województwa mazowieckiego proces notyfikacji przez Komisję Europejską umowy w zakresie jednego z kluczowych projektów budowy sieci szkieletowo-dystrybucyjnej trwał

⁵ Wg definicji zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, linia demarkacyjna to zestaw kryteriów wskazujących dla określonych typów projektów miejsce (Program) ich realizacji, w celu uniemożliwienia wielokrotnego finansowania ze środków różnych funduszy Unii Europejskiej. Kryteria te odnoszą się do zasięgu terytorialnego i charakteru projektów, wartości (kosztów kwalifikowanych) projektów, rodzaju beneficjenta (źródło: http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/linia_demarkacyjna).

⁶ Lubelskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

aż 18 miesięcy. W konsekwencji termin zakończenia realizacji tej inwestycji przesunięty został na koniec listopada 2015 r., tj. na koniec okresu, w którym projekt ten ma być w pełni zrealizowany i rozliczony. W innych przypadkach Instytucja Pośrednicząca PO RPW nie podejmowała przez okres ponad pół roku decyzji rozstrzygających problemy formalno-prawne zgłaszane przez beneficjentów.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmian do rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁸, na podstawie których możliwe jest obecnie umieszczanie telekomunikacyjnych linii i kanalizacji kablowych w pasach drogowych. Zaznaczenia wymaga jednak fakt, że zmianę tę wprowadzono dopiero w lutym 2014 r., zaś do tego czasu brak stosownej regulacji był jednym z czynników opóźniających budowę sieci szerokopasmowych.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zawieranie umów o dofinansowanie w przedostatnim roku realizacji projektów z perspektywy finansowej 2007–2013, w celu zagwarantowania pełnej realizacji inwestycji oraz ich terminowego zakończenia i rozliczenia, wymaga stosowania mechanizmów zarządczych znacznie wykraczających poza standardowe procedury. Nadzór nad realizacją projektów ze strony instytucji zarządzających i pośredniczących nie powinien w takich przypadkach ograniczać się do analizy przedkładanych dokumentów rozliczeniowych oraz akceptowania wniosków o zmianę terminu zakończenia zadań inwestycyjnych. W kontekście krótkich terminów realizacji zadań oraz braku rezerw czasowych konieczny jest wzmożony nadzór ze strony ww. instytucji nad takimi projektami. Dobrą praktyką w tym zakresie byłoby wprowadzenie obowiązkowego (np. cotygodniowego) raportowania o postępach prowadzonych inwestycji⁹, a także obowiązku opracowywania i wdrażania „programów naprawczych”¹⁰ w sytuacji występowania opóźnień wskazujących na ryzyko niezrealizowania, a tym samym nierozliczenia projektów w ostatnim możliwym terminie perspektywy finansowej¹¹.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na obowiązek niezwłocznego dokonywania przez Instytucje Zarządzające i Pośredniczące poszczególnymi programami operacyjnymi rozstrzygnięć problemów formalno-prawnych zgłaszanych przez beneficjentów, związanych z faktyczną realizacją inwestycji, zwłaszcza w sytuacji braku rezerw czasowych na zakończenie niektórych projektów. Niedopuszczalne są bowiem przypadki, że takich decyzji nie podejmowano nawet przez okres ponad półroczny, uniemożliwiając beneficjentom realizację inwestycji w terminach przyjętych w umowach o dofinansowanie.

Niekorzystna z punktu widzenia zdyscyplinowania wykonawców dofinansowywanych inwestycji była konstrukcja umów o dofinansowanie zawieranych przez PARP w ramach PO RPW. W przypadku bowiem niepobrania przez beneficjenta zaliczki na rozpoczęcie realizacji inwestycji, zapisy umowy

⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

⁹ Tak jak to miało miejsce w przypadku samorządu województwa warmińsko-mazurskiego; szerzej na stronie 24.

¹⁰ Na przykład w sposób prowadzony przez PARP w celu monitorowania projektu SSPW – województwo podkarpackie; szerzej na stronie 18 Informacji.

¹¹ Tzw. reguła „n+2”, określona w art. 31 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne postanowienia odnośnie Funduszy Strukturalnych, zgodnie z którą Komisja winna automatycznie anulować część zobowiązania, które nie zostało uregulowane przez płatność zaliczkową lub dla którego Komisja nie otrzymała wniosku o płatność, do końca drugiego roku po roku dokonania zobowiązania.

umożliwiały jej rozwiązanie przez beneficjenta praktycznie bez żadnych negatywnych skutków. Wprawdzie zdecydowana większość projektów w obecnej perspektywie finansowej została już faktycznie rozpoczęta, to jednak wskazane byłoby podjęcie działań przez instytucje zarządzające Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa 2014–2020 w celu wyeliminowania możliwości wystąpienia takich przypadków.

3.1 Działania administracji w celu zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu

W okresie objętym kontrolą Rada Ministrów przyjęła dwa dokumenty, w których ujęto ogół działań związanych z dostępem do szerokopasmowego Internetu – *Strategię Sprawne Państwo*¹² oraz dokument wykonawczy pn. *Narodowy Plan Szerokopasmowy*¹³ opracowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Określone w nim cele obejmowały m.in. rozwój sieci i infrastruktury telekomunikacyjnej oraz pobudzenie popytu na usługi dostępne o wysokich prędkościach. Zdefiniowano w nim również działania oraz środki dla zapewnienia powszechnego szerokopasmowego dostępu do Internetu, spełniając tym samym wymagania Europejskiej Agendy Cyfrowej, obejmujące:

- powszechny dostęp do Internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s do końca 2020 roku¹⁴,
- doprowadzenie do wykorzystania usług dostępu o prędkości co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 roku¹⁵.

W Narodowym Planie Szerokopasmowym wskazano również instytucje odpowiedzialne za realizację poszczególnych zaplanowanych działań, w tym m.in. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. W grudniu 2014 r. Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji przyjął sprawozdanie z realizacji zadań wdrożenia ww. Planu w 2014 r. Wskazano w nim m.in., że według stanu na koniec 2013 r. 69% gospodarstw domowych posiadało szerokopasmowy dostęp do Internetu. Spośród tej wartości, 49% gospodarstw uzyskało dostęp z prędkością co najmniej 30 Mb/s, a z prędkością co najmniej 100 Mb/s – 2%¹⁶. Na szczelbu centralnym budowa sieci szerokopasmowych realizowana była poprzez dwa programy operacyjne. W Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej budowę tej infrastruktury przewidziano w ramach drugiej osi priorytetowej – „Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego” i działania II.1 – „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej”. Zaplanowano pięć projektów indywidualnych dotyczących realizacji regionalnych sieci szkieletowo-dystrybucyjnych w województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim. W drodze konkursów wyłoniono natomiast projekty budowy sieci dostępowych. W Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka również przewidziano budowę sieci dostępowych – w ramach ósmej osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki”, działania 8.4 „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie ostatniej mili”.

Rozwój infrastruktury szerokopasmowego Internetu był również jednym z celów samorządów województw, które zadania w tym zakresie ujęły w opracowanych dokumentach strategicznych, a także w sporządzonych regionalnych programach operacyjnych na lata 2007–2013. Inwestycje w tym zakresie realizowane były w ramach dziesiątej kategorii interwencji¹⁷ funduszy strukturalnych UE – Infrastruktura telekomunikacyjna (w tym budowa sieci szerokopasmowych), z różnych osi priorytetowych i działań w zależności od programu. Spośród realizowanych projektów, dziewięć

¹² Dokument przyjęty 12 lutego 2013 r. Wcześniej obowiązywała *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*.

¹³ Dokument przyjęty 8 stycznia 2014 r.

¹⁴ Wartość bazowa w 2012 r. wynosiła 44,5%.

¹⁵ Wartość bazowa w 2012 r. wynosiła poniżej 1%.

¹⁶ Średnia dla krajów UE w tym zakresie wynosi odpowiednio: 62% i 5%.

¹⁷ Klasyfikacja kategorii interwencji funduszy na lata 2007–2013 została zawarta w załączniku II do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i FS oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EFRR.

dotyczących budowy sieci szkieletowo-dystrybucyjnych w ośmiu województwach (dolnośląskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, pomorskim, śląskim i wielkopolskim) ma strategiczne znaczenie i wraz z pięcioma projektami Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej stanowią tzw. kluczowe projekty Regionalnych Sieci Szerokopasmowych.

3.1.1. Działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju¹⁸ pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej PO RPW i PO IG oraz Koordynującej RPO

W porównaniu do 2011 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju zintensyfikował działania zmierzające do osiągnięcia celów PO RPW, PO IG oraz szesnastu RPO dotyczących budowy infrastruktury Internetu szerokopasmowego, mimo to zaplanowane wskaźniki produktu i rezultatu w ramach ww. Programów Operacyjnych, a także płatności dokonane na rzecz beneficjentów na koniec 2014 r. były na niskim poziomie. Biorąc pod uwagę, że 2015 r. jest ostatnim rokiem realizacji projektów z perspektywy finansowej 2007–2013, istnieje ryzyko, że infrastruktura Internetu szerokopasmowego nie zostanie w pełni wybudowana, a w konsekwencji nie zostaną wykorzystane wszystkie środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przeznaczone na ten cel.

W toku kontroli NIK ujawniono cztery przypadki zawierania umów o dofinansowanie z dwóch różnych programów operacyjnych bliźniaczych projektów budowy sieci dostępowych zlokalizowanych na tym samym obszarze, nie przestrzegając tym samym ustalonych zasad tzw. linii demarkacyjnej.

Na budowę infrastruktury szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w perspektywie 2007–2013 przewidziano ze środków EFRR dofinansowanie w wysokości 1.039,2 mln euro, tj. ok. 4.344,1 mln zł, w tym w ramach: PO RPW (działanie II.1) – 295,1 mln euro, tj. 1.233,5 mln zł; PO IG (działanie 8.4) – 167,8 mln euro, tj. 701,5 mln zł; 16 regionalnych programów operacyjnych (10. Kategoria interwencji) – 576,3 mln euro, tj. 2.409,1 mln zł (dla poszczególnych województw od 34,1 do 566,1 mln zł).

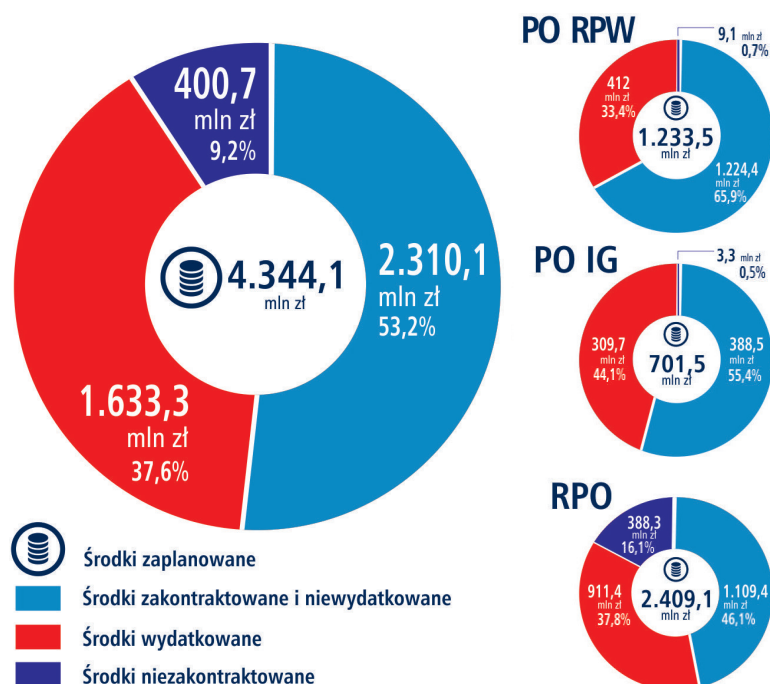
Na koniec 2014 r. na realizację łącznie 848 projektów z ww. programów operacyjnych, zakontraktowano środki z EFRR w łącznej wysokości 3.943,4 mln zł (co stanowiło 90,8% zaplanowanego dofinansowania). W krajowych programach operacyjnych zakontraktowano prawie wszystkie przewidziane środki z EFRR, w PO IG – 99,5% zaplanowanego dofinansowania (tj. 698,2 mln zł) na realizację 556 projektów, a w PO RPW – 99,3% przewidzianych środków (tj. 1.224,4 mln zł) na 87 projektów. W regionalnych programach operacyjnych zarządy 16 województw na realizację 205 projektów zakontraktowały 83,9% przyznanego dofinansowania z EFRR (tj. 2.020,8 mln zł).

Na koniec przedostatniego roku realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE, łączna wartość wydatków z EFRR w ramach ww. programów operacyjnych wynosiła zaledwie 1.633,3 mln zł. Uwzględniając fakt, że beneficjenci na bieżąco dokonywali rozliczeń wartości wykonanych prac inwestycyjnych po zakończonych poszczególnych etapach określonych w harmonogramach rzeczowo-finansowych, wg stanu na koniec 2014 r. wykorzystano jedynie 37,6% zaplanowanego dofinansowania, w tym 33,4% środków przyznanego na PO RPW (412,1 mln zł), 44,1% na PO IG (309,7 mln zł) oraz 37,8% na 16 RPO (911,4 mln zł).

¹⁸ Do 27 listopada 2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1390) powstało Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju z połączenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Rysunek nr 1

Środki zaplanowane, zakontraktowane i wydatkowane z EFRR na budowę szerokopasmowego Internetu.
Stan na 31 grudnia 2014 r.



Źródło: Materiały własne NIK, na podstawie danych pozyskanych z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (w przypadku PO RPW z systemów SIRS oraz SIIS, w przypadku PO IG oraz RPO z systemu KSI SIMIK 07-13).

Szczegółowe dane dotyczące poziomu realizacji trzech programów operacyjnych zamieszczono w załączniku nr 2 do Informacji.

W wyniku realizacji projektów na koniec 2014 r. osiągnięto następujące wartości kluczowych wskaźników produktu i rezultatu określone w umowach o dofinansowanie:

- w ramach PO RPW: 37,2% zaplanowanej wartości dla wskaźnika produktu „długości wybudowanej sieci szerokopasmowej”,
- w ramach PO IG: 47,3% docelowej wartości wskaźnika „liczby mikro, małych i średnich przedsiębiorców, którzy rozpoczęli dostarczanie Internetu szerokopasmowego na ostatniej mili” oraz 7,5% zaplanowanej wartości wskaźnika „liczby podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku programu”,
- w ramach 16 RPO: 16,1% docelowej wartości wskaźnika „długości wybudowanej sieci szerokopasmowej” oraz 18,2% zaplanowanej wartości wskaźnika „liczby osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu”.

Działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej PO RPW) przyczyniły się do rozpoczęcia rzeczowej realizacji pięciu kluczowych projektów SSPW, poprzez m.in.:

- opracowanie ostatecznych wersji studium wykonalności, pozwalających beneficjentom opracowanie wniosków o dofinansowanie, a następnie zawarcie z PARP umów o dofinansowanie,
- przeprowadzenie dla każdego z projektów procedury notyfikacji pomocy publicznej, zakończonej wydaniem przez Komisję Europejską w dniu 10 listopada 2011 r. pozytywnych decyzji,
- przeprowadzenie postępowania w sprawie uzyskania decyzji Komisji Europejskiej dla dużych projektów, gwarantującego zapewnienie finansowania projektów ze środków pochodzących z EFRR.

Minister Infrastruktury i Rozwoju podejmował działania w celu rozwiązywania problemów powstałych przy realizacji Regionalnych Sieci Szerokopasmowych, takie jak m.in.:

- uzgodnił z Polską Grupą Energetyczną realizację przyłączy obiektów objętych projektami SSPW bez zbędnej zwłoki (w związku z długim okresem oczekiwania na przyłącze węzłów szkieletowych i dystrybucyjnych do sieci energetycznej),
- wydał rozporządzenie z dnia 30 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad¹⁹, które obniżyło koszty za zajęcie pasa drogowego,
- wydał rozporządzenie z dnia 5 lutego 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁰ pozwalające na lokalizację telekomunikacyjnych linii kablowych i kanalizacji kablowych w pasie drogowym poza terenem zabudowanym.

Jednak wydanie ww. rozporządzeń dopiero na przełomie 2013 i 2014 r. w ocenie Izby miało również wpływ na powstanie opóźnień w budowie sieci szerokopasmowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Rozwoju Regionalnego (pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej PO RPW) polegające na zwiększeniu alokacji na projekty II osi priorytetowej PO RPW o kwotę 40 mln euro, w związku z dokonaniem w 2011 r. przeglądu śródkresowego programów operacyjnych. Dodatkowe środki zostały przeznaczone na wsparcie projektów obejmujących budowę sieci dostępowych, w tym sieci nowej generacji (NGA), komplementarnych z projektami SSPW (wybranymi w ramach konkursów budowy sieci dostępowych na obszarze Polski Wschodniej). W celu przeprowadzenia naborów konkursowych Minister Rozwoju Regionalnego wydał rozporządzenie z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej na tworzenie i umożliwienie dostępu do sieci szerokopasmowej w ramach PO RPW²¹.

Na pozytywną ocenę zasługuje również działanie Ministra Infrastruktury i Rozwoju (pełniącego funkcję Instytucji Koordynującej RPO) zmierzające do zapewnienia pełnego wykorzystania przez zarządy województw zakontraktowanych środków. Działanie polegało na objęciu projektów, zagrożonych nieukończeniem w okresie kwalifikowalności wydatków, pogłębionym systemem monitorowania opartym na szczegółowej analizie postępu prac projektów. Minister zobowiązał Instytucje Zarządzające (samorządy województw) do comiesięcznego przekazywania informacji o wynikach analizy.

Stwierdzono jednak, że działania koordynacyjne Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju były niewystarczające, o czym świadczą cztery przypadki zawarcia z beneficjentami umów o dofinansowanie bliźniaczych projektów budowy sieci dostępowych zlokalizowanych na tym samym obszarze²², w ramach PO RPW oraz PO IG. Zgodnie z tzw. linią demarkacyjną pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej²³ należy zweryfikować wnioski o dofinansowanie czy na obszarze budowy sieci

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 5.

²⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 186.

²¹ Dz. U. z 2014, poz. 1754.

²² Nakładanie się obszarów wystąpiło w projektach realizowanych w ramach działania II.2 PO RPW i działania 8.4 PO IG na terenie miejscowości Krzewica, Niemce, Wola Niemiecka, Parczew, Lipsk (miasto), Sidra, Nowy Dwór, Kowale-Kolonia (kolonia) i Stara Kamionka.

²³ Uchwała nr 78 KK NSRO 2007–2013 z 18 czerwca 2013 r. i Uchwała nr 79 KK NSRO 2007–2013 z 10 lipca 2013 r. zmieniające załącznik do Uchwały nr 2 KK z 8 grudnia 2007 r. w sprawie przyjęcia Linii demarkacyjnej pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

dostępowej nie jest planowana realizacja lub nie są realizowane bliźniacze projekty. Powyższa weryfikacja odbywa się na podstawie aktualizowanej przez Urząd Komunikacji Elektronicznej listy obszarów, na których możliwa jest budowa sieci dostępowej. Dane do aktualizacji przekazuje PARP (pełniący funkcję Instytucji Pośredniczącej PO RPW) oraz Władza Wdrażająca Programy Europejskie (pełniący funkcję Instytucji Wdrażającej PO IG).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zawarcie umów o dofinansowanie bliźniaczych projektów na tym samym obszarze z dwóch różnych programów operacyjnych, spowodowane było brakiem procedur określających tryb, zakres i termin przekazywania danych do Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie złożonych lub zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie.

3.1.2. Działania podmiotów pełniących funkcję Instytucji Pośredniczącej PO RPW i PO IG

Pomimo prawidłowej realizacji zadań wykonywanych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, pełniących funkcje Instytucji Pośredniczącej odpowiednio w PO IG oraz PO RPW, realizacja zaplanowanych wskaźników na koniec 2014 r. była na relatywnie niskim poziomie. Działania te polegały m.in. na wyłonieniu projektów zgodnie z obowiązującymi procedurami, monitorowaniu ich realizacji, w tym weryfikowaniu wniosków o płatność.

W toku kontroli ujawniono cztery przypadki niepodejmowania przez PARP decyzji rozstrzygających problemy formalno-prawne zgłaszane przez beneficjentów, co w ocenie NIK stwarza ryzyko wystąpienia opóźnień w realizacji projektów budowy sieci dostępowej.

Minister Administracji i Cyfryzacji pełniący funkcję Instytucji Pośredniczącej dla 8 osi priorytetowej PO IG na podstawie porozumienia zawartego w 2007 r. z Ministrem Rozwoju Regionalnego, wykonywał również zadania Instytucji Zarządzającej PO IG, w tym między innymi: zadania w zakresie programowania, przygotowania i wyboru projektów, zawierania umów, zarządzania finansowego, monitorowania i ewaluacji oraz kontroli projektów. Zadania te zgodnie z porozumieniem z 2008 r. realizowała Władza Wdrażająca Programy Europejskie pełniący funkcję Instytucji Wdrażającej PO IG.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie z przekroczeniem terminów określonych w instrukcji wykonawczej. W przypadku 149 umów (tj. 25,7% zawartych) opóźnienie wynosiło ponad pół roku. Przyczyną opóźnień były m.in. braki kadrowe w Instytucji Wdrażającej. NIK ustaliła, że pomimo przyznania w 2012 r. Instytucji Wdrażającej dodatkowych dziesięciu etatów, to zatrudnieni pracownicy wykonywali zadania niezwiązane z procesem podpisywania umów z beneficjentami. Przyspieszenie procesu podpisywania umów nastąpiło dopiero od II połowy 2013 r.

Izba pozytywnie ocenia podejmowane przez Instytucję Pośredniczącą wraz z Instytucją Zarządzającą PO IG działania mające na celu identyfikację problemów w zakresie realizacji działania 8.4 oraz podejmowanie działań usprawniających, w tym m.in.:

- rozwiązano problem dofinansowania na obszarach, gdzie poziom nasycenia usługami szerokopasmowego dostępu do Internetu wynosi nie więcej niż 30%. Od 2011 r. Urząd Komunikacji Elektronicznej na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych²⁴ publikuje listę miejscowości kwalifikujących się do wsparcia, czyli tzw. „białych plam”, definiowanych jako obszar, na którym nasycenie dostępem do Internetu o przepływności 2 Mb/s nie przekracza 30%;

²⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.

- rozszerzono²⁵ katalog kosztów kwalifikowalnych m.in. o wydatki związane z zajęciem pasa drogowego oraz poniesione na przygotowanie projektu m.in. koszty opłat administracyjnych;
- w celu rozwiązania problemu tzw. „blokowania miejscowości”²⁶ wprowadzono nowe kryterium oceny wniosków. Wprowadzona zmiana uzależniała przyznanie dofinansowania od wykorzystania zaawansowanych technologii.

PARP, pełniąc funkcję Instytucji Pośredniczącej PO RPW na mocy porozumienia zawartego w 2007 r. z Ministrem Rozwoju Regionalnego, realizowała zadania w ramach osi priorytetowych PO RPW (z wyjątkiem osi priorytetowej Pomoc techniczna) w zakresie m.in.: monitorowania przygotowania i wyboru projektów indywidualnych, przeprowadzenia naboru wniosków o dofinansowanie, podpisania umów o dofinansowanie, weryfikacji wniosków o płatność, kontroli realizacji projektów oraz ich monitorowania i ewaluacji.

W okresie od listopada 2010 r. do kwietnia 2011 r. PARP zawarła z samorządami pięciu województw umowy o dofinansowanie kluczowych projektów w ramach PO RPW, w następstwie czego rzeczowa realizacja tych projektów została rozpoczęta w województwie podlaskim pod koniec 2013 r., a w pozostałych województwach w 2014 r.

Prowadzony przez PARP monitoring postępu realizacji kluczowych projektów wykazał, że termin zakończenia realizacji czterech projektów nie jest zagrożony. W związku z opóźnieniami w realizacji projektu prowadzonego przez samorząd województwa podkarpackiego (nie odebrano jeszcze żadnego odcinka wybudowanej sieci) oraz ryzykiem jego nieterminowego zakończenia, Instytucja Pośrednicząca wraz z Instytucją Zarządzającą PO RPW zobowiązały beneficjenta m.in. do wprowadzenia do harmonogramu projektu dodatkowych pośrednich „kamieni milowych” (tj. zdefiniowanych etapów realizacji projektów), pozwalających na dokładniejszy monitoring prac.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła przygotowanie oraz przeprowadzenie konkursów budowy sieci dostępowych na obszarze Polski Wschodniej (przeprowadzonych w 2013 r. i 2014 r.) oraz kontrolę realizacji wybranych projektów. W wyniku przeprowadzonych naborów PARP podpisała w 2014 r. 85 umów o dofinansowanie projektów o łącznej wartości 443,0 mln zł, w tym dofinansowanie ze środków wspólnotowych wynosiło 204,4 mln zł. Do końca 2014 r. rozwiązano trzy umowy o łącznej wartości 18.835,8 tys. zł, w tym środki wspólnotowe: 8.552,8 tys. zł.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w związku z kończącym się okresem realizacji projektów w ramach perspektywy finansowej 2007–2013, zgłaszane przez beneficjentów problemy formalno-prawne związane z realizacją inwestycji, powinny być niezwłocznie rozstrzygane. Tymczasem Izba ustaliła, że pomimo upływu 9 miesięcy od wystąpienia beneficjentów o wyrażenie zgody na włączenie budowanej przez nich sieci dystrybucyjnej do rurociągów sieci szkieletowej budowanych przez samorząd województwa podlaskiego w ramach Regionalnej Sieci Szerokopasmowej, PARP nie podjęła decyzji. PARP uzasadniała zwłokę w podjęciu decyzji dużym stopniem złożoności problemu.

²⁵ Nowelizacjami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2010 r. w sprawie udzielania przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie pomocy finansowej na dostarczenie usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu na odcinku „ostatniej mili” w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 (Dz. U. Nr 170, poz. 1147 ze zm.).

²⁶ Blokowanie miejscowości dotyczyło sytuacji, w której wnioskodawcy składający wnioski w naborach wskazywali dużą liczbę miejscowości do objęcia usługami internetowym i przy zastosowaniu najtańszych technologii (radiowej), na których zamierzali podłączyć minimalną liczbę klientów. W efekcie wskazane obszary były blokowane, tzn. przestawały kwalifikować się do dalszego wsparcia, a wnioskodawcy mieli pewność, że na wskazanych terenach nie pojawi się konkurencyjna firma.

Brak rozwiązania problemu pokrywania się tras sieci (występowanie tzw. współbieżności sieci) uniemożliwił beneficjentom realizację czterech projektów budowy sieci dostępowej i stwarza ryzyko opóźnień ich zakończenia.

3.1.3. Działania zarządów województw, jako Instytucji Zarządzających RPO, na rzecz budowy sieci szerokopasmowych

Zarządy województw w sposób rzetelny przeprowadziły sześć postępowań konkursowych mających na celu wybór projektów budowy sieci Internetu szerokopasmowego. Jeden z nich, tj. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie prowadził jednak skutecznego nadzoru nad realizacją przez beneficjentów takich projektów. Pomimo występowania opóźnień w budowie ww. infrastruktury, nie prowadzono kontroli w miejscu realizacji projektów, a czynności w zakresie nadzoru polegały jedynie na analizie dokumentów przedkładanych przez beneficjentów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła sposób wyboru projektów do dofinansowania w drodze postępowań konkursowych przeprowadzonych przez cztery skontrolowane zarządy województw²⁷. W sposób rzetelny oceniono bowiem złożone wnioski o dofinansowanie, sporządzając wymagane oceny formalne, merytoryczne i strategiczne, zgodnie z regulaminami naboru i oceny wniosków. Właściwie prowadzono także czynności mające na celu weryfikację składanych przez beneficjentów wniosków o płatność, pod względem formalnym i rachunkowym. Sprawdzano również czy wydatki nie zostały objęte podwójnym dofinansowaniem.

Krytycznie należy ocenić natomiast działania Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, które nie zapewniały sprawowania skutecznego nadzoru nad realizacją przez beneficjentów projektów budowy sieci szerokopasmowych. Ustalono bowiem, że nadzór nad tymi projektami (w tym kontrola ich realizacji) odbywał się jedynie na podstawie składanych przez beneficjentów wniosków o płatność. Czynności kontrolnych w miejscu realizacji projektu nie przeprowadzono nawet w odniesieniu do realizowanego przez gminę miejską Elbląg tzw. projektu kluczowego²⁸, który został wpisany na Indykatory Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych RPO Warmia i Mazury 2007–2013. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, prowadzenie kontroli na miejscu realizacji projektu w zakresie osiągnięcia jego założonych efektów, stanowi zdecydowanie skuteczniejszy mechanizm kontrolny od weryfikacji dokumentów przedkładanych przez beneficjentów. Należy także zauważyć, że ww. Zarząd posiadał informacje, że nie wszystkie projekty budowy sieci szerokopasmowych realizowane były zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie, a mimo to projektów takich nie włączono do próby kontroli planowych, przewidzianych do przeprowadzenia w danym roku. Na przykład:

- *W toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego ustalono, że projekty dotyczące budowy sieci szerokopasmowych realizowane przez gminy miejskie Elbląg i Elk zostały uznane przez Instytucję Zarządzającą RPO, na podstawie przedłożonej przez beneficjentów dokumentacji, za zrealizowane i rozliczone prawidłowo. Przeprowadzone kontrole NIK wykazały natomiast, że w toku realizacji tych inwestycji wystąpiły istotne nieprawidłowości. Nieobjęcie kontrolami projektów budowy sieci szerokopasmowych w miejscu ich realizacji wyjaśniano faktem, że projekty takie nie zostały wylosowane do kontroli zgodnie z przyjętą metodologią.*

²⁷ W pozostałych trzech zarządach województw, w okresie objętym kontrolą nie prowadzono postępowań konkursowych (projekty do realizacji zostały wybrane i zaakceptowane przed 2011 r.).

