



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-021-01/2014  
P/14/098

Sekretariat Członków Zarządu  
Województwa Świętokrzyskiego  
Wpłynęło dnia 2.02.2015  
Podpis 99/2015

Biuro Społeczeństwa  
Informacyjnego  
Wpłynęło dnia 04-02-2015  
Nr pisma 196/2015  
Podpis

KANCELARIA ZARZĄDU  
Wpłynęło dnia 02-02-2015  
nr pisma 8829.1.2015  
Podpis

*Wice*  
*Przewodniczący Zarządu*  
*p. A. Bielewicz*  
*02.02.15*  
*P. Dąb. Gweliog Gweliog*  
*03.02.15*  
*p. kier. Kuchnia*  
*04.02.15*  
*złaman*

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/098 – Realizacja projektów budowy sieci szerokopasmowych, dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalnych Programów Operacyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2011-2014. Kontrolą objęty zostanie również stan faktyczny i działania podejmowane w okresie wcześniejszym, o ile miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli lub celem zebrania danych porównawczych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Piotr Bulski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93068 z dnia 15 grudnia 2014 r.,</li><li>2. Agnieszka Olejarz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93066 z dnia 15 grudnia 2014 r.,</li><li>3. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93071 z dnia 24 grudnia 2014 r.,</li><li>4. Joanna Witkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93067 z dnia 15 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)</li></ol>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach (dalej: Urząd), al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Jarubas, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego. (dowód: akta kontroli str. 9)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie <sup>1</sup> działania podejmowane przez Samorząd Województwa Świętokrzyskiego na rzecz budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Pozytywną ocenę Samorządu Województwa Świętokrzyskiego jako Beneficjenta środków z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (dalej: PO RPW) uzasadnia m.in.: rzetelne i terminowe sporządzenie wniosku o dofinansowanie projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie” (dalej: Projekt), właściwe przygotowanie od strony organizacyjno-kadrowej do realizacji Projektu, prawidłowe przeprowadzenie zamówienia publicznego w celu wyboru wykonawców i inżyniera kontraktu, rzetelnie sprawowany nadzór nad realizacją inwestycji i zadań inżyniera kontraktu oraz rzetelne rozliczenie częściowe Projektu.</p> <p>Ocenę pozytywną w zakresie pełnienia przez Urząd zadań Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym (dalej: RPO) uzasadnia m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– wybór projektów budowy sieci szerokopasmowych do dofinansowania ze środków RPO poprzedzony, dokonanymi zgodnie z obowiązującymi procedurami, ocenami formalnymi i merytorycznymi złożonych wniosków o dofinansowanie;</li><li>– skuteczne prowadzenie nadzoru nad realizowanymi projektami, w wyniku którego beneficjentów zobligowano do zwrotu dofinansowania w łącznej kwocie 101.459,90 zł wraz z należnymi odsetkami;</li></ul>

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

- monitorowanie realizowanych projektów w sposób pozwalający na pełne osiągnięcie założonych wskaźników realizacji i produktu.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące nierealizowania Projektu w wybranych zakresach zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, nieaktualizowania harmonogramu realizacji Projektu oraz rozbieżności pomiędzy wzorem umowy z wykonawcą, będącej częścią dokumentacji przetargowej a umową o dofinansowanie Projektu w zakresie terminu zakończenia inwestycji, nie miały jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Realizacja infrastruktury sieci szerokopasmowej przez Samorząd Województwa jako beneficjenta środków z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej

##### 1.1. Przygotowanie realizacji projektu

Opis stanu  
faktycznego

Wniosek o dofinansowanie Projektu<sup>2</sup> w ramach działania II.1 PO RPW na lata 2007-2013 został złożony do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) w dniu 19 sierpnia 2010 r. Uwagi i zastrzeżenia z PARP do ww. wniosku, obejmowały m.in. kwestie:

- formalne, tj. m.in.: błędnie podano kwoty kosztów niekwalifikowalnych i wkładu własnego samorządu województwa, nie doprowadzono do jednolitości danych w punktach H.1. *Podział kosztów* i B.4.1a *Opis projektu*, nie dołączono do wniosku wymaganego załącznika (tj. bilansu za 2008 r.), nie wskazano przyczyn nieprzeprowadzenia konsultacji z organami ds. ochrony środowiska;
- merytoryczne, tj. m.in.: nie zamieszczono opisu stanowisk i zakresu obowiązków pracowników oddelegowanych do realizacji Projektu, proporcji oddelegowania oraz metodologii wyliczania związanych z tym kosztów kwalifikowalnych, nie podano źródeł szacunku kosztów operacyjnych oraz źródeł danych do wyliczenia wybranych wskaźników (np. *Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów, Liczba osób zagrożonych „wykluczeniem cyfrowym”, które zakończyły udział w szkoleniu w ramach projektu*), nie zamieszczono oceny stopnia wpływu realizacji Projektu na osiąganie wskaźników Programu/Osi Priorytetowej.

Po uzupełnieniu wniosku, w dniu 26 października 2010 r. otrzymano z PARP pozytywną ocenę formalną wniosku, a 18 stycznia 2011 r. pozytywną ocenę merytoryczną. Ostateczną, skorygowaną wersję tego wniosku złożono 30 grudnia 2010 r. W związku z notyfikacją dużego projektu, 25 czerwca 2012 r. złożono do PARP aktualizację wniosku o dofinansowanie Projektu. (dowód: akta kontroli str. 1184-1411)

Z wyjaśnień p.o. Dyrektora Biura Społeczeństwa Informacyjnego (dalej: BSI), Krzysztofa Kowalczyka wynika, że korekty wniosku o dofinansowanie Projektu miały związek m.in. z prowadzonym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (dalej: MRR) procesem prenotyfikacji i notyfikacji pomocy publicznej Projektu (wystąpiła konieczność modyfikowania Studium Wykonalności w związku z wymaganiami Komisji Europejskiej zgłaszanymi w trakcie tego procesu), z wejściem w życie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>3</sup> i koniecznością dostosowania do niej Studium Wykonalności, z wielokrotnie zmienianą instrukcją wypełniania wniosku. Poza tym wychwycone przez PARP błędy wynikały z niewielkiego doświadczenia zespołu przygotowującego wniosek (był to ich pierwszy tego typu dokument). (dowód: akta kontroli str. 1414, 1415)