²⁸ „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu” o wartości 42,5 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązujące procedury kontroli²⁹ dopuszczają, poza kontrolami planowymi, prowadzenie również kontroli doraźnych. Niestety w omawianym przykładzie Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie zdecydował o wdrożeniu takich kontroli, pomimo zaistnienia przesłanek do ich podjęcia, co w ocenie NIK miało negatywny wpływ na prawidłowość realizacji ww. projektów. Dopiero po skierowaniu przez Izbę, na podstawie art. 62a ustawy o NIK, powiadomień o stwierdzeniu istotnych nieprawidłowości, Zarząd Województwa wdrożył kontrole doraźne u tych beneficjentów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że ogłaszanie postępowań konkursowych i wybór projektów do realizacji dopiero w 2014 r., a więc już po zakończeniu perspektywy finansowej 2007–2013 r., stworzyło istotne zagrożenie niewykonania w całości prac inwestycyjnych i pełnego rozliczenia projektów do końca 2015 r. Ustalono na przykład, że w ramach Wielkopolskiego RPO wybór i podpisanie umów o dofinansowanie 22 projektów, w ramach których zaplanowano wybudowanie blisko 2,5 tys. km sieci NGA, miało miejsce dopiero w I półroczu 2014 r. Większość inwestycji miała się rozpocząć w III kwartale 2014 r., tymczasem z powodu trudności w pozyskaniu m.in. dokumentacji geodezyjnej nie udało się ich rozpocząć nie tylko w pierwotnie zakładanym terminie, ale nawet do końca 2014 r. W związku z tym, termin ich rozpoczęcia przesunięto na wiosnę 2015 r., skutkiem czego beneficjenci nie dysponują już żadną rezerwą czasową w sytuacji wystąpienia ewentualnych trudności na etapie wykonawczym tych projektów.

Należy przy tym zauważyć, że wpływ na występowanie dotychczasowych opóźnień miały również m.in. działania innych organów i instytucji. Przeprowadzone w 2014 r. postępowanie w sprawie wyboru ww. projektów było bowiem poprzedzone dwoma innymi postępowaniami (w 2012 i 2013 r.), które unieważnione zostały z powodu występowania rozbieżności w dokumentacji znajdującej się w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej, a także z powodu niewykonania przez Urząd Komunikacji Elektronicznej jednoznacznej analizy obszarów planowanych do objęcia siecią dostępową w ramach Wielkopolskiego RPO, co było wymogiem wynikającym z postanowień linii demarkacyjnej między Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej. W tym kontekście, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niezwykle istotną rolę właściwej koordynacji działań wielu instytucji zaangażowanych, w różnym stopniu i na różnych etapach, w działania na rzecz zapewnienia Internetu szerokopasmowego. Rozwiązania w tym zakresie powinny gwarantować podmiotom realizującym poszczególne projekty rozpoczęcie inwestycji jeszcze przed zakończeniem perspektywy finansowej, tak aby kolejne dwa lata od jej upływu (zasada „n+2”) były czasem na ich zakończenie i rozliczenie oraz stanowiły niezbędną rezerwę w sytuacji wystąpienia nieprzewidzianych trudności w ich realizacji.

Podsumowując podejmowane przez organy administracji publicznej działania na rzecz budowy infrastruktury Internetu szerokopasmowego, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jedną z przyczyn wystąpienia zagrożenia terminowych realizacji inwestycji przez beneficjentów było zawieranie umów o dofinansowanie już po zakończeniu perspektywy finansowej 2007–2013. Było to spowodowane uzyskaniem oszczędności w toku dotychczas realizowanych projektów i dążeniem do zakontraktowania środków w pełnej wysokości przyznanej Polsce,

²⁹ „Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym”, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 5 czerwca 2012 r.

co niewątpliwie należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak, w takiej sytuacji niezbędne jest wdrożenie wykraczających poza standardowe procedury mechanizmów zarządczych, które zagwarantują pełną realizację inwestycji oraz ich terminowe zakończenie i rozliczenie. Ustalenia kontroli wskazują natomiast, że w przypadku większości skontrolowanych projektów działania takie ze strony instytucji zarządzających i pośredniczących w poszczególnych programach operacyjnych polegały głównie na analizie przedkładanych dokumentów rozliczeniowych oraz na akceptowaniu wniosków o zmianę terminu zakończenia zadań inwestycyjnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli były to działania niewystarczające w kontekście krótkich terminów wynikających z zawartych umów oraz braku rezerw czasowych w sytuacji wystąpienia opóźnień w realizacji zadań.

3.2 Rezultaty inwestycji dotyczących budowy sieci szerokopasmowych

Do 31 grudnia 2014 r. zostały osiągnięte następujące wartości kluczowych wskaźników, wynikające z umów o dofinansowanie na realizację projektów budowy infrastruktury Internetu szerokopasmowego w ramach programów operacyjnych:

- PO RPW³⁰
- wybudowano 4,1 tys. km sieci szerokopasmowej (w tym 3,9 tys. km sieci szkieletowej i dystrybucyjnej oraz 0,2 tys. km sieci dostępowej) spośród zaplanowanych 14,8 tys. km (w tym 10,4 tys. km sieci szkieletowej i dystrybucyjnej oraz 4,4 tys. km sieci dostępowej), co stanowi tj. 27,8% wartości docelowej;
 - dotychczas nikt nie uzyskał dostępu do szerokopasmowego Internetu spośród planowanych 1.133,4 tys. osób;
- PO IG³¹
- 150 mikro, małych i średnich przedsiębiorstw dostarczało Internet szerokopasmowy na odcinku „ostatniej mili”, spośród zaplanowanych 317 przedsiębiorstw, co stanowi 47,3%;
 - 18,4 tys. podmiotów trwale korzystało z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku programu, spośród 247,2 tys. planowanych podmiotów, co stanowiło 7,5%;
- RPO³²
- wybudowano 4,0 tys. km sieci szerokopasmowej (szkieletowej i dystrybucyjnej) spośród zaplanowanych 24,9 tys. km, co stanowi 16,1%;
 - 1.408,4 tys. osób uzyskało możliwość dostępu do szerokopasmowego Internetu, spośród planowanych 7.738,0 tys., co stanowiło 18,2%.

³⁰ Zgodnie z danymi z systemów teleinformacyjnych o sieciach szerokopasmowych w Polsce: Systemu Informacyjnego o Sieciach Szerokopasmowych (SIRS) i Systemu Informacyjnego o Infrastrukturze Szerokopasmowej (SIIS). System SIRS służy do monitorowania realizacji kluczowych indywidualnych projektów Regionalnych Sieci Szerokopasmowych perspektywy finansowej 2007–2013, natomiast system SIIS dotyczy projektów wyłonionych w postępowaniach konkursowych.

³¹ Zgodnie z danymi z Krajowego System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie 2007–2013. KSI SIMIK 07-13 to scentralizowany system, udostępniony dla potrzeb monitoringu i sprawozdawczości, gromadzący na poziomie kraju dane niezbędne dla systemów zarządzania i kontroli dla wszystkich programów operacyjnych. Zgodnie z Wytocznymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej (z 2010 r.), za jakość danych wprowadzonych do systemu zgodnie z dokumentami źródłowymi odpowiadają m.in. instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące (w tym II stopnia) programów operacyjnych.

³² Zgodnie z danymi z KSI SIMIK 07-13.

Rysunek nr 2

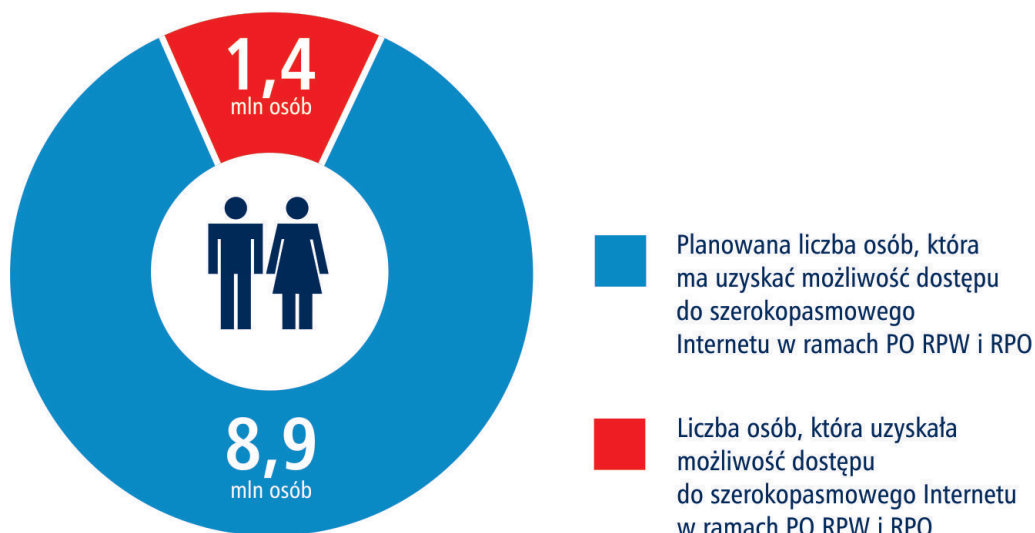
Długość planowanej i odebranej sieci Internetu szerokopasmowego wybudowanej w ramach PO RPW i RPO. Stan na 31 grudnia 2014 r.



Źródło: Materiały własne NIK, na podstawie danych pozyskanych z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (w przypadku PO RPW z systemów SIRS oraz SIIS, w przypadku PO IG oraz RPO z systemu KSI SIMIK 07-13).

Rysunek nr 3

Liczba osób, która uzyskała możliwość dostępu do szerokopasmowego Internetu w ramach PO RPW i RPO w stosunku do planowanej wartości. Stan na 31 grudnia 2014 r.



Źródło: Materiały własne NIK, na podstawie danych pozyskanych z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (w przypadku PO RPW z systemów SIRS oraz SIIS, w przypadku PO IG oraz RPO z systemu KSI SIMIK 07-13).

Rysunek nr 4

Liczba podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego wybudowanego w ramach PO IG w stosunku do planowanej ilości. Stan na 31 grudnia 2014 r.



Źródło: Materiały własne NIK, na podstawie danych pozyskanych z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (w przypadku PO RPW z systemów SIRS oraz SIIS, w przypadku PO IG oraz RPO z systemu KSI SIMIK 07-13).

Szczegółowe dane dotyczące poziomu realizacji trzech programów operacyjnych przedstawiono w załączniku nr 2 do Informacji.

3.2.1. Sieci szkieletowo-dystrybucyjne

Skontrolowane zarządy województw rzetelnie realizowały projekty budowy sieci szkieletowo-dystrybucyjnych. W sposób właściwy dokonały wyboru podmiotów realizujących inwestycje, a także skutecznie sprawowały nadzór nad przebiegiem prac. Wydatków dokonywano w sposób gospodarny i prawidłowo je rozliczano. Z uwagi na występujący w niektórych województwach niski stopień zaawansowania rzeczowego inwestycji, ich wykonanie i rozliczenie do końca 2015 r. jest w ocenie NIK zagrożone.

Na terenie siedmiu województw objętych kontrolą budowa sieci szkieletowo-dystrybucyjnej, realizowana była przez samorządy województw (ze środków PO RPW) lub powołane przez nie Spółki (RPO)³³. Ogółem w ramach siedmiu projektów, o wartości 2,389 mld zł, założono budowę ponad 18 tys. km sieci szkieletowo-dystrybucyjnej oraz 1,4 tys. węzłów dystrybucyjnych, umożliwiających przyłączenie do sieci operatorów lokalnych. Zakończenie realizacji ww. projektów zaplanowano na koniec 2015 r.

Beneficjentom realizującym projekty budowy szkieletowo-dystrybucyjnych sieci szerokopasmowych pozostawiono dowolność w zakresie modelu wykonawstwa inwestycji oraz jej eksploatacji. W czterech województwach³⁴ inwestycje te realizowane były w modelu podstawowym³⁵,

³³ W województwach: lubelskim, podlaskim, podkarpackim, świętokrzyskim oraz warmińsko-mazurskim inwestycje realizowane były bezpośrednio przez samorządy województw, zaś w województwie mazowieckim przez Agencję Rozwoju Mazowsza SA, a w województwie wielkopolskim przez Wielkopolską Sieć Szerokopasmową SA.

³⁴ Podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie oraz wielkopolskie.

³⁵ Model podstawowy polega na rozdzieleniu zadań wykonawcy robót budowlanych (który ma zaprojektować i wybudować infrastrukturę) od zadań operatora infrastruktury (z j. ang. – design and build – „DB”).

w pozostałych zaś – w modelu alternatywnym³⁶. Wybór modelu podstawowego uzasadniano możliwością szybszego rozpoczęcia rzeczowej realizacji zadania inwestycyjnego, zaś w przypadku modelu alternatywnego – korzyściami związanymi z możliwością optymalizacji projektowania i budowy sieci, motywacją wykonawcy do szybszego jej uruchomienia oraz korzystniejszym dla beneficjenta podziałem ryzyk. Według stanu na koniec 2014 r. zarządy województw, które realizowały inwestycje w modelu podstawowym, podjęły działania mające na celu wybór operatorów infrastruktury.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła procedury dokonania wyboru wykonawców realizujących inwestycje sieci szkieletowo-dystrybucyjnych. W każdym województwie wykonawców tych wyłoniono z zastosowaniem zasady konkurencyjności i równego traktowania podmiotów, na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁷ i ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁸.

W sposób właściwy i rzetelny sprawowano także nadzór nad wykonawstwem sieci. Przedstawiciele beneficjentów m.in. uczestniczyli w radach budowy oraz w odbiorach przejściowych lub częściowych, dokonywali weryfikacji dokumentacji projektowej i wykonawczej, a także analizowali składane wnioski o płatność wraz z protokołami odbioru. W bieżącym zarządzaniu skomplikowanym pod względem logistycznym procesem inwestycyjnym (m.in. z uwagi na jego rozproszenie na terenie całego województwa, długość budowanej sieci, liczbę odcinków, na które ją podzielono oraz ilość dokumentacji formalno-prawnej niezbędnej do przeprowadzenia całego procesu), wykorzystywano narzędzia informatyczne w znacznym stopniu ułatwiające monitorowanie postępów prowadzonych prac, a także gromadzenie i zarządzanie dokumentacją.

- *Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie jest zastosowanie przez Departament Społeczeństwa Informatycznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego specjalistycznej aplikacji służącej do zarządzania prowadzoną inwestycją. Pozwalała ona na bieżący monitoring stanu zaawansowania prac na poszczególnych odcinkach realizowanej inwestycji, sprawne prowadzenie odbiorów, a także późniejsze zarządzanie majątkiem, w tym ewidencjonowanie podatków i opłat. Użytkownicy aplikacji (m.in. uprawnieni pracownicy Urzędu) mieli dostęp do elektronicznej wersji dokumentacji, w tym np. do map geodezyjnych, pozwoleń i zgłoszeń, a także protokołów odbiorów cząstkowych oraz przeprowadzonych prób i badań. W jej zasobach zgromadzono również całą dokumentację projektową i powykonawczą. Umożliwiła ona ponadto tworzenie raportów postępu rzeczowo-finansowego w realizacji poszczególnych odcinków sieci. W ww. Departamencie wykorzystywano także arkusz kalkulacyjny do prowadzenia cotygodniowego monitoringu prowadzonych prac oraz identyfikacji zagrożeń niedotrzymania terminów wykonania prac na poszczególnych odcinkach.*
- *Wykorzystywanie specjalistycznego oprogramowania informatycznego do zarządzania projektem budowy SSPW miało miejsce także w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego. Aplikacja pozwalała m.in. na analizę przebiegu prac w poszczególnych relacjach, analizę ryzyk, a także na raportowanie np. o postępie prowadzonych robót.*

³⁶ Model alternatywny zakłada zaprojektowanie oraz wybudowanie infrastruktury oraz jej zarządzanie przez jednego wykonawcę wybranego w jednym postępowaniu (z j. ang. – design, build, operate – „DBO”).

³⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.

Zdjęcie nr 1

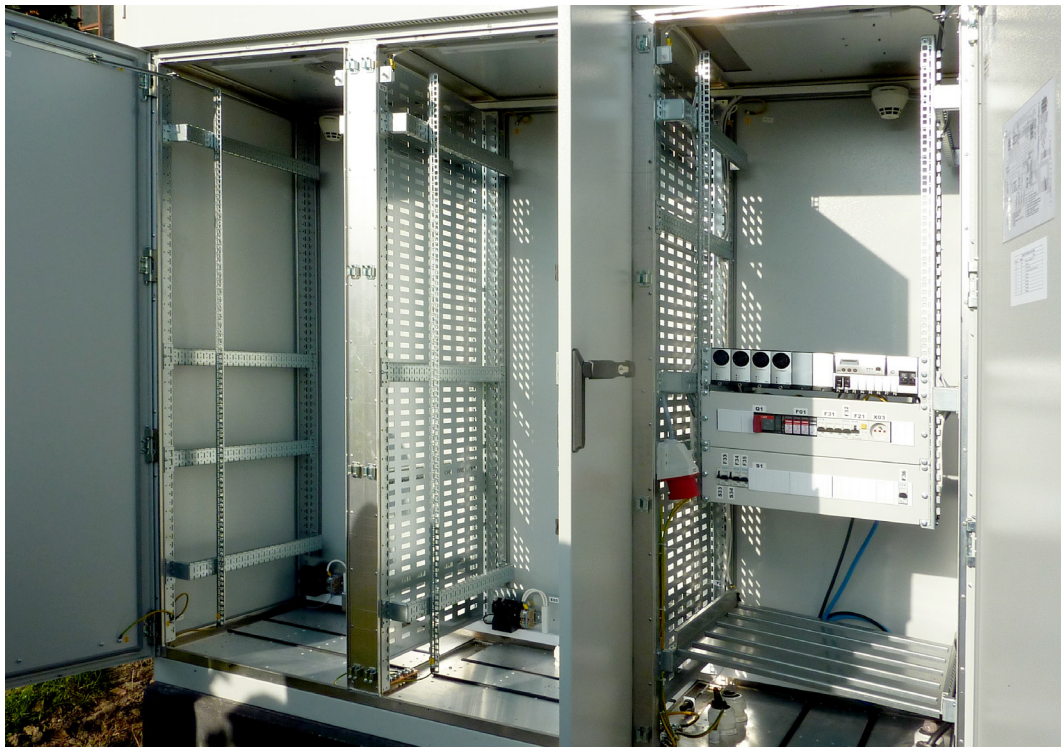
Budowa sieci szkieletowo-dystrybucyjnej w okolicach Elbląga



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 2

Szafa sieci dystrybucyjnej w miejscowości Milejewo



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 3

Pomieszczenie węzła szkieletowego w ramach projektu „Internet dla Mazowsza”



Źródło: Materiały Agencji Rozwoju Mazowsza SA.

Izba nie stwierdziła nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków na realizację projektów budowy sieci szkieletowo-dystrybucyjnych. Stosownie do postanowień zawartych umów o dofinansowanie, prowadzono wyodrębnione ewidencje księgowe lub oznaczano kodem księgowym wydatki związane z projektami. Objęte kontrolą NIK wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności projektów. Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków ujęte zostały w ewidencjach księgowych w prawidłowych wysokościach, a dostawy towarów i usług potwierdzane były protokołami zdawczo-odbiorczymi.

Beneficjenci prowadzący inwestycje budowy sieci szkieletowo-dystrybucyjnych podejmowali także działania mające na celu poinformowanie opinii publicznej o realizacji budowy tej sieci. W tym zakresie m.in. organizowano konferencje, w których brali udział lokalni i regionalni operatorzy sieci tzw. „ostatniej mili”, przygotowano telewizyjne i radiowe audycje informacyjne o projektach, zlecano publikację informacji w prasie, a także wykonanie tablic informacyjnych.

- *Z uwagi na jedną z przeszkód w realizacji inwestycji „ostatniej mili” w województwie warmińsko-mazurskim, dotyczącą najwyższych w kraju opłat za zajęcie pasa drogowego z uwagi na umieszczenie w nich urządzeń telekomunikacyjnych, za dobrą praktykę uznać można inicjatywę Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego polegającą na podpisaniu z 89 jednostkami samorządu terytorialnego porozumienia pn. „Plan Cyfrowy 2025 dla Warmii i Mazur”, który zakładał obniżenie tych opłat. W wyniku tych działań, według stanu na 8 kwietnia 2015 r., już 34 ww. jednostki obniżyły stawki za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń, będących infrastrukturą „ostatniej mili”.*
- *Inicjatywa dotycząca obniżenia ww. opłat została również podjęta przez Samorząd Województwa Podlaskiego. W wyniku zawarcia porozumienia z powiatami i miastami na prawach powiatu z województwa podlaskiego, strony zobowiązały się do ujednoczenia wysokości opłat za umieszczenie w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej.*

- *Przykładem dobrej praktyki jest również przygotowanie przez Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego w ramach ww. „Planu” strony informacyjnej – www.chceinternet.pl, w której przedstawiono założenia funkcjonowania sieci szerokopasmowej. Ideą strony jest przekazanie informacji o odbiorcach końcowych zainteresowanych posiadaniem szerokopasmowego dostępu do Internetu dostawcom tych usług.*

Pomimo podejmowania przez Samorzady Województwa intensywnych działań w celu realizacji sieci szkieletowo-dystrybucyjnych, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wciąż istnieje ryzyko niezrealizowania inwestycji w niektórych województwach w terminach określonych w umowach o dofinansowanie, a więc do końca listopada 2015 r. Według stanu na koniec 2014 r., budowa sieci szkieletowo-dystrybucyjnych w ramach PO RPW, zrealizowana została w 36,8% – wybudowano i odebrano 3,9 tys. km sieci oraz 0,5 tys. węzłów, wobec wartości zaplanowanych, wynoszących odpowiednio 10,4 tys. km sieci oraz 1 tys. węzłów. I tak, na przykład:

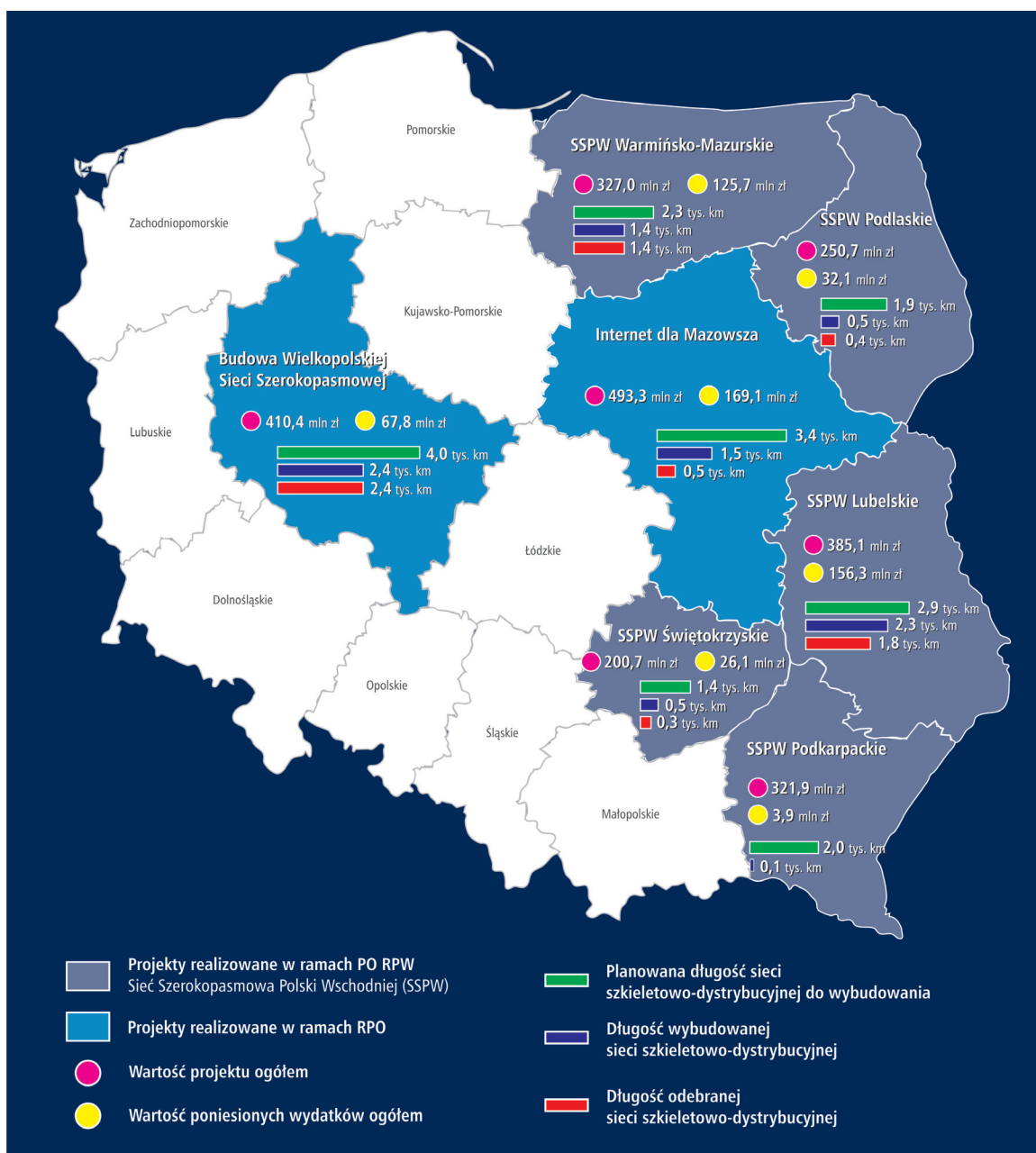
- *Według danych zamieszczonych w Systemie Informacyjnym o Regionalnych Sieciach Szerokopasmowych („SIRS”), w województwie podkarpackim, według stanu na koniec 2014 r., nie odebrano jeszcze żadnego odcinka sieci, podczas gdy długość zaplanowana do wykonania wynosi ponad 2 tys. km. Do odbioru zgłoszono zaledwie 102 km tej sieci wybudowanej, a w trakcie budowy znajdowało się dalsze 865 km. Pomimo że realizacja tego projektu odbywała się zgodnie z zaktualizowanym i zatwierdzonym przez PARP harmonogramem rzeczowo-finansowym, do zrealizowania w 2015 r. pozostaje ponad połowa zaplanowanej do wykonania sieci. Z tego względu, PARP – jako Instytucja Pośrednicząca – zobowiązała beneficjenta do wprowadzenia programu naprawczego polegającego na określeniu w harmonogramie projektu tzw. „kamieni milowych”, co pozwoli na dokładniejsze monitorowanie przez beneficjenta pracy wykonawcy, a także przekazywanie informacji m.in. do Instytucji Pośredniczącej.*

Jakkolwiek, ww. inicjatywa PARP jest w pełni uzasadniona, to odnotowania jednak wymaga, że powinna być ona podjęta dużo wcześniej. Pozwoliłoby to na lepsze zarządzanie ryzykiem niezrealizowania projektu w terminie, a także przyspieszenie tempa prac już w okresach wcześniejszych.

W przypadku dwóch skontrolowanych kluczowych projektów realizowanych w ramach RPO w województwie wielkopolskim („Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej”) i mazowieckim („Internet dla Mazowsza”), budowa sieci szkieletowo-dystrybucyjnych na koniec 2014 r. zrealizowana została w 48,2% – wybudowano i odebrano 2,9 tys. km sieci oraz 55 węzłów spośród zaplanowanych 6 tys. km sieci i 0,3 tys. węzłów. Ponadto w ramach projektu realizowanego w województwie wielkopolskim wykupiono i wydierżawiono łącznie 1,5 tys. sieci.

Rysunek nr 5

Poziom realizacji siedmiu skontrolowanych projektów Regionalnych Sieci Szerokopasmowych realizowanych w ramach PO PRW i RPO. Stan na 31 grudnia 2014 r.



Źródło: Materiały własne NIK, na podstawie danych pozyskanych z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (w przypadku PO RPW z systemów SIRS oraz SIIS, w przypadku PO IG oraz RPO z systemu KSI SIMIK 07-13).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę, że termin zakończenia realizacji projektów budowy sieci szkieletowo-dystrybucyjnych ulegał także zmianom z przyczyn niezależnych od beneficjentów, co powodowało trudności w planowaniu poszczególnych etapów inwestycji. I tak, np. wynikało to z:

- Obowiązku uzyskania zgody Komisji Europejskiej (notyfikacji) na udzielenie pomocy publicznej państwa w ramach projektu „Internet dla Mazowsza” w zakresie jego finansowania oraz udostępnienia partnerowi prywatnemu wybudowanej infrastruktury. Pomimo że wniosek o rozpoczęcie procesu notyfikacji został złożony już w kwietniu 2011 r., to dopiero w październiku 2012 r.