Zaktualizowany wniosek o dofinansowanie – jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora BSI – wymagał jedynie drobnych korekt, które dokonywane były podczas obecności

<sup>2</sup> Wniosek o potwierdzenie wkładu finansowego na mocy art. 39-41 rozporządzenia Wspólnoty Europejskiej Nr 1083/2006 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego/Fundusz Spójności Inwestycje w Infrastrukturę dla projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie”.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.

przedstawicieli Samorządu Województwa Świętokrzyskiego w PARP i MRR. (dowód: akta kontroli str. 1478)

Zgodnie ze zaktualizowanym wnioskiem, planowana długość zainstalowanej sieci Internetu szerokopasmowego w województwie świętokrzyskim to około 1.410 km (we wniosku z 19 sierpnia 2010 r. było 1.412,7 km), planowana liczba zainstalowanych węzłów to 135 węzłów dystrybucyjnych (było 140) i osiem węzłów szkieletowych. (dowód: akta kontroli str. 1190, 1299)

Całkowita szacunkowa wartość Projektu wynosiła 200.728.908,93 zł, w tym całkowita szacunkowa kwota wydatków kwalifikowalnych – 164.024.222,72 zł<sup>4</sup>. Wartość projektu została określona na podstawie Studium Wykonalności. Wartość inwestycji (tj. szacunkowa wartość zamówienia „Zaprojektowanie i wykonanie pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowej w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie” nr POPW.02.01.00-26-046/10 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej”) została oszacowana przez doradcę technicznego<sup>5</sup> w oparciu o Program Funkcjonalno-Użytkowy (dalej: PFU) na kwotę 130.955.913,99 zł (netto). W związku z wyłączeniem z zakresu zamówienia podstawowego wykonania połączeń do dwóch punktów styku z siecią krajową oraz z województwem podkarpackim i lubelskim, część tej kwoty w wysokości 1.305.173,56 zł została przeniesiona na pokrycie oszacowanych na kwotę 1.296.463,55 zł kosztów ubezpieczenia ryzyk budowlano-montażowych i ubezpieczenia OC ponoszonego przez wykonawcę. Ostatecznie szacunkową wartość zamówienia podstawowego pozostawiono na poziomie wyliczonym przez doradcę technicznego, tj. 130.955.913,99 zł (netto). Szacunkowa wartość tego zamówienia z uwzględnieniem zamówień uzupełniających została ustalona na kwotę 196.433.870,99 zł. (dowód: akta kontroli str. 1195, 1288, 1320, 1321, 1388, 1488-1496)

P.o. Dyrektor BSI wyjaśnił, iż na etapie przygotowania zamówienia na zaprojektowanie i wykonanie pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowej w ramach Projektu doradca techniczny, opierając się na Studium Wykonalności, oszacował wstępnie koszty realizacji połączeń z punktami styku. Przed ogłoszeniem postępowania uznano, że ten szacunek może znacznie odbiegać od rzeczywistych kosztów, ze względu na zmiany tras, jakie mogły wystąpić w trakcie procesu ich projektowania. Powyższe obawy potwierdziły się. Określone w Studium Wykonalności trasy połączeń z województwami lubelskim i podkarpackim zostały zmienione. Wyłączenia z zakresu zamówienia podstawowego realizacji połączeń do punktów styku z siecią krajową dokonano z powodu braku wiedzy w zakresie lokalizacji tych punktów (decyzję w tym zakresie powinien podjąć Operator Infrastruktury). Beneficjent przewidział możliwość realizacji tych odcinków w ramach zamówień uzupełniających. (dowód: akta kontroli str. 1415)

Kompleksowa realizacja projektów informatycznych i teleinformatycznych wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego, podjętych przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, merytoryczny nadzór nad realizacją oraz rozliczanie zadań inwestycyjnych w ramach prowadzonych projektów – zgodnie z § 75 regulaminu organizacyjnego Urzędu – należy do BSI. (dowód: akta kontroli str. 1503, 1504)

W kadrze odpowiadającej za realizację projektu znajdowały się trzy osoby z wykształceniem telekomunikacyjnym. (dowód: akta kontroli str. 1506)

Umowa o dofinansowanie Projektu<sup>6</sup> (dalej: Umowa) została zawarta 27 stycznia 2011 r. Podane w niej wartość Projektu, kwota wydatków kwalifikowalnych oraz kwota

<sup>4</sup> Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie Projektu z 19 sierpnia 2010 r., całkowita szacunkowa wartość Projektu wynosiła 202.159.758,13 zł, w tym koszty kwalifikowalne (netto) stanowiły kwotę 166.690.976,17 zł, a koszty niekwalifikowalne (podatek VAT) – kwotę 35.468.781,96 zł.

<sup>5</sup> Infostrategia Krzysztof Heller i Andrzej Szczerba sp. j. w Krakowie

<sup>6</sup> Umowa nr POPW.02.01.00-26-046/10-00 o dofinansowanie projektu spełniającego kryteria, o których mowa w art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 POPW.02.01.00-26-046/10 – „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie” w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 Osi priorytetowej II Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego Działania II.1 Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej.

dofinansowania były zgodne z danymi zamieszczonymi we wniosku złożonym do PARP w dniu 19 sierpnia 2010 r. Zgodność w zakresie powyższych danych wystąpiła również pomiędzy zawartym 21 czerwca 2012 r. aneksem do Umowy a zaktualizowanym wnioskiem. (dowód: akta kontroli str. 1195, 1321, 1508-1549, 1620-1623)

Harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji, stanowiący załącznik nr 4 do Umowy, jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora BSI, został przekazany do PARP w dniu 27 stycznia 2011 r. razem z podpisaną warunkową Umową. W harmonogramie tym uwzględniono: *etap I – Przygotowanie Projektu, etap II – Realizacja Inwestycji oraz etap III – Przygotowanie do etapu operacyjnego*. Do dnia 12 stycznia 2015 r. harmonogram był sześciokrotnie aktualizowany<sup>7</sup>. Zmiany polegały m.in. na:

- zmniejszeniu szacunkowej wartości Projektu, w tym kwoty kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych;
- zmianie terminów realizacji wybranych zadań z powodu przedłużającego się procesu notyfikacji pomocy publicznej oraz opóźnień i w aktualizacji Studium Wykonalności Projektu oraz w związku ze zmianą rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego<sup>8</sup>, mającą wpływ na ustalenie zakresu prac dla wykonawców;
- przesunięciach części środków z 2010 i 2011 r. na lata 2012-2014 z ww. przyczyn;
- uszczegółowieniu w *Etapie II Zadania 1 – Zarządzanie Projektem, tj. rozdzieleniu*<sup>9</sup> jednej pozycji pn. *Kontrakt 1 – Zespół Zarządzania Projektem: utworzenie, wyposażenie i realizacja zadań* na cztery pn.: *Kontrakt 1 – Zespół Zarządzania Projektem – koszty osobowe, Kontrakt 2 – Zespół Zarządzania Projektem – koszty ogólne, Kontrakt 3 – Zakup i instalacja informatycznych systemów wspomagających zarządzanie i monitorowanie projektu, Kontrakt 4 – Zakup sprzętu i wyposażenia niezbędnego do realizacji projektu*;
- usunięciu z Etapu I trzech zadań pn. *Zadanie 2 – Podpisanie umowy warunkowej o dofinansowanie projektu, Zadanie 3 – Przeprowadzenie notyfikacji pomocy publicznej w KE, Zadanie 4 – Przeprowadzenie notyfikacji dużego projektu*.

Akceptacja każdorazowego złożonego harmonogramu rzeczowo-finansowego następowała w formie pisemnego zatwierdzenia przez PARP. (dowód: akta kontroli str. 1478, 1533-1538, 1553-1579, 1600-1615, 1620-1658)

W harmonogramie przekazywania dofinansowania w ramach Umowy oraz w jego aktualizacjach uwzględniono okres realizacji Projektu, rodzaj i/lub wysokość planowanych wydatków kwalifikowalnych oraz, zgodnie z § 11 Umowy, planowane kwoty środków przekazywanych w danym kwartale przez płatnika na rachunek bankowy Beneficjenta, w tym kwotę zaliczki i kwotę refundacji. (dowód: akta kontroli str. 1539-1542, 1553-1579, 1600-1615, 1620-1664)

Do dnia 13 stycznia 2015 r. podpisano cztery aneksy do Umowy<sup>10</sup>. Wprowadzone nimi zmiany dotyczyły m.in. zmiany: podmiotu upoważnionego do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych w ramach realizowanego Projektu, rachunku bankowego, całkowitej szacunkowej wartości Projektu, całkowitej szacunkowej kwoty wydatków kwalifikowalnych, wartości dofinansowania na realizację Projektu oraz terminu zakończenia realizacji Projektu. Pismem z 25 lipca 2012 r. przedstawiciel Samorządu Województwa Świętokrzyskiego został poinformowany o możliwości przedłużenia terminu zakończenia realizacji Projektu do dnia 31 października 2015 r., jeżeli jest to uzasadnione wykonaniem zakresu rzeczowego inwestycji. W piśmie z 5 października 2012 r. Beneficjent wskazał, iż istnieje ryzyko nieterminowego ukończenia przedsięwzięcia, w szczególności prac projektowo-

<sup>7</sup> Zawartymi 21 czerwca i 12 grudnia 2012 r. aneksami do Umowy oraz pismami z: 7 kwietnia 2011 r., 10 maja 2011 r., 19 stycznia 2012 r. (pismem z 8 lutego 2012 r. przekazano korektę aktualizacji harmonogramu przesłanego pismem z 19 stycznia) i 17 maja 2013 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

<sup>9</sup> Zgodnie z sugestią PARP.

<sup>10</sup> Podpisano je 3 listopada 2011 r., 3 lutego 2012 r., 21 czerwca 2012 r. i 12 grudnia 2012 r.

budowlanych. Podał, że *napięty harmonogram może zostać przekroczony w związku z trudnościami natury formalno-prawnej (np. opóźnieniami w uzyskiwaniu stosownych zezwoleń administracyjnych) lub technicznej (np. opóźnieniami w związku z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi, niezinwentaryzowaną infrastrukturą techniczną lub wykopaliskami znajdującymi się na trasie rurociągów itp.)* (dowód: akta kontroli str. 1580-1599, 1616-1652)

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena cząstkowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym podobszarze.

## 1.2. Realizacja projektu Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej (dalej: SSPW)

Opis stanu  
faktycznego

Samorząd Województwa Świętokrzyskiego wybrał model „zaprojektuj, wybuduj”. Decyzję wyborze tego modelu podjęto na I posiedzeniu Komitetu Sterującego Projektu w dniu 27 grudnia 2011 r.<sup>11</sup> Główną przesłanką wyboru tego modelu realizacji Projektu, ze względu na opóźnienia w wykonaniu Studium Wykonalności i notyfikacji pomocy publicznej, była chęć jak najszybszego rozpoczęcia budowy sieci. Kolejną była perspektywa wejścia w życie nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego<sup>12</sup>, która miała wyłączyć z obowiązku posiadania przez inwestora realizującego regionalną sieć szerokopasmową oświadczeń o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane jako warunek uzyskania decyzji lokalizacyjnej. Z wyjaśnień p.o. Dyrektora BSI wynika, że wybierając model „zaprojektuj, wybuduj” wzięto pod uwagę ryzyka związane z tym modelem, tj. większą ilość koniecznych do przeprowadzenia postępowań oraz większy zakres obowiązków Zespołu Zarządzania Projektem. Jednocześnie uznano, że przejście przez zamawiającego ryzyk związanych z zaprojektowaniem i budową sieci powinno zmniejszyć koszty realizacji inwestycji w porównaniu do modelu DBO („zaprojektuj, wybuduj, zarządzaj”) i umożliwić zmieszczenie się w zaplanowanym budżecie. Stwierdzono również, że ryzyka przekroczenia terminu i budżetu Projektu związane z modelem „zaprojektuj, wybuduj” są mniejsze niż w modelu DBO. (dowód: akta kontroli str. 1415, 1416, 1446-1453)

W lipcu 2014 r. rozpoczęto działania zmierzające do wyboru Operatora Infrastruktury. W grudniu 2014 r. dokonano oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego pn. *Partnerstwo publiczno-prywatne dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem, w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo świętokrzyskie”*. Wyniki tej oceny wskazują, że do dialogu zaproszonych zostanie trzech wykonawców spośród czterech, którzy złożyli wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu<sup>13</sup>. (dowód: akta kontroli str. 1665, 1666)

Wyboru inżyniera kontraktu dokonano w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona w dniu 26 czerwca 2012 r. na kwotę 3.928.677,42 zł (977.380,19 euro), wraz z wartością zamówień uzupełniających stanowiącą 50% zamówienia podstawowego – 5.893.016,13 zł (1.466.070,29 euro), na podstawie danych ze Studium Wykonalności Projektu oraz oszacowania wartości inwestycji dokonanego przez doradcę technicznego w dniu 31 maja 2012 r.

<sup>11</sup> Wybór modelu realizacji Projektu został zatwierdzony uchwałą Zarządu Województwa Świętokrzyskiego nr 869/12 z dnia 18 stycznia 2012 r.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

<sup>13</sup> Jeden wykonawca został wykluczony na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)

Wszystkie osoby, które wykonywały czynności w postępowaniu złożyły oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup>.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego i na stronie internetowej Urzędu oraz przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w dniu 5 lipca 2012 r. i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (dalej: Dz. U. UE) w dniu 10 lipca 2012 r. W ogłoszeniu o zamówieniu podano informacje wymagane przepisami ustawy, w szczególności: kryteria oceny ofert i ich znaczenie, właściwe terminy składania ofert, informacje o współfinansowaniu realizacji zamówienia ze środków unijnych. Trzy zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu zostały zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego oraz opublikowane na stronie internetowej zamawiającego i w Dz. U. UE. W związku ze zmianą treści ogłoszenia przedłużono termin składania ofert z 20 sierpnia 2012 r. na 6 września 2012 r.

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, zamieszczona na stronie internetowej zamawiającego, zawierała informację o kryteriach oceny ofert (cena - 100%) oraz nie wprowadzała nieuzasadnionego ograniczenia w zakresie podwykonawstwa.

Do upływu terminu składania ofert złożonych zostało dziewięć ofert. Dwóch wykonawców zostało wykluczonych: pierwszy nie wniósł wadium do upływu terminu składania ofert, drugi nie spełnił warunku dysponowania osobą inspektora nadzoru robót telekomunikacyjnych. Oferta pierwszego z nich została odrzucona z uwagi na rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę SAFEGE z siedzibą w Nanterre we Francji, reprezentowaną przez SAFEGE Oddział w Polsce z siedzibą w Warszawie – za cenę 2.317.320 zł brutto. W trakcie postępowania wykonawcy nie wnosili odwołań. (dowód: akta kontroli, str. 303-324, 354-387)

W dniu 13 sierpnia 2012 r. beneficjent ogłosił postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego<sup>15</sup>. Przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i wykonanie pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowej w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – Województwo Świętokrzyskie”. Ogłoszenie o postępowaniu zostało zamieszczone na stronie internetowej Urzędu i tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego, oraz przekazane przez do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w celu zamieszczenia w Dzienniku Urzędowym UE w dniu 13 sierpnia 2012 r. i opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE 2012/S 157-262174 z dnia 17 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli, str. 741-781, 816-824, 1729)

Łączną wartość zamówienia ustalono na kwotę 196.433.870,99 zł, co stanowiło 48.869.009,60 euro, w tym wartość przewidywanych zamówień uzupełniających stanowiła 65.477.957,00 zł (16.289.669,87 euro). Podstawą oszacowania wartości zamówienia były plany kosztów prac projektowych oraz plany kosztów robót budowlanych określonych w PFU. Zamówienie zostało podzielone na cztery części odpowiadające czterem różnym obszarom na terenie województwa świętokrzyskiego tj.: część I - 45.436.710,61 zł (11.303.789,09 euro); część II zamówienia - 46.750.675,74 (11.630.678,61 euro); część III zamówienia: 37.884.845,18 zł (9.425.028,65 euro); IV część zamówienia - 66.361.639,46 zł (16.509.513,25 euro). Dopuszczono możliwość składania ofert częściowych. (dowód: akta kontroli, str. 740-742, 816-824)

Postępowanie o udzielenie zamówienia prowadziła powołana przez Marszałka Województwa Komisja Przetargowa, zaś osoby wykonujące czynności w tym postępowaniu złożyły oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) spełniała wymogi art. 36 ustawy Prawo zamówień publicznych. Dodatek nr 4 do SIWZ stanowił wzór umowy. Zamawiający żądał od wykonawców wniesienia wadium oraz konieczność złożenia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W wyniku dwukrotnej zmiany treści SIWZ

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

<sup>15</sup> W dniu 13 sierpnia 2012 r. Komisja przetargowa ustaliła, że zamówienie zostanie udzielone w trybie przetargu nieograniczonego na mocy art. 39-46 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.).

termin składania ofert został przedłużony do 12 października 2012 r. (dowód: akta kontroli, str. 544-577, 709-739, 816-824, 1729)

Do upływu terminu składania ofert złożono dziewięć ofert. W części IV zamówienia wpłynęły trzy oferty, w tym oferta jednego wykonawcy została wykluczona na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 i jedna oferta odrzucona na podstawie art. 89 ust.1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Wyboru najkorzystniejszej oferty w części IV zamówienia dokonano w oparciu o kryterium ceny określone w SIWZ, w którym oferta Wykonawcy - Konsorcjum w składzie WASKO S. A z Gliwic - Lider Konsorcjum, FONBUD Sp. z o.o. - Uczestnik Konsorcjum, D2S Sp. z o.o. – Uczestnik Konsorcjum, uzyskała 100 punktów. Cena oferty wynosiła 51.510.978,94 zł (brutto). W dniu 29 stycznia 2013 r. w Kielcach została zawarta umowa nr DOA.III.273.4.2013 pomiędzy Województwem Świętokrzyskim – Urzędem Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego a wykonawcami wspólnie ubiegającymi się o udzielenie zamówienia w składzie WASKO S. A z Gliwic - Lider Konsorcjum, FONBUD Sp. z o.o. - Uczestnik Konsorcjum, D2S Sp. z o.o. – Uczestnik Konsorcjum Zaprojektowanie i wykonanie pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowej w ramach projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski wschodniej – Województwo Świętokrzyskie” (część IV zamówienia). Zawarta umowa odpowiadała treści wzoru umowy złożonej z ofertą w zakresie przedmiotu zamówienia, terminu jego realizacji oraz warunków gwarancyjnych. (dowód: akta kontroli, str. 388-399, 508-517, 782-811, 1729)

W dniu 29 stycznia 2013 r. Beneficjent podpisał cztery umowy na zaprojektowanie i wykonanie pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowej w ramach Projektu (w obszarze inwestycyjnym nr 1 z Warszawskim Przedsiębiorstwem Robót Telekomunikacyjnych S.A. z siedzibą w Warszawie na kwotę 27.941.000,01 zł (netto), w obszarze inwestycyjnym nr 2 z konsorcjum, w skład którego wchodziły WASKO S.A. z siedzibą w Gliwicach (lider konsorcjum), FONBUD Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu i D2S Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach na kwotę 32.165.695,34 zł (netto), w obszarze inwestycyjnym nr 3 z Przedsiębiorstwem Innowacji Technicznych OPTRONIK Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie na kwotę 19.691.000,00 zł (netto) oraz w obszarze inwestycyjnym nr 4 z powyżej wymienionym konsorcjum na kwotę 41.878.844,67 zł (netto). Załącznikami do każdej z czterech umów były: PFU, formularz ofertowy wykonawcy wraz z formularzem cenowym oraz harmonogram rzeczowo-finansowy.

Umowa dotycząca powierzenia obowiązków Inżyniera Kontraktu została zawarta przez Beneficjenta w dniu 26 listopada 2012 r. z SAFEGE z siedzibą w Nanterre we Francji, wykonującą działalność gospodarczą w Polsce za pomocą SAFEGE Oddział w Polsce z siedzibą w Warszawie. Wartość jego wynagrodzenia została ustalona w kwocie 2.317.320 zł brutto. Do umowy zawarto trzy aneksy dotyczące zmiany składu zespołu Inżyniera Kontraktu (liczba osób na poszczególnych stanowiskach pozostała bez zmian). Kwoty zamieszczone w każdej z pięciu powyższych umów, dotyczące wynagrodzenia wykonawców, były zgodne z kwotami zamieszczonymi w złożonych ofertach. Postanowienia umów nie odbiegały od zaakceptowanych przez wykonawców postanowień w zaakceptowanych wzorach umów. (dowód: akta kontroli str. 325-353, 388-577)

Umowa na usługi Inżyniera Kontraktu została zawarta w celu wsparcia zamawiającego w zarządzaniu i nadzorze nad realizacją umów zawartych w ramach zaprojektowania i wykonania pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowej. Zgodnie z § 4 i 8 ww. umowy, Inżynier Kontraktu zobowiązany został do:

- stosowania się do poleceń wydawanych przez kierownika projektu, tj. jakichkolwiek pisemnych, ustnych lub przekazanych za pomocą poczty elektronicznej lub faksem oświadczeń, zawiadomień, zatwierdzeń lub decyzji dotyczących realizacji umowy;
- uzyskania pisemnej zgody zamawiającego przed podjęciem działań dotyczących: delegowania zadań przez inżyniera kontraktu, zatrudnienia podwykonawców, przedłużenia czasu ukończenia robót, zawieszenia robót, wprowadzania zmian, korekt wynikających ze zmiany stanu prawnego, postępowania z zagrożeniami stanowiącymi ryzyko zamawiającego;
- sporządzania raportów, dostarczanych następnie kierownikowi projektu, w terminach i na zasadach wskazanych w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia, tj.: raportu otwarcia, raportów miesięcznych zawierających ocenę postępu prac projektowych

i wykonywania robót, raportów technicznych, raportów roszczenia, raportu końcowego (dla każdej z czterech umów z wykonawcami sieci), raportów miesięcznych w okresie zgłaszania wad oraz w okresie gwarancji i rękojmi oraz raportu zamknięcia (po podpisaniu protokołu odbioru ostatecznego). (dowód: akta kontroli str. 325-353)

Beneficjent przewidział odbiory częściowe relacji szkieletowych i dystrybucyjnych sieci sukcesywnie w miarę postępu prac. Inżynier Kontraktu będzie koordynował sukcesywne przekazywanie wybudowanej sieci Operatorowi Infrastruktury. (dowód: akta kontroli str. 1183, 1416, 1457, 1467)

W celu zapewnienia zgodności technologicznej sieci szerokopasmowych realizowanych przez różnych wykonawców w wyodrębnionych obszarach terytorialnych, w PFU określono wymagania dla materiałów i elementów sieci oraz dla wykonania sieci, wskazano normy, zgodnie z którymi należy wykonać dokumentację projektową i wybudować sieć, normy jakie powinny spełniać elementy użyte do budowy sieci. (dowód: akta kontroli str. 1183)

W ramach realizowanej inwestycji przewidziano możliwość wykorzystania istniejącej infrastruktury teletechnicznej. W wyniku wprowadzenia tego rozwiązania alternatywnego muszą zostać zachowane podstawowe wymagania funkcjonalno-użytkowe wybudowanej sieci. Zakres wykorzystania istniejącej infrastruktury teleinformatycznej oraz wymagania jakie musi ona spełniać określono w PFU. Z wyjaśnień p.o. Dyrektora BSI wynika, iż do 12 stycznia 2015 r. nie skorzystano z powyższego rozwiązania. (dowód: akta kontroli str. 1183, 1475-1477)

Zgodnie z § 13 Umowy, beneficjent w terminach określonych w harmonogramie realizacji Projektu, stanowiącym załącznik nr 9 do Umowy, zobowiązuje się do złożenia Instytucji Pośredniczącej następujących dokumentów: kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, kopii prawomocnego pozwolenia na budowę, PFU, potwierdzenia prawa do dysponowania gruntem lub obiektami, dodatku I do wniosku o dofinansowanie - deklaracja organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 (wraz z mapą lokalizującą projekt), kosztorysów inwestorskich lub innego rodzaju kosztorysów lub dokumentów określających wielkość i sposób szacowania wydatków dla poszczególnych kontraktów wymienionych w tabeli I. wniosku – Kategorie kosztów. (dowód: akta kontroli str. 1517, 1518)

Do dnia 12 stycznia 2015 r. do PARP przekazano jedynie PFU (w dniu 25 lipca 2012 r.) oraz dodatek I do wniosku o dofinansowanie – deklaracja organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 wraz z mapką lokalizującą projekt (w dniu 25 czerwca 2012 r.). Oba dokumenty przekazano zgodnie z harmonogramem realizacji Projektu, stanowiącym załącznik nr 9 do Umowy. Pozostałych dokumentów nie dostarczono do PARP.

Zgodnie z harmonogramem realizacji Projektu, ostateczny termin na przekazanie kopii decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, potwierdzenia prawa do dysponowania gruntem lub obiektami oraz dokumentów określających wielkość i sposób oszacowania wydatków upłynął 30 września 2013 r., a na przekazanie kopii prawomocnego pozwolenia na budowę lub kopii zgłoszeń prac budowlanych – 30 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1416-1445, 1547-1549)

Z wyjaśnień p.o. Dyrektora BSI wynika, że PARP wprowadzając do Umowy § 13 w podanym powyżej brzmieniu, nie wziął pod uwagę modelu realizacji Projektu (w modelu „zaprojektuj, wybuduj” nie sporządza się kosztorysu inwestorskiego) oraz znowelizowanego rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego<sup>16</sup>. W związku z tym, że inwestycja realizowana jest w oparciu o ustawę o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych wykonawcy uzyskali

<sup>16</sup> Zgodnie z § 19b tego rozporządzenia, przepisu § 19 pkt 2, który stanowi, że część informacyjna programu funkcjonalno-użytkowego obejmuje oświadczenie zamawiającego stwierdzające jego prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, nie stosuje się do zamówień publicznych na roboty budowlane dotyczące inwestycji w zakresie regionalnych sieci szerokopasmowych realizowanych na podstawie ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

decyzje o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej<sup>17</sup>. Ponadto większość zezwoleń na realizację inwestycji w zakresie regionalnej sieci szerokopasmowej uzyskiwano w oparciu o zgłoszenie robót niewymagających pozwolenia na budowę. Powyższe dokumenty – jak wyjaśnił p.o. Dyrektor BSI – są sukcesywnie gromadzone i po zakończeniu procesu projektowania i budowy zostaną przekazane do PARP – przekazanie wcześniejsze mija się z celem, gdyż nawet na etapie budowy może zachodzić konieczność sporządzenia projektu zamiennego lub zmiany trasy i modyfikacji zgłoszenia. Nadmieniał również, że PARP nie monitorował o dostarczenie tych dokumentów. (dowód: akta kontroli str. 1416, 1417)

Samorząd Województwa Świętokrzyskiego nie zwrócił się do PARP o zmianę postanowień zawartych w § 13 Umowy, ponieważ – jak wyjaśnił p.o. Dyrektor BSI – uznaliśmy za oczywiste, że załączniki, których nie możemy lub nie jesteśmy zobligowani uzyskać, na podstawie obowiązującego prawa, w trakcie realizacji przedmiotowej inwestycji w trybie zaprojektuj i wybuduj, tj. decyzji środowiskowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, kosztorysów inwestorskich, PARP nie będzie wymagał. Załączniki takie jak: kopie prawomocnych pozwoleń na budowę, PFU, potwierdzenie prawa do dysponowania gruntem lub obiektami, dodatek I do Wniosku, oszacowanie wartości zamówienia na zaprojektowanie i wybudowanie regionalnej sieci szerokopasmowej zostały lub zostaną dostarczone do PARP. (dowód: akta kontroli str. 1669)

Z danych uzyskanych z systemu SIRS<sup>18</sup> wynika, że:

- długość wybudowanych i odebranych odcinków sieci na koniec III kwartału 2014 r. wynosiła 110,32 km, a na dzień 14 stycznia 2015 r. – 251,6 km, natomiast długość odcinków w budowie odpowiednio: 461 km i 702 km;
- stan zaawansowania procesu projektowania infrastruktury na koniec III kwartału 2014 r. wynosił 91%, a na dzień 14 stycznia 2015 r. – 98%, natomiast stan zaawansowania prac budowlanych odpowiednio: 32% i 50%.

Z danych przekazywanych do MRR wynika, że długość zaprojektowanej sieci na dzień 1 października 2014 r. wynosiła 1.079 km.

Do 30 września 2014 r. wybudowano dwa węzły szkieletowe. Na dzień 31 grudnia 2014 r. wybudowanych było 11 węzłów dystrybucyjnych ze 135 zaplanowanych i trzy węzły szkieletowe z ośmiu zaplanowanych. (dowód: akta kontroli str. 1675-1698)

Projekt w zakresie etapu II zadania 1 kontraktu 3 – *Zakup i instalacja informatycznych systemów wspomagających zarządzanie i monitorowanie projektu*, etapu II zadania 3 kontraktu 3 – *Zakup sprzętu i wyposażenia węzłów, prace instalacyjne i uruchomieniowe*, etapu II zadania 3 kontraktu 4 – *Zakup gruntów* oraz etapu II zadania 5 kontraktu 1 – *Wykonawca działań szkoleniowych* nie był realizowany zgodnie z aktualnym harmonogramem rzeczowo-finansowym. Pozostałe kontrakty były realizowane zgodnie z tym harmonogramem. (dowód: akta kontroli str. 1088-1108, 1183, 1547-1549, 1653-1658, 1701-1703, 1712-1719)

W celu usprawnienia procesu projektowania i budowy sieci oraz utrzymania nad nim kontroli – jak wyjaśnił p.o. Dyrektor BSI – podjęto m.in. następujące działania zarządcze:

- wprowadzono aneks do umowy z wykonawcami umożliwiający realizowanie regionalnej sieci szerokopasmowej bez konieczności uzyskiwania decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, na warunkach określonych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>19</sup> oraz ustawie

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 49 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, regionalną sieć szerokopasmową lokalizuje się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej. W sprawach dotyczących lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regionalna sieć szerokopasmowa jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 54 ust. 4 pkt 3 ww. ustawy, decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej stanowi tytuł prawny do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.

<sup>18</sup> Systemu Informacyjnego o Regionalnych Sieciach Szerokopasmowych.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane<sup>20</sup>. Zmiana ta była istotna dla tempa realizacji inwestycji;

- w lipcu 2013r., w związku z nierzetelnym wykonywaniem swoich obowiązków, zmieniono Kierownika Inżyniera Kontraktu i część jego zespołu;
- w styczniu 2014r. zatrudniono w Zespole Zarządzania Projektem (dalej: ZZP) na ½ etatu doświadczonego projektanta/kierownika budowy z uprawnieniami budowlanymi znającego bardzo dobrze lokalne uwarunkowania, którego głównym zadaniem jest pomoc w rozwiązywaniu napotkanych przez projektantów problemów oraz zorganizowanie i przeprowadzanie procesu odbiorowego dokumentacji i budowy po stronie Zamawiającego;
- stworzono bezpośrednie kanały komunikacji pomiędzy projektantami sieci a pracownikami ZZP;
- wprowadzono obowiązek uczestniczenia członków ZZP w cotygodniowych naradach koordynacyjnych organizowanych przez Inżyniera Kontraktu w celu natychmiastowego reagowania na pojawiające się problemy;
- w 2014 r. zapewniono środek transportu do wyłącznej dyspozycji ZZP, co znacznie usprawniło odbiór robót i nadzór nad realizacją inwestycji;
- zapewniono uczestnictwo przedstawiciela Zamawiającego w spotkaniach z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst.) lub innych instytucji w przypadku występowania kwestii spornych pomiędzy projektantem a zarządzającym terenem.

Powyższe działania – jak wynika z wyjaśnień p.o. Dyrektora BSI – przyczyniły się do przyrostu zaprojektowanej sieci o kilkadziesiąt procent w ciągu 2014 r. oraz do przyrostu wybudowanych rurociągów od ułamku procenta w kwietniu 2014 r. do 50% całkowitej długości sieci w grudniu 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1703, 1704)

W 2013 i 2014 r. Inżynier Kontraktu organizował comiesięczne narady dotyczące postępu robót (Rady Budowy), w których udział brali przedstawiciele wszystkich zaangażowanych w realizację danego Kontraktu stron. Z narad tych sporządzał protokoły, których kopię otrzymywał Urząd. Organizował również cotygodniowe narady koordynacyjne na budowie z udziałem co najmniej personelu Inżyniera Kontraktu i wykonawcy. Urząd otrzymał protokoły z większości tych narad. Nie posiada protokołów z niektórych narad przeprowadzonych w miesiącach marzec-sierpień 2013 r. W powyższych protokołach odnotowywano uwagi zgłaszane przez wykonawców m.in. problemy w zakresie współpracy z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, PKP, zarządami dróg powiatowych oraz z lokalnymi władzami, problemy z prowadzeniem infrastruktury teletechnicznej po działkach, którymi władają posiadacze samoistni. W protokołach sygnalizowano również brak postępu w pracach projektowych<sup>21</sup>, potrzebę przeprojektowania tras.

Urząd od marca 2013 r. otrzymywał od Inżyniera Kontraktu comiesięczne raporty opisujące m.in. postęp prac przygotowawczych, projektowych i wykonania robót budowlanych, informacje o potencjalnych zagrożeniach w realizacji zadania polegającego na zaprojektowaniu i wybudowaniu pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowej dla danego obszaru inwestycyjnego w ramach Projektu oraz propozycjach działań zaradczych. Raporty te były weryfikowane i w przypadku zastrzeżeń, co do ich jakości i rzetelności, wnoszono o ich uzupełnienie lub poprawienie.

W 2013 i 2014 r. Urząd zgłaszał do Inżyniera Kontraktu zastrzeżenia co do jakości jego pracy, skarżąc się m.in. na niedbałość, nierzetelność i nieefektywność Kierownika Inżyniera Kontraktu, na nierzetelność i niestaranność dokumentów przekazywanych w ramach procesu odbioru dokumentacji projektowej i wybudowanych relacji, jakość sporządzanych raportów (zapisy w nich były zbyt ogólnikowe i niezrozumiałe, zawierały również

<sup>20</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>21</sup> W jednym z protokołów stwierdzono, że w związku z brakiem postępu prac projektowych na odcinku szkieletowym Skarżysko-Kamienna – Ostrowiec Świętokrzyski istnieje obawa niedotrzymania przez wykonawcę WASKO S.A. wynikających z harmonogramu terminów zakończenia procesów projektowania i budowy tej relacji, a w rezultacie wszystkich relacji dystrybucyjnych powiązanych z tą relacją szkieletową.

nieprawdziwe dane, które wprowadzały w błąd Zamawiającego). Wnioskował również o zmianę Kierownika Inżyniera Kontraktu oraz dwóch członków z jego zespołu.

W powyższych latach Urząd zwracał się również do wykonawców m.in. o: wyjaśnienie opóźnień w realizacji harmonogramu prac, przyspieszenie prac projektowych, zwiększenie nadzoru nad podwykonawcą. (dowód: akta kontroli str. 1183, 1728-1780)

W okresie objętym kontrolą PARP przeprowadził dwie kontrole w formie wizyty monitorującej w miejscu realizacji Projektu oraz jedną kontrolę w trakcie realizacji Projektu. Podczas wizyty monitorującej, która odbyła się 18 października 2012 r., stwierdzono, że tempo realizacji Projektu jest prawidłowe i nie sformułowano żadnych zaleceń. Po wizycie monitorującej przeprowadzonej 11 września 2014 r. zalecono:

- 1) zweryfikowanie sposobu uszczelnienia światłowodu w węźle,
- 2) oznaczenie studni kablowych numerem zgodnym z projektem podwykonawczym,
- 3) uzupełnienie w studniach telekomunikacyjnych uszczelnienia rurociągów kablowych z zabudowanym kablem światłowodowym,
- 4) podjęcie działań, które pozwolą na otrzymywanie w szybkim czasie informacji od wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego o problemach i zagrożeniach mogących mieć wpływ na zmiany w harmonogramie prac, bieżące informowanie Instytucji Pośredniczącej o tych problemach,
- 5) wzmoczenie nadzoru w zakresie prawidłowości i terminowości zgłoszeń podwykonawców, dokonywanych przez wykonawców robót,
- 6) podjęcie przez wykonawcę działań celem zminimalizowania ryzyka nieterminowych dostaw rur dla rurociągów kablowych.

Zalecenia wyszczególnione w punktach 1, 3 i 6 przekazano do realizacji wykonawcom sieci. Z wyjaśnień p.o. Dyrektora BSI wynika, że zalecenie z punktu 1 zostało zrealizowane, a zalecenia z punktów 3 i 6 są realizowane. O informację o sposobie wykonania tych zaleceń p.o. Dyrektora BSI zwrócił się w trakcie kontroli. Odnośnie realizacji wniosku nr 2 poinformowano PARP, że oznaczenia będą umieszczane przed odbiorem końcowym relacji i po wyborze operatora infrastruktury ze względu na możliwość wystąpienia konieczności dostosowania oznaczeń do systemu paszportyzacyjnego OI<sup>22</sup>. Pozostałe wnioski zrealizowano.

Na podstawie zweryfikowanej podczas przeprowadzonej w okresie od 1 do 5 grudnia 2014 r. kontroli dokumentacji Projektu potwierdzającej wykonanie dotychczasowego zakresu rzeczowego Projektu stwierdzono, iż ogólna ocena realizacji jest pozytywna jednakże stwierdzone zostały pewne uchybienia w obrębie finansowej realizacji Projektu, sprawozdawczości oraz archiwizacji korespondencji. Stwierdzone w trakcie tej kontroli uchybienia dotyczyły m.in. braku otwartych subkont/kont analitycznych dla realizowanego Projektu dla ewidencji: 1) środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, wyposażenia oraz 2) środków trwałych w budowie z podziałem na źródła finansowania; prowadzenia kont pomocniczych do konta 080 – *Środki trwałe w budowie (inwestycje)* niezgodnie z polityką rachunkowości Urzędu; księgowania na koncie 080 wydatków poniesionych na działania promocyjno-informacyjne, które nie są bezpośrednio powiązane z realizowaną inwestycją. Ponadto w kilku zatwierdzonych przez PARP wnioskach o płatność stwierdzono m.in. błędnie wpisany numer ewidencyjny dokumentu źródłowego, numer faktury, numer NIP. Do dnia 26 stycznia 2015 r. Beneficjent mógł skorzystać z prawa wniesienia zastrzeżeń lub uwag do informacji pokontrolnej (do dnia 21 stycznia 2015 r., tj. dnia zakończenia kontroli nie skorzystał z tego prawa). (dowód: akta kontroli str. 1797-1826)

W ramach działań mających na celu informowanie i promowanie Projektu, Beneficjent:

– w okresie od 23 maja 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. podjął działania polegające na: opublikowaniu komunikatu prasowego dotyczącego składania przez zainteresowane podmioty deklaracji udostępnienia istniejącej infrastruktury dla celów realizacji Projektu, przeprowadzeniu konferencji dotyczącej Projektu, wykonaniu, dostawie i montażu tablicy informacyjnej Projektu, przeprowadzeniu konkursu „Szybuj bezpiecznie w chmurze

---

<sup>22</sup> Tj. obszar Inwestycyjny.

internetowej", uroczystym rozpoczęciu robót budowlanych. Wydatki na te działania wyniosły 79.197,37 zł.

– w dniu 28 kwietnia 2014 r. zawarł z WYG International Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: Spółka) umowę, której przedmiotem było: przygotowanie i dostarczenie materiałów informacyjno-promocyjnych na kwotę 499.009,69 zł, przeprowadzenie kampanii medialnej na kwotę 225.018,02 zł, zorganizowanie konferencji, spotkań informacyjnych na kwotę 74.194,10 zł oraz ocena skuteczności kampanii informacyjno-promocyjnej i opracowanie raportu końcowego (koszty ujęte w kosztach pierwszych trzech zadań). Łączna wartość wynagrodzenia ustalona w umowie wynosiła 798.221,81 zł. Zgodnie z harmonogramem działań, w dniach od 30 czerwca do 31 lipca 2014 r. Spółka dostarczyła materiały informacyjno-promocyjne o wartości 299.210,08 zł. Płatności za te materiały dokonano 12 września 2014 r. Od czerwca do września 2014 r., zgodnie z ww. harmonogramem, Spółka przeprowadziła działania polegające na: ekspozycji 10 wydruków wielkoformatowych na nośnikach wielkoformatowych przez okres trzech miesięcy, zamieszczeniu banera internetowego na trzech portalach regionalnych przez okres jednego miesiąca, emisji 30 spotów radiowych i 26 spotów telewizyjnych, publikacji dwóch reklam prasowych oraz przeprowadzeniu konferencji dotyczącej Projektu. Koszt tych działań, zgodnie z protokołami odbiorów częściowych, wyniósł 97.859,84 zł. W okresie od października do grudnia 2014 r. Spółka dokonała również dostaw materiałów promocyjnych o wartości 45.078,32 zł (ze względu na opóźnienia została naliczona kara umowna w wysokości 493,68 zł). Za powyższe działania – łącznie na kwotę 142.938,16 zł – spółka do dnia przeprowadzenia kontroli nie przedstawiła beneficjentowi faktury VAT. (dowód: akta kontroli str. 578-668)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem NIK, należy podjąć działania mające na celu ustalenie z PARP, które dokumenty spośród wymienionych w § 13 Umowy, Samorząd Województwa Świętokrzyskiego zobowiązany jest przekazać i w jakim terminie. Powyższe ma znaczenie ze względu na konsekwencje niewywiązania się z tego obowiązku. Zgodnie z § 22 ust. 12 i 13 Umowy, w przypadku niezłożenia wszystkich dokumentów, o których mowa w § 13, wszystkie wydatki związane z realizacją Projektu mogą zostać uznane za niekwalifikowalne, a Beneficjent zobowiązany jest zwrócić dofinansowanie wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia przekazania dofinansowania na rachunek Beneficjenta. (dowód: akta kontroli str. 1517, 1518, 1528, 1529)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Projekt w zakresie etapu II zadania 1 kontraktu 3 – *Zakup i instalacja informatycznych systemów wspomagających zarządzanie i monitorowanie projektu*, etapu II zadania 3 kontraktu 3 – *Zakup sprzętu i wyposażenia węzłów, prace instalacyjne i uruchomieniowe*, etapu II zadania 3 kontraktu 4 – *Zakup gruntów* oraz etapu II zadania 5 kontraktu 1 – *Wykonawca działań szkoleniowych* nie był realizowany zgodnie z aktualnym harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 Umowy, Beneficjent zobowiązuje się do realizacji Projektu