Komisja Europejska podjęła decyzję uznającą, że projekt ten jest zgodny z rynkiem wewnętrznym i że nabył on prawo do otrzymania pomocy publicznej. Z uwagi na trwający 18 miesięcy proces notyfikacji umowy, okres realizacji projektu wydłużono z 31 grudnia 2014 r. do 30 listopada 2015 r. Obowiązek uzyskania takiej decyzji wpłynął także na przesunięcie w czasie realizacji zadania pn. „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej”, które pierwotnie miało zakończyć się 31 grudnia 2013 r. (ostatecznie zaplanowano zakończenie projektu do końca marca 2015 r.).

- Wydawania w okresie od sierpnia 2013 r. do stycznia 2014 r. odmownych decyzji w sprawie lokalizowania infrastruktury w pasach drogowych dróg krajowych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, z powodu obowiązku lokalizacji infrastruktury liniowej poza pasem drogowym. Dopiero w wyniku zmiany 12 lutego 2014 r. przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³⁹, umożliwiono umieszczanie telekomunikacyjnych linii kablowych i kanalizacji kablowych w pasach drogowych.

3.2.2. Sieci dostępne

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stan realizacji budowy sieci dostępowych, dofinansowanych w szczególności z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, stwarza istotne ryzyko niezakończenia inwestycji do końca 2015 r. Izba zwraca również uwagę na istotne nieprawidłowości, które występują przy realizacji projektów, w szczególności polegające na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy Prawo budowlane, niezachowaniu konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców oraz prowadzeniu prac inwestycyjnych niezgodnie z założonymi harmonogramami.

Skontrolowane projekty budowy sieci dostępowych, dofinansowane środkami z PO RPW oraz RPO, znajdowały się w różnej fazie realizacji. Niektóre z nich, w szczególności dofinansowane środkami z RPO, zostały już zakończone i znajdowały się w okresie trwałości. Inne wciąż jednak nie zostały jeszcze faktycznie rozpoczęte. Spośród 30 skontrolowanych projektów (realizowanych przez 25 beneficjentów), dotyczących dostarczenia Internetu zarówno w technologii światłowodowej⁴⁰ oraz bezprzewodowej⁴¹, zakończono realizację dwunastu, uzyskując w większości przypadków zaplanowane wskaźniki produktu i rezultatu. W ich ramach wykonano ok. 400 km sieci światłowodowej, udostępniając Internet 476 instytucjom publicznym. Utworzono także ponad 240 PIAP-ów. I tak, na przykład:

- *Gmina miejska Elbląg, w wyniku zakończenia w czerwcu 2011 r. realizacji projektu pn. „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu”, poprzez m.in. wybudowanie 96,8 km sieci Internetu szerokopasmowego oraz 161 punktów dostępowych, umożliwiła podłączenie do Internetu 61 szkół, 86 jednostek publicznych, a także utworzyła w związku z realizacją inwestycji sześć miejsc pracy. Średnia liczba logowań do utworzonych PIAP-ów na terenie miasta Elbląga w danym roku przekraczała 24 tysiące.*
- *W grudniu 2013 r. miasto Puławy zakończyło realizację projektu pn. „Puławy w sieci – budowa szerokopasmowej sieci teleinformatycznej i usług” o wartości 17.965,8 tys. zł. W ramach projektu wybudowano 43 km sieci oraz 29 PIAP-ów, a w rezultacie 51,8 tys. mieszkańców uzyskało możliwość korzystania z usług internetowych.*
- *Gmina Kielce, w wyniku realizacji projektu pn. „e-świętokrzyskie – budowa sieci światłowodowych wraz z urządzeniami na terenie miasta Kielce”, wybudowała 75,8 km sieci Internetu szerokopasmowego oraz uruchomiła 20 PIAP-ów. Internet udostępniono 47 szkołom oraz 150 jednostkom publicznym. W okresie 11 miesięcy 2014 r. z PIAP-ów skorzystało 11,3 tys. osób, a w związku z realizacją inwestycji, utworzono pięć nowych etatów.*

³⁹ Dz. U. nr 43, poz. 430 ze zm.

⁴⁰ Fttx (z j. angielskiego: Fiber to the...) – światłowód do... (np. do domu, do budynku, do szafki).

⁴¹ Np. WiMax.

Zdjęcie nr 4
Publiczny Punkt Dostępu do Internetu (PIAP) w Ełku



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

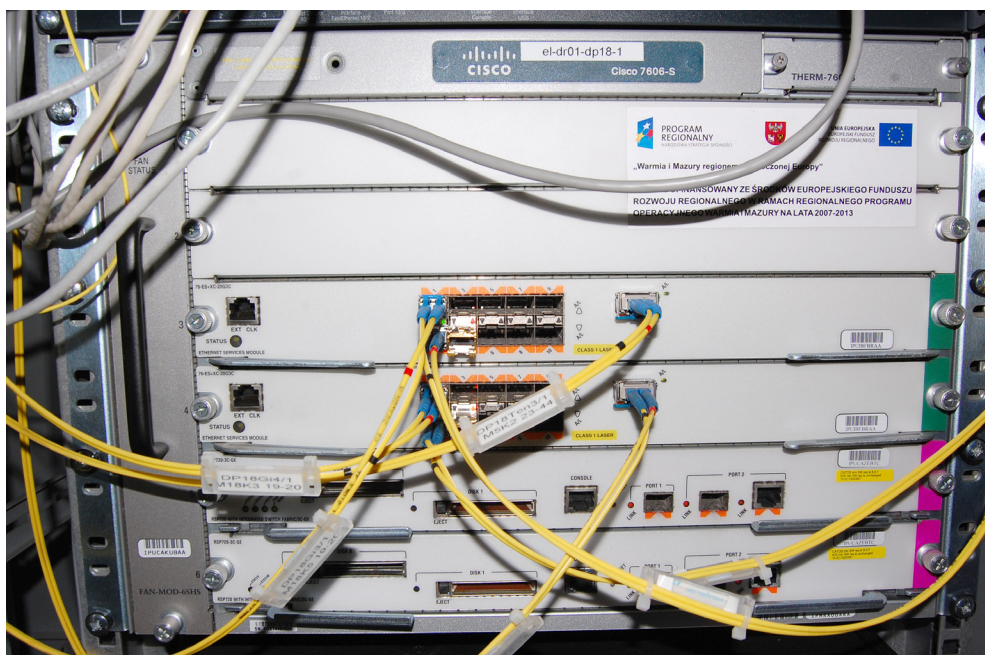
Zdjęcie nr 5
Publiczny Punkt Dostępu do Internetu (PIAP) w Bibliotece Elbląskiej



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 6

Urządzenia warstwy dystrybucyjnej miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Niepokojącym zjawiskiem jest natomiast fakt, że według stanu na koniec 2014 r. większość (18 z 30) projektów objętych kontrolą nie została zaś jeszcze zakończona i znajdowała się w trakcie realizacji lub nawet nie została jeszcze rozpoczęta. Stwarza to istotne ryzyko niezakończenia tych inwestycji w terminach wskazanych w umowach o dofinansowanie (do końca września lub października 2015 r.). Powoduje to również zagrożenie niewykorzystania do końca 2015 r. środków na realizację projektów, a tym samym konieczność ich zwrotu do budżetu Unii Europejskiej. Opóźnienia w tym zakresie uzasadniane były przez beneficjentów problemami z opracowaniem dokumentacji technicznej, związanymi zwłaszcza z niekompletną dokumentacją geodezyjną, zbyt późnym ogłoszeniem postępowań konkursowych (w szczególności PO RPW, a także Wielkopolskiego RPO), a także występowaniem zbieżności realizowanych inwestycji z projektem dofinansowanym z innego programu operacyjnego. Beneficjenci podawali ponadto, że terminy realizacji projektu są zbyt krótkie w odniesieniu do zakresu realizowanych inwestycji. I tak, na przykład:

- W grudniu 2014 r. PPHU Karolina w Mońkach (beneficjent realizujący projekt „Budowa sieci FTTH w gminach Goniądz i Jaświły”) zwrócił do PARP otrzymaną zaliczkę w kwocie 192,5 tys. zł i podjął działania w celu rozwiązania umowy o dofinansowanie zawartej 16 czerwca 2014 r. Spowodowane to było problemami w opracowaniu dokumentacji technicznej, a także występowaniem „innych przedłużających się procedur” utrudniających realizację inwestycji. Do problemów tych zaliczono m.in. zbyt krótki termin realizacji projektu (rozpoczęcie – 1 kwietnia 2014 r., zakończenie projektu – 31 października 2015 r.).
- Spółka AP-Media w Jaśle zmuszona została do wstrzymania realizacji projektu pn. „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili” dla mieszkańców trzech miejscowości gminy Niemce”, w związku z uzyskaniem przez PARP informacji, iż na to samo zadanie zawarta została przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie z innym podmiotem umowa o dofinansowanie w ramach PO IG. W związku z tym PARP nie przekazała beneficjentowi wnioskowanej przez niego zaliczki. Należy przy tym podkreślić, że beneficjent podjął już wcześniej działania mające na celu realizację inwestycji. Dokonał on wyboru wykonawcy zadania, uzyskał dane z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także uzyskał zgody od 341 właścicieli na dysponowanie nieruchomościami w celu posadowienia i eksploatacji na nich urządzeń telekomunikacyjnych. W związku ze wstrzymaniem przez PARP wykonania umowy o dofinansowanie, do dnia zakończenia kontroli, spór kompetencyjny w zakresie realizacji tej umowy nie został rozstrzygnięty.

- *Pomimo iż na podstawie zawartej umowy o dofinansowanie gmina miasto Rzeszów (jako beneficjent środków z RPO Województwa Podkarpackiego) miała rozpocząć realizację projektu pn. „Budowa regionalnej sieci szerokopasmowej aglomeracji rzeszowskiej ResMAN – etap II” już we wrześniu 2010 r. i zakończyć w sierpniu 2012 r., to dopiero w październiku 2014 r. dokonała ona wyboru wykonawcy inwestycji. Ustalono bowiem, że zawarta w grudniu 2010 r. umowa o dofinansowanie miała charakter warunkowy, a jej uprawomocnienie było uzależnione od dostarczenia przez gminę m.in. pozytywnej opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie planowanej działalności telekomunikacyjnej, decyzji o lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, a także otrzymania przez Instytucję Zarządzającą RPO Województwa Podkarpackiego decyzji Komisji Europejskiej akceptującej notyfikowany środek pomocowy. Dokumenty takie udało się uzyskać dopiero w listopadzie 2014 r.*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na niekorzystną, z punktu widzenia zdyscyplinowania wykonawców dofinansowywanych inwestycji, konstrukcję umów o dofinansowanie zawieranych przez PARP w ramach PO RPW. Otóż w przypadku niepobrania przez beneficjenta zaliczki na rozpoczęcie realizacji inwestycji, zapisy umowy umożliwiają jej rozwiązanie przez beneficjenta praktycznie bez żadnych negatywnych skutków. W umowach tych przewidziano bowiem jedynie obowiązek zwrotu przez beneficjenta otrzymanego dofinansowania wraz z odsetkami. W przypadku nieprzystąpienia do realizacji projektu i niepobrania dofinansowania, ma on możliwość odstąpienia od umowy bez żadnych dodatkowych sankcji. W takiej sytuacji niewykorzystane środki mogą zostać wprawdzie przeznaczone na inne projekty, jednak z uwagi na zakończenie perspektywy finansowej 2007–2013 oraz czas pozostający na zakończenie i rozliczenie projektu (do końca 2015 r.), każde rozwiązanie umowy z beneficjentem skutkować będzie koniecznością zwrotu środków do budżetu Unii Europejskiej.

- *Sytuację taką stwierdzono u jednego z beneficjentów środków z PO RPW (Fan-Tex w Ełku). Pomimo zawarcia umowy o dofinansowanie w czerwcu 2014 r., dopiero w listopadzie 2014 r. (z kilkumiesięcznym opóźnieniem) ogłosił on postępowanie dotyczące wyboru wykonawcy inwestycji w formule zaprojektuj-wybuduj. Tym samym, wybudowanie 140 km sieci szerokopasmowej oraz sześciu węzłów dystrybucyjnych, obciążone było ryzykiem niewykonania inwestycji w terminie ustalonym w umowie o dofinansowanie, tj. do końca października 2015 r. Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień od beneficjenta wynikało, że dopóki nie został przez niego poniesiony żaden wydatek na realizację projektu, bierze on pod uwagę rozwiązanie umowy i odstąpienie od inwestycji.*
- *Kontrola przeprowadzona w Vikom Sp. z o.o. w Biłgoraju wykazała, że projekt budowy sieci szerokopasmowej również realizowany był z opóźnieniem. W ocenie NIK, występujące już w początkowej fazie opóźnienia w wykonywaniu niektórych zadań przewidzianych w harmonogramie projektu mogą negatywnie wpłynąć na możliwość jej terminowej realizacji.*

Zarówno w zakończonych projektach, jak również znajdujących się w trakcie realizacji, wystąpiły istotne nieprawidłowości związane z prowadzeniem zadań inwestycyjnych. Dotyczyło to aż 16 beneficjentów objętych kontrolą (64,0%), a nieprawidłowości związane były głównie z:

- Nieprzestrzeganiem postanowień ustawy Prawo budowlane w zakresie niepowiadomiania organów nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, a także wykonywaniem prac budowlanych bez zgłoszenia lub bez pozwolenia na budowę.
 - *Przeprowadzona kontrola w Matcom w Szczytnie wykazała, że w ramach realizacji dwóch projektów dotyczących budowy sieci szerokopasmowych w technologii bezprzewodowej, dofinansowanych ze środków z RPO Warmia i Mazury 2007–2013, beneficjent przed wykonaniem robót budowlanych polegających na ustawieniu 17 masztów na obiektach budowlanych nie dokonał zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, czym naruszył art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy Prawo budowlane. Przed ustawieniem wolnostojącego masztu kratownicowego nie uzyskał on również, wymaganej postanowieniami art. 28 ustawy Prawo budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę.*

Zdjęcie nr 7

Wolnostojący maszt kratownicowy w miejscowości Użranki (gmina Mikołajki), ustawiony bez wcześniejszego uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

- Niezachowaniem konkurencyjnego trybu wyboru wykonawców realizujących inwestycje. Beneficjenci, będący jednostkami sektora finansów publicznych, zobowiązani byli do stosowania przy wyborze wykonawców postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych, zaś pozostali beneficjenci – do konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców oraz dokonywania wydatków w sposób oszczędny.
 - PHU IWKD w Ostródzie, po przeprowadzeniu postępowania w trybie konkurencyjnym, zawarł z wybranym wykonawcą umowę o treści odmiennej od złożonej przez niego oferty. W ofercie zaproponowano bowiem wykonanie przedmiotu zamówienia za kwotę 14.304,9 tys. zł netto oraz 10-letni okres gwarancji na część pasywną sieci, zaś w umowie – po przeprowadzeniu z wykonawcą dodatkowych negocjacji – obniżono wynagrodzenie wykonawcy o ok. 535 tys. zł, a także skrócono okres gwarancji o pięć lat. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, negocjacje naruszały zasadę konkurencyjności poprzez nierówne traktowanie pozostałych czterech wykonawców, którzy złożyli oferty, a z którymi negocjacji nie prowadzono.
- Niedochodzeniem kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji zadań inwestycyjnych lub dochodzeniem ich w wysokości niezgodnej z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami. Skutkowało to np. zapłatą wynagrodzenia za zrealizowany przedmiot umowy w pełnej wysokości, pomimo że faktycznie część zadania nie została wykonana lub wykonana została nierzetelnie.
 - Gmina miejska Elbląg nie naliczyła i nie pobrała kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji zadań inwestycyjnych, w wysokościach wynikających z wyliczenia zgodnie z zapisami zawartych umów. Naliczoną karę z tytułu nieterminowego wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla części pasywnej zadania zaniżono bowiem o 293,5 tys. zł, zaś w przypadku wykonania umowy dotyczącej takiej dokumentacji dla części aktywnej w ogóle nie naliczono kar. Oszacowana w toku kontroli NIK wysokość kary, wynikająca z nieterminowej realizacji zadania, wyniosła 24,7 tys. zł. Kontrola ta wykazała także, że w sposób niewłaściwy prowadzony był nadzór ze strony inwestora nad realizacją zadania. W sposób nierzetelny dokonano czynności odbiorowych, potwierdzając w protokole odbioru końcowego wykonanie robót dobrej jakości, mimo że czynności takich nie wykonano w odniesieniu do większości zrealizowanych robót liniowych (70 km), a w toku odbioru stwierdzono co najmniej 2,7 tys. wad i usterek.

Ponadto ustalono, że zakres przedmiotowy robót budowlanych nie został w pełni zrealizowany przez wykonawcę, a także że wstawiono atrapy rur imitujące ciągłość kanalizacji pierwotnej i wtórnej. W przypadku zaś wyegzekwowania przez inwestora dokumentacji testów ciśnienia i kalibracji, istniała możliwość ujawnienia tych nieprawidłowości już na etapie odbioru wykonanych prac.

- Niewywiązywaniem się z postanowień zawartych umów o dofinansowanie realizowanych projektów budowy sieci szerokopasmowych, w szczególności w zakresie nieuprawnionego użyczenia zakupionego sprzętu innym podmiotom, nieprzestrzegania terminów ustalonych w umowach, a także nieoznaczenia w ewidencji księgowej wydatków związanych z projektem.
- *PHU IWKD w Ostródzie, będący beneficjentem realizującym projekt pn. „Rozwój sieci światłowodowej FTTH IWKD w województwie warmińsko-mazurskim”, niezgodnie z zasadami realizacji projektu, użył zakupiony na potrzeby projektu sprzęt (terminale abonenckie) podmiotowi w Poznaniu, w zamian za zapłatę przez ten podmiot kaucji zabezpieczającej. Należy także zaznaczyć, że podmiot ten wykorzystywał na własne potrzeby te urządzenia, uzyskując z tego tytułu dochód. Było to niezgodne z postanowieniami zawartej umowy o dofinansowanie, zgodnie z którymi beneficjent zobowiązał się do wykorzystywania zakupionych urządzeń jedynie na cele związane z realizacją projektu. Beneficjent ten realizował projekt niezgodnie z terminami wskazanymi w umowie o dofinansowanie, bowiem dopiero w listopadzie 2014 r. rozpoczął faktyczną budowę sieci szerokopasmowej, pomimo wskazania w umowie planowanego terminu rozpoczęcia tych prac na II kwartał 2014 r.*

W wyniku skierowania przez NIK powiadomienia na podstawie art. 62a ustawy o NIK, PARP przeprowadziła kontrolę ww. projektu realizowanego przez tego beneficjenta i potwierdziła wszystkie ww. ustalenia kontroli NIK, a ponadto wykazała, że faktyczna realizacja inwestycji odbywa się z naruszeniem postanowień umowy o dofinansowanie. Wskazano bowiem m.in., że kable światłowodowe nie zostały ułożone w kanalizacji wtórnej zgodnie z założeniami projektu, lecz bezpośrednio w ziemi, a przebieg budowanej infrastruktury nie pokrywa się ze wskazanym we wniosku o dofinansowanie.

Ustalono ponadto, że wpływ na nierealizowanie inwestycji zgodnie z przyjętymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi miały także instytucje, z którymi beneficjenci zawierali umowy o dofinansowanie. Kontrole wykazały, że instytucje te w ogóle lub ze znacznym opóźnieniem dokonywały rozstrzygnięć problemów zgłaszanych przez beneficjentów. Na przykład:

- *Spółka AP-Media w Jaśle, pomimo że już w połowie lipca 2014 r. wystosowała do PARP pismo w zakresie niewypłacenia zaliczki oraz wątpliwości związanych z zawarciem dwóch umów dofinansowania z różnymi podmiotami na realizację tego samego zadania, do dnia zakończenia kontroli (14 stycznia 2015 r.), nie otrzymała zaliczki oraz nie uzyskała informacji na temat rozwiązania problemu nałożenia dwóch projektów finansowanych z dwóch różnych programów na jednym obszarze.*

4.1 Przygotowanie kontroli

Przygotowanie do kontroli poprzedzono analizą przeprowadzonych w latach 2011–2014 kontroli projektów budowy sieci Internetu szerokopasmowego, a zwłaszcza kontroli P/11/169 „Działania organów administracji publicznej podejmowane w celu zapewnienia dostępu do sieci o usług telekomunikacyjnych”. W trakcie przygotowania do kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK uzyskano informacje od marszałków województw w zakresie realizowanych projektów budowy sieci Internetu, dofinansowanych ze środków z PO RPW oraz RPO.

4.2 Postępowanie pokontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W 22 skontrolowanych podmiotach, w których stwierdzono nieprawidłowości, od osób odpowiedzialnych za ich powstanie pobrano wyjaśnienia na podstawie art. 40 ustawy o NIK lub przesłuchano te osoby w charakterze świadka na podstawie art. 42 tej ustawy, wyjaśniając przyczyny powstania nieprawidłowości. W trakcie prowadzonych dziewięciu kontroli pozyskano, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje od łącznie 179 jednostek. Na podstawie art. 52 ustawy o NIK zwołano, w toku trzech kontroli, narady z kierownictwem tych jednostek, podczas których omówiono kwestie związane z przeprowadzonymi kontrolami.

Do kierowników wszystkich 37 skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny działalności. W wystąpieniach tych zamieszczono ogółem 52 wnioski pokontrolne. I tak:

- W wystąpieniu skierowanym do Ministra Infrastruktury i Rozwoju wnioskowano o intensyfikację działań zmierzających do pełnej realizacji projektów związanych z budową infrastruktury Internetu szerokopasmowego w ramach PO RPW, RPO i PO IG w perspektywie 2007–2013 oraz wykorzystanie środków przeznaczonych na ten cel.
- W wystąpieniu skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji zawarto dwa wnioski dotyczące:
 - intensyfikacji działań zmierzających do pełnej realizacji projektów związanych z budową infrastruktury Internetu szerokopasmowego oraz wykorzystanie środków przeznaczonych na ten cel w perspektywie 2007–2013,
 - przyspieszenia prac związanych ze stworzeniem rejestru nieprawidłowości podlegających raportowaniu do UE.
- W wystąpieniu skierowanym do Prezesa PARP zawarto dwa wnioski dotyczące:
 - intensyfikacji działań zmierzających do pełnej realizacji projektów związanych z budową infrastruktury Internetu szerokopasmowego w ramach programu PO RPW w perspektywie 2007–2013 oraz wykorzystanie środków przeznaczonych na ten cel,
 - niezwłocznego podjęcia decyzji w sprawie możliwości łączenia dwóch procesów inwestycyjnych w ramach projektów sieci szkieletowych i dostępowych oraz prowadzenia inwestycji w ramach zawartych umów o dofinansowanie w relacjach współbieżnych.
- W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do marszałków województw zamieszczono wnioski dotyczące głównie:
 - podejmowania skutecznych działań mających na celu zrealizowanie projektu SSPW z zachowaniem terminu zakończenia i osiągnięcia wartości wskaźników rezultatu określonych w umowie o dofinansowanie, w tym rozważenie możliwości zapewnienia wykorzystania infrastruktury i usług SSPW przez beneficjentów projektów RPO Województwa Podlaskiego,

- zintensyfikowania działań zmierzających do zapewnienia terminowego zakończenia Projektu „Internet dla Mazowsza”,
 - zintensyfikowania działań zmierzających do uzgodnienia z PARP szczegółowych warunków i wysokości zmniejszenia kwoty ostatniej płatności,
 - wykorzystywania możliwości prowadzenia kontroli na miejscu realizacji projektów budowy sieci szerokopasmowych, a zwłaszcza kontroli doraźnych, w przypadkach stwierdzenia zagrożenia prawidłowej realizacji tych projektów,
 - podjęcia działań mających na celu eliminowanie sytuacji niewywiązywania się z obowiązku składania, w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, oświadczeń o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
 - zintensyfikowania działań zmierzających do wykorzystania środków w ramach Działania 2.1. lub zastosowania mechanizmu elastyczności i przesunięcie niewykorzystanych środków do innych osi priorytetowych RPO Województwa Mazowieckiego,
 - terminowego składania wniosków o płatność w ramach Projektu „Internet dla Mazowsza”,
 - wykazywania we wnioskach o płatność faktycznych kwot poniesionych w ramach realizacji Projektu „Internet dla Mazowsza” oraz ich prawidłowego ujmowania w Krajowym Systemie Informatycznym SIMIK 07-13.
- W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu Agencji Rozwoju Mazowsza SA w Warszawie wnioskowano o intensyfikację działań zmierzających do zapewnienia terminowego zakończenia Projektu „Internet dla Mazowsza”.
 - W wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych w Warszawie wniesiono o:
 - stosowanie aktualnych wzorów list sprawdzających wniosków o płatność,
 - ujednoczenie zasad dokumentowania kontroli krzyżowych wniosków o płatność,
 - egzekwowanie od beneficjentów terminowego składania wniosków o płatność w celach sprawozdawczych,
 - prawidłową weryfikację składanych wniosków o płatność.
 - W wystąpieniach skierowanych do beneficjentów środków z Unii Europejskiej wnioskowano głównie o:
 - wywiązywanie się z zobowiązań określonych w umowie o dofinansowanie, w szczególności związanych z terminową realizacją Projektu,
 - wykorzystywanie zakupionego sprzętu aktywnego wyłącznie na cele związane z realizacją Projektu,
 - wyodrębnienie w ewidencji księgowej lub oznaczenie odrębnym kodem wydatków związanych z realizacją Projektu,
 - każdorazowe zgłaszanie do odpowiedniego organu administracji publicznej planowanych robót budowlanych, zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane,
 - wywiązywanie się z obowiązujących terminów przekazywania wniosków o dofinansowanie określonych w umowie o dofinansowanie,
 - poinformowanie Instytucji Zarządzającej Regionalnym RPO Warmia i Mazury 2007–2013 o zmianach w realizacji Projektu, w zakresie lokalizacji masztów kratownicowych z urządzeniami nadawczo-odbiorczymi,

- wyegzekwowanie od wykonawcy inwestycji wniesienia gwarancji należytego wykonania umowy w wysokości określonej w umowie,
- zintensyfikowanie nadzoru nad realizacją Projektu „e-Milanówek, System publicznych punktów dostępu do Internetu oraz zintegrowany system telefonii VoIP, w ramach budowy Miejskiej Sieci Informatycznej”,
- podjęcie działań w celu osiągnięcia i utrzymania w okresie trwałości wszystkich wskaźników produktu i rezultatu przyjętych dla projektu „Budowa miejskiej sieci szerokopasmowej w Elblągu”,
- podjęcie działań zapewniających skuteczny nadzór inwestorski nad inwestycjami budowy sieci szerokopasmowych oraz rzetelny odbiór wykonanych prac,
- podjęcie działań zapewniających każdorazowe uzyskiwanie wymaganych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w trakcie realizowanych inwestycji budowy sieci szerokopasmowych,
- naliczanie i egzekwowanie we właściwej wysokości kar umownych z tytułu nieterminowego lub niewłaściwego wykonania zawartych umów dotyczących budowy sieci szerokopasmowych,
- wyeliminowanie przypadków prowadzenia robót budowlanych bez uzyskania wymaganych pozwoleń organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz ochrony zabytków,
- zawarcie z właściwymi podmiotami umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi (stanowiącymi własność Skarbu Państwa), przez które przebiega wybudowana sieć szerokopasmowa.

W ramach odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, w czerwcu 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował, że ściśle egzekwowanie prognoz wydatkowania środków od instytucji pośredniczących w połączeniu ze stałym monitorowaniem postępów we wdrażaniu działań 8.3 i 8.4. PO IG zapewni pełną realizację celów finansowych i rzeczowych założonych działań. Monitoring w tym zakresie prowadzony na bieżąco umożliwi osiągnięcie wartości docelowych wskaźników oraz pełne wykorzystanie zakontraktowanych środków do końca 2015 r. Instytucjom zarządzającym regionalnymi programami operacyjnymi zostanie przekazana informacja o zwrócenie szczególnej uwagi na dołożenie starań co do intensyfikacji działań zmierzających do pełnej realizacji projektów na poziomie krajowym oraz regionalnym. W odniesieniu do PO RPW, Instytucja Zarządzająca tym Programem będzie kontynuowała działania w celu zapewnienia pełnej realizacji projektów. Z odpowiedzi tej wynika również, że z uwagi na dokonywanie odbiorów poszczególnych odcinków jedynie na podstawie kompletnej i poprawnej dokumentacji powykonawczej, największe płatności zostaną wygenerowane dopiero w końcowej fazie realizacji projektów budowy sieci szerokopasmowych.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyło ośmiu kierowników jednostek kontrolowanych, tj. Minister Infrastruktury i Rozwoju, Minister Administracji i Cyfryzacji, Marszałek Województwa Lubelskiego, Marszałek Województwa Mazowieckiego, Marszałek Województwa Podkarpackiego, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Prezydent miasta Elbląg, a także właściciel Spółki Fero w Łukowie. Spośród złożonych łącznie 25 zastrzeżeń, zespoły orzekające Komisji Rozstrzygającej oraz Kolegium NIK uznały zasadność 11 zastrzeżeń w całości oraz 3 w części. Pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone.

W wyniku kontroli skierowano pięć zawiadomień do organów ścigania w związku ze stwierdzeniem przypadków wykonywania robót budowlanych bez zgłoszenia lub bez uzyskania pozwolenia na budowę, a także poświadczenia nieprawdy w protokole odbioru końcowego zadania inwestycyjnego.

Ponadto, na podstawie 62a ustawy o NIK, skierowano 13 powiadomień do:

- Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego pełniącego funkcję Instytucji Zarządzającej RPO Warmia i Mazury 2007–2013 w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w toku trzech kontroli beneficjentów realizujących projekty budowy sieci szerokopasmowych,
- PARP, jako Instytucji Pośredniczącej w PO RPW, w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w trakcie jednej kontroli beneficjenta,
- Warmińsko-Mazurskiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie, w związku z wykonywaniem robót w granicach zespołu urbanistycznego miasta Ełku wpisanego do rejestru zabytków, bez pozwolenia tego organu,
- Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie oraz siedmiu Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego, w związku ze stwierdzonymi przypadkami wykonywania robót budowlanych bez zgłoszenia lub pozwolenia na budowę.

W wyniku skierowanych powiadomień, ww. organy m.in. zobowiązały się do przeprowadzenia kontroli beneficjentów w zakresie prawidłowości realizacji postanowień umów o dofinansowanie, a także nałożono sankcję karną na osobę odpowiedzialną za wykonanie robót budowlanych bez wcześniejszego ich zgłoszenia. W jednym przypadku, PARP wstrzymał beneficjentowi wypłatę dofinansowania w kwocie 3,877 mln zł do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli P/14/098 wyniosły 80,1 tys. zł i stanowiły pozyskane pożytki finansowe. W kontroli R/14/001 rezultaty wyniosły zaś łącznie 2.480,0 tys. zł i dotyczyły:

- uszczuplenia środków lub aktywów – 1.694,2 tys. zł,
- kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 690,1 tys. zł,
- sprawozdawczych skutków nieprawidłowości – 95,7 tys. zł.

Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Kontrolowana jednostka	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (w czasie kontroli)	Stanowisko	Ocena kontrolowanej działalności ⁴²
1.	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	Maria Wasiak	Minister	O
2.	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Andrzej Halicki	Minister	O
3.	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie	Bożena Lublińska-Kasprzak	Prezes	P
4.	Agencja Rozwoju Mazowsza SA w Warszawie	Krzysztof Filiński	Prezes Zarządu	P
5.	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych w Warszawie	Mariusz Frankowski	p.o. Dyrektora	P
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	Marszałek Województwa	PN
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Sławomir Sosnowski	Marszałek Województwa	P
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl	Marszałek Województwa	P
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Mieczysław Kazimierz Baszko	Marszałek Województwa	P
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Adam Jarubas	Marszałek Województwa	P
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Gustaw Marek Brzezin	Marszałek Województwa	P/O ⁴³
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak	Marszałek Województwa	P
13.	AP-Media Andrzej Kuchta, Marcin Szmyd, Łukasz Sanocki s.c. w Jaśle	Andrzej Kuchta, Marcin Szmyd, Łukasz Sanocki	Wspólnicy Spółki Cywilnej	PN
14.	Fan-Tex Aleksander Grzegorz Hirszttritt w Ełku	Aleksander Grzegorz Hirszttritt	Właściciel	O
15.	„Fero” Agnieszka Budner w Łukowie	Agnieszka Budner	Właściciel	P
16.	„Intertor.net” Bożena Wojtczak w Łomży	Bożena Wojtczak	Właściciel	O
17.	Matcom Marcin Sebastian Ziótek w Szczytnie	Marcin Sebastian Ziótek	Właściciel	N
18.	„Net-city” Przemysław Żelazny w Kielcach	Przemysław Żelazny	Właściciel	O
19.	PHU IWKD Adam Gwóźdź w Ostródzie	Adam Gwóźdź	Właściciel	N
20.	P.H.U. „PC-et” Sławomir Cisło w Grajewie	Sławomir Cisło	Właściciel	PN

⁴² P – ocena pozytywna; PN – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; N – ocena negatywna; O – ocena opisowa.

⁴³ Ocena pozytywna w zakresie realizacji Projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie”, dofinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej; ocena opisowa – w zakresie wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Warmia i Mazury 2007–2013.

Lp.	Kontrolowana jednostka	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (w czasie kontroli)	Stanowisko	Ocena kontrolowanej działalności ⁴²
21.	PPHU „Karolina” Marzena Stypułkowska w Mońkach	Marzena Stypułkowska	Właściciel	O
22.	Przedsiębiorstwo Elektroniczno-Mechaniczne „ELPOS” w Białymstoku	Eugeniusz Płoński	Prezes Zarządu	P
23.	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „Macrosat” Krzysztof Kacprowicz w Barczewie	Krzysztof Kacprowicz	Właściciel	PN
24.	Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „DARNET” Czerkies Dariusz w Grabownicy Starzeńskiej	Dariusz Czerkies	Właściciel	P
25.	Starostwo Powiatowe w Łęcznej	Roman Cholewa	Starosta Powiatu Łęczyńskiego	P
26.	„Telcent” Sp. j. w Kielcach	Marcin Urys i Paweł Bąk	Współwłaściciele Spółki	O
27.	Urząd Gminy w Majdanie Królewskim	Jerzy Wilk	Wójt Gminy Majdan Królewski	P
28.	Urząd Miasta Elku	Tomasz Andrukiewicz	Prezydent Miasta Elku	PN
29.	Urząd Miasta Józefów	Stanisław Kruszewski	Burmistrz Miasta Józefów	P
30.	Urząd Miasta Milanówka	Wiesława Kwiatkowska	Burmistrz Miasta Milanówka	PN
31.	Urząd Miasta Puławy	Janusz Grobel	Prezydent Miasta Puławy	P
32.	Urząd Miasta Rzeszowa	Tadeusz Ferenc	Prezydent Miasta Rzeszowa	P
33.	Urząd Miasta Sulejówek	Arkadiusz Śliwa	Burmistrz Miasta Sulejówek	PN
34.	Urząd Miejski w Elblągu	Jerzy Wilk	Prezydent Miasta Elbląg	P/N ⁴⁴
35.	Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej	Konrad Krönig	Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna	PN
36.	Zakład Obsługi i Informatyki Urzędu Miasta w Kielcach	Zygmunt Mazur	Dyrektor	P
37.	VIKOM Sp. z o.o. w Biłgoraju	Wiesław Michalik	Prezes Zarządu	O

⁴⁴ Pozytywnie oceniono wykonanie sieci szerokopasmowej, negatywnie zaś – nadzór inwestorski sprawowany przez Gminę nad robotami budowlanymi.

Zestawienie danych dotyczących poziomu realizacji programów operacyjnych

Lp.	Dane	Stan na 31 grudnia 2014 r.		
		PO RPW (Działanie II.1)	PO IG (Działanie 8.4)	16 RPO (10 kategoria interwencji)
1.	Alokacja środków z EFRR ⁴⁵	295 119 659 €	167 834 876 €	576 345 599 €
		1 233 541 151 zł	701 516 215 zł	2 409 009 335 zł
2.	Dofinansowanie ze środków EFRR na podstawie zawartych umów	1 224 386 522 zł (99,3% alokacji)	698 208 582 zł (99,5% alokacji)	2 020 776 713 zł (83,9% alokacji)
3.	Dokonane płatności ze środków EFRR	412 144 552 zł (33,4% alokacji)	309 728 547 zł (44,1% alokacji)	911 382 798 zł (37,8% alokacji)
4.	Kluczowy wskaźnik produktu ⁴⁶	Długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego (km)	Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które rozpoczęły dostarczanie Internetu szerokopasmowego na odcinku „ostatniej mili”	Długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego (km)
	Docelowa wartość wskaźnika na podstawie zawartych umów	14 827 ⁴⁷	317	24 890
	Wartość dotychczas osiągnięta	4 124 ⁴⁸ (27,8%)	150 (47,3%)	4 001 (16,1%)
5.	Kluczowy wskaźnik rezultatu	Liczba osób, które uzyskały dostęp do Internetu szerokopasmowego w wyniku realizacji projektów	Liczba podmiotów trwale korzystających z Internetu szerokopasmowego udostępnionego w wyniku realizacji programu	Liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu
	Docelowa wartość wskaźnika na podstawie zawartych umów	1 133 390	247 157	7 738 007
	Wartość dotychczas osiągnięta	0	18 447 (7,5%)	1 408 388 (18,2%)

⁴⁵ Z zastosowaniem kursu przeliczeniowego 4,1798 zł, stosowanego przez Komisję Europejską w rozliczeniach z państwami członkowskimi za grudzień 2014 r.

⁴⁶ W przypadku PO RPW na podstawie SIRS oraz SIIS, w przypadku PO IG oraz RPO na podstawie KSI SIMIK 07-13.

⁴⁷ W tym sieci szkieletowej i dystrybucyjnej (10 424 km) oraz dostępowej (4 404 km).

⁴⁸ W tym sieci szkieletowej i dystrybucyjnej (3 880 km) oraz dostępowej (244 km).

Charakterystyka stanu prawnego i uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

I. Analiza stanu prawnego

1. Definicje sieci szerokopasmowej i regionalnej sieci szerokopasmowej zawarte zostały w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴⁹, w której uregulowano m.in. formy i zasady wspierania inwestycji telekomunikacyjnych, w tym związanych z sieciami szerokopasmowymi, zasady działalności w zakresie telekomunikacji jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej, a także zasady dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej i technicznej, finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, pojęcie sieci szerokopasmowej odnosi się do sieci telekomunikacyjnej służącej do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu, który określa się jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łącza nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci. Regionalną sieć szerokopasmową stanowi sieć szerokopasmowa lub infrastruktura telekomunikacyjna realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, porozumienie, związek lub stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie komunalne, spółkę kapitałową lub spółdzielnię z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, koncesjodawcę w rozumieniu ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁵⁰ albo przez partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵¹ w ramach programów operacyjnych (art. 2 ust. 1 pkt 2).

W myśl art. 3 ust. 1 ww. ustawy jednostka samorządu terytorialnego, w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej może budować lub eksploatować infrastrukturę telekomunikacyjną i sieci telekomunikacyjne oraz nabywać prawa do infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, dostarczać sieci telekomunikacyjne lub zapewniać dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej, a także świadczyć, z wykorzystaniem posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej i sieci telekomunikacyjnych, usługi na rzecz m.in. przedsiębiorców telekomunikacyjnych i użytkowników końcowych (w zakresie i na warunkach określonych w tej ustawie). Działalność ta należy do zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 4 ww. ustawy).

Stosownie do art. 49 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, regionalną sieć szerokopasmową lokalizuje się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej. W sprawach lokalizacji tej sieci nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵² (art. 49 ust. 2). Decyzje o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej wydaje, na wniosek inwestora, wojewoda (art. 50 ust. 1), w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku (art. 54 ust. 1). Z dniem 16 grudnia 2012 r. przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych zostały znowelizowane⁵³, poprzez dodanie art. 49a, zgodnie z którym regionalna sieć szerokopasmowa może być realizowana przez inwestora, bez konieczności uzyskiwania decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, na warunkach określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu

⁴⁹ Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 113.

⁵¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.

⁵² Dz. U. z 2015 r., poz. 199.

⁵³ Ustawą z dnia 12 października 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1256).

przestrzennym oraz ustawie Prawo budowlane. Celem tej zmiany było umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego wyboru ścieżki inwestycyjnej dotyczącej sieci szerokopasmowych, tj. określonej w omawianej ustawie bądź realizowania inwestycji na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawa budowlanego. Zmiana ta ma szczególne znaczenie dla wykonywania robót wymagających wyłącznie zgłoszenia, gdyż procedura zgłoszenia inwestycji właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej jest prostsza i szybsza niż występowanie o wydanie decyzji o lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej.

2. Podstawowym aktem prawnym regulującym proces budowlany jest Prawo budowlane. Uczestnikami tego procesu w rozumieniu ww. ustawy są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierownik budowy lub kierownik robót (art. 17). Ich prawa i obowiązki określają przepisy art. 18–26 Prawa budowlanego. W myśl art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31 tej ustawy, które enumeratywnie wymieniają m.in. rodzaje budów i robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę oraz rodzaje budów i robót budowlanych podlegających zgłoszeniu właściwemu organowi. Stosownie do art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia na terenie budowy prac przygotowawczych, do których należą: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej (art. 41 ust. 2). W myśl art. 54 Prawa budowlanego, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie wymagane jest pozwolenie na budowę można przystąpić, z zastrzeżeniem przepisów art. 55 i 57 tej ustawy, po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. W procesie inwestycyjnym może również występować podmiot sprawujący funkcję inżyniera kontraktu. Sytuacja taka może wystąpić w przypadku nieposiadania przez inwestora odpowiedniej wiedzy technicznej oraz zaplecza organizacyjnego niezbędnego do sprawnego zrealizowania zadań inwestycyjnych. Zadania powierzone inżynierowi kontraktu określa umowa zawarta pomiędzy nim a inwestorem. Mogą one dotyczyć np. organizowania oraz koordynowania narad budowy, raportowania i przekazywania informacji inwestorowi, wykonywania obowiązków w zakresie nadzoru inwestycyjnego, a także sprawdzania jakości i terminowości wykonanych etapowo prac budowlanych.

3. Zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących wyboru wykonawcy inwestycji określone zostały w ustawie Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1). Stosownie do art. 10 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, zamawiający może udzielić zamówienia również w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej, ale tylko w przypadkach określonych w ustawie. W dziale II ustawy zatytułowanym „Postępowanie o udzielenie zamówienia” zawarto postanowienia dotyczące sposobu prowadzenia postępowania, w tym m.in. jego przygotowania (art. 29–38), trybów udzielania zamówień (art. 39–81), wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 82–95) i dokumentowania postępowania (art. 96–98). W dziale IV (art. 139–151a) zawarto natomiast uregulowania dotyczące umów w sprawach zamówień publicznych, m.in. w zakresie: postanowień umownych, czasu trwania umowy, wypłaty wynagrodzenia i udzielania zaliczek, ustanawiania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a także okoliczności uzasadniających unieważnienie umowy.

4. Zasady i procedury wspólnotowe w zakresie programowania i wdrażania pomocy z funduszy strukturalnych określa rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁵⁴. Określa ono podstawowe cele i zasady wykorzystania funduszy strukturalnych.

Ramy organizacyjne prowadzonej polityki rozwoju, a także zasady realizacji programów operacyjnych i wyboru projektów do dofinansowania, zarówno ze środków krajowych jak i środków UE, określone zostały w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Stosownie do art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 4 pkt 1 tej ustawy, politykę rozwoju prowadzi się m.in. na podstawie programów operacyjnych, tj. dokumentów o których mowa w art. 37 ww. rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Programami operacyjnymi są krajowe programy operacyjne (do nich należy PO RPW) i regionalne programy operacyjne, opracowywane dla poszczególnych województw. W art. 25 pkt 1 ww. ustawy określono, że za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca („IZ”), którą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego⁵⁵ (w odniesieniu do programów krajowych) lub zarząd województwa, dla danego programu regionalnego. Do zadań IZ (art. 26 ust. 1 ustawy) należy m.in.:

- przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego,
- określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków w ramach programu operacyjnego,
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu,
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów.

Powyższe zadania powinny być wykonywane przez IZ w taki sposób, aby uwzględniona została zasada równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów i zapewniona przejrzystość reguł stosowanych przy ocenie projektów (art. 26 ust. 2 ww. ustawy). Należy mieć również na uwadze, że zgodnie z art. 27 ust. 1 tej ustawy IZ może, w drodze porozumienia, powierzyć instytucji pośredniczącej („IP”) część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, takich jak np. dokonywanie wyboru projektów, zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie, kontrola realizacji dofinansowanych projektów, dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów⁵⁶. W sytuacji takiej IZ ponosi odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadań powierzonych IP (art. 27 ust. 2 ww. ustawy).

W myśl art. 28 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w ramach programu operacyjnego dofinansowane mogą być projekty indywidualne (wskazywane przez IZ ze względu na strategiczne znaczenie dla realizacji programu) oraz wyłonione w trybie konkursu. Zgodnie z art. 30 tej ustawy podstawą dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu, zawarta z beneficjentem przez IZ albo działającą w jej imieniu IP, określająca warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta. W umowie określone są m.in. koszty realizacji projektu, źródła jego finansowania, wysokość i forma, w jakiej przekazane zostanie dofinansowanie oraz warunki jego wypłaty.

⁵⁴ Dz. Urz. UE z 31 lipca 2006 r., L 210, s. 25, ze zm.

⁵⁵ Do 26 listopada 2013 r. – Minister Rozwoju Regionalnego, obecnie Minister Infrastruktury i Rozwoju.

⁵⁶ Sytuacja taka ma miejsce w odniesieniu do działania II.1. PO RPW, dla którego Instytucją Zarządzającą jest Minister Infrastruktury i Rozwoju, zaś Instytucją Pośredniczącą – PARP.

II. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Szczegółowe warunki dofinansowania projektu określa umowa o dofinansowanie projektu, o której stanowią postanowienia art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁷. Dla beneficjenta jest ona głównym dokumentem wiążącym prawnie realizację projektu, określającym warunki jego dofinansowania, a także prawa i obowiązki stron umowy. Określa ona w szczególności koszty realizacji projektu i źródła jego finansowania, wysokość i formę przekazanego dofinansowania, a także warunki jego wypłaty. Dofinansowanie wypłacane jest po ustanowieniu i wniesieniu przez beneficjenta zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy. Beneficjent powinien ewidencjonować wszystkie dokumenty związane z realizacją projektu, a także prowadzić odrębną ewidencję księgową kosztów, wydatków i przychodów, umożliwiającą identyfikację wszystkich transakcji związanych z realizowanym projektem. Umowa o dofinansowanie powinna również określać obowiązki w zakresie sprawozdawczości. Beneficjenci zobowiązani są do osiągnięcia założonych celów i wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie oraz w umowie, a także do zapewnienia m.in. trwałości efektów projektu, utrzymania inwestycji na terenie, na którym została ona zrealizowana oraz niedokonywania zasadniczych modyfikacji projektu.

Z powodu konieczności podjęcia działań inwestycyjnych dotyczących planowania, realizowania i zarządzania sieciami szerokopasmowymi, zaplanowane zostały nakłady środków służące ich finansowaniu w oparciu o środki pochodzące z budżetu UE. Środki na budowę sieci regionalnych i lokalnych zostały podzielone na poszczególne województwa. W województwach Polski Wschodniej (lubelskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim) wydatkowanie środków na ww. przedsięwzięcia zaplanowano zarówno z RPO, jak również z PO RPW i Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Finansowanie budowy sieci szerokopasmowych realizowane jest obecnie m.in. z następujących programów:

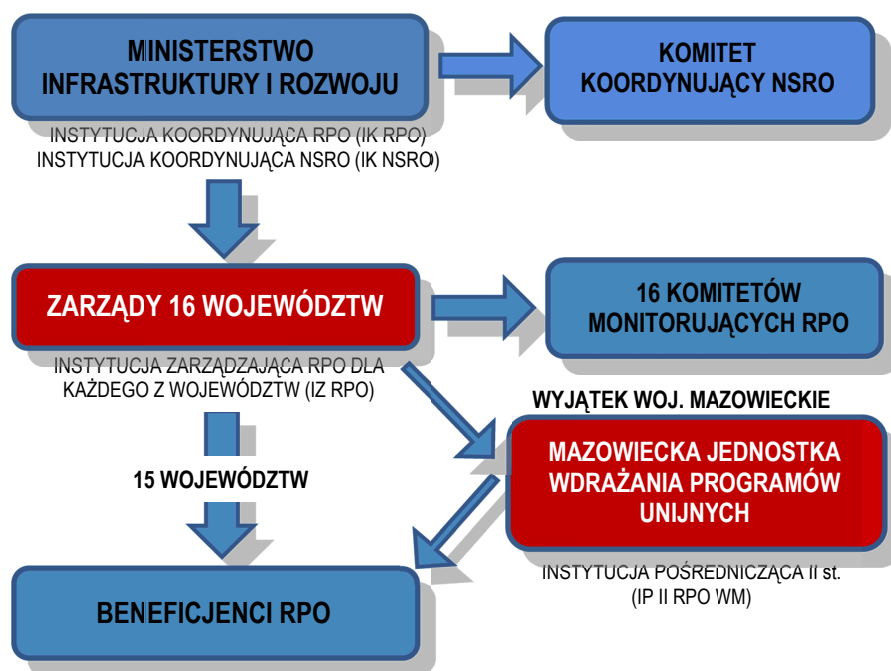
1. Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013.

Projekty realizowane w ramach RPO dotyczą przede wszystkim budowy regionalnych i lokalnych sieci szerokopasmowych, zarówno w technologii światłowodowej, jak i bezprzewodowej. Funkcja Instytucji Koordynującej realizację RPO została przypisana Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, zaś za zarządzanie poszczególnymi RPO, tj. m.in. w zakresie prowadzenia postępowań konkursowych, wyboru projektów, zawierania umów oraz dokonywania płatności, odpowiedzialne były zarządy województw.

⁵⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.

Rysunek nr 6

Schemat organizacyjny realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych:



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Finansowanie budowy regionalnych i lokalnych sieci szerokopasmowych zostało ujęte w:

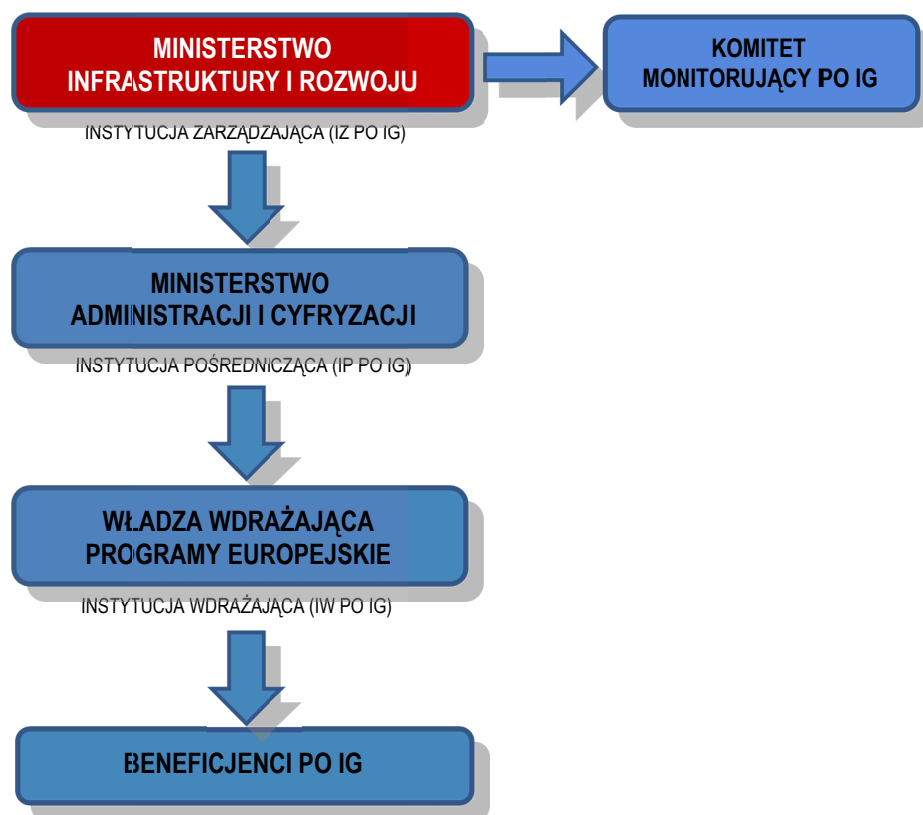
- RPO Województwa Lubelskiego w osi priorytetowej 4 – Społeczeństwo informacyjne, w działaniu 4.1. *Społeczeństwo informacyjne*,
- RPO Województwa Mazowieckiego w osi priorytetowej 2 – *Przyspieszenie e-Rozwoju Mazowsza*, w działaniu 2.1. *Przeciwdziałanie wykluczeniu informacyjnemu*,
- RPO Województwa Podlaskiego oraz RPO Województwa Podkarpackiego w osi priorytetowej 4 – *Społeczeństwo informacyjne* (nie wyodrębniono działań w ramach tej osi),
- RPO Województwa Świętokrzyskiego w osi priorytetowej 2 – Wsparcie innowacyjności, budowa społeczeństwa informacyjnego oraz wzrost potencjału inwestycyjnego regionu, w działaniu 2.2. *Budowa infrastruktury społeczeństwa informacyjnego*,
- RPO Warmia i Mazury 2007–2013 w osi priorytetowej 7 – *Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego*, w działaniu 7.1. *Tworzenie infrastruktury społeczeństwa informacyjnego*,
- Wielkopolskim RPO – w Priorytecie II „Infrastruktura komunikacyjna”, w działaniu 2.7. „Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego”.

2. Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Wsparcie rozwoju infrastruktury Internetu szerokopasmowego zostało zaplanowane w ramach dwóch działań osi 8 „Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki”, tj.: 8.3. „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – e-Inclusion” oraz 8.4. „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie ostatniej mili”. Na realizację zadań w ramach tych działań zaplanowano ponad 500 mln euro.

Rysunek nr 7

Schemat organizacyjny realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (działanie 8.3)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

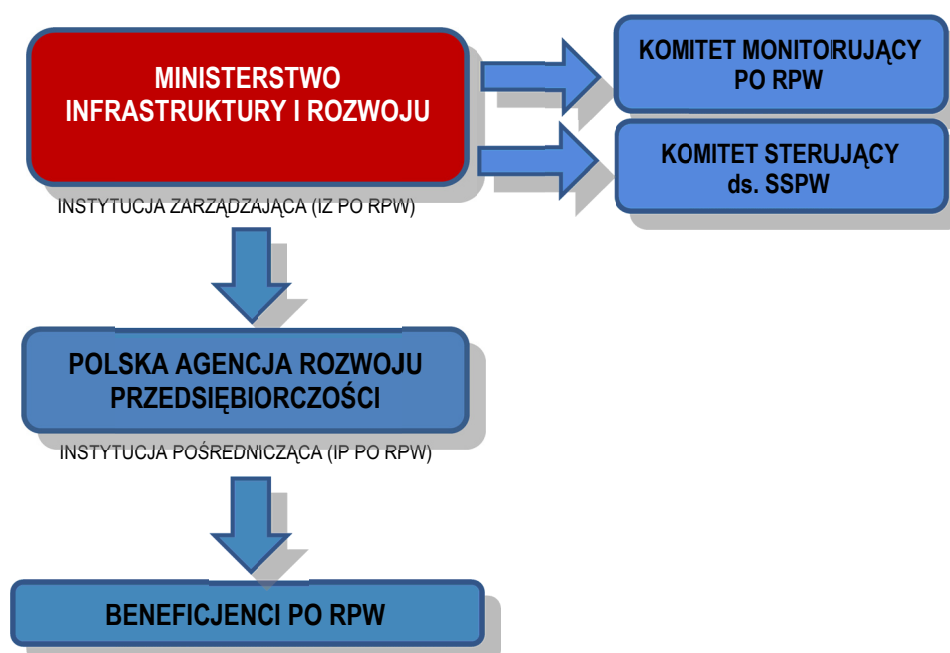
W wyniku realizacji projektów w działaniu 8.3. ponad 49 tys. gospodarstw domowych będzie korzystać z Internetu szerokopasmowego.

3. Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

W jego pierwotnych założeniach, w ramach osi priorytetowej II. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, w działaniu II.1. Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej, przewidziano pięć dużych projektów budowy regionalnych sieci szkieletowych i dystrybucyjnych, realizowanych przez samorządy województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego (beneficjentów). Z uwagi na występujące różnice kursowe oraz zwiększenie kwoty środków na ww. działanie, w jego ramach przewidziano również konkursy indywidualne na budowę sieci dostępowych dla przedsiębiorców komunikacyjnych.

Rysunek nr 8

Schemat organizacyjny realizacji Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W związku z realizacją projektów budowy infrastruktury Internetu szerokopasmowego powołany został m.in. zespół zadaniowy ds. sieci szerokopasmowych finansowanych ze środków UE (przez Konwent Marszałków Województw Rzeczypospolitej). Jego zadaniem jest identyfikacja barier związanych z budową sieci szerokopasmowych w poszczególnych regionach Polski. Powołano również Grupę roboczą ds. sieci szerokopasmowych finansowanych ze środków UE, w ramach tzw. „Linii współpracy”. Z końcem 2011 r. podpisano również memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej części infrastruktury sieci szerokopasmowych. Działania te doprowadziły m.in. do wypracowania rekomendacji dotyczących zasad konkursów w ramach działania 8.4 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz usprawnień i ułatwień w procesach inwestycyjnych w zakresie telekomunikacji.

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r., poz. 520).
8. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 219 poz. 1864 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 30 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. z 2014 r., poz. 5).
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na wspieranie tworzenia i rozwoju gospodarki elektronicznej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 (Dz. U. z 2015 r., poz. 268).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Minister Administracji i Cyfryzacji
9. Szef Kancelarii Prezydenta
10. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
11. Szef Kancelarii Sejmu
12. Szef Kancelarii Senatu
13. Marszałek Województwa Lubelskiego
14. Marszałek Województwa Mazowieckiego
15. Marszałek Województwa Podkarpackiego
16. Marszałek Województwa Podlaskiego
17. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
18. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
19. Marszałek Województwa Wielkopolskiego
20. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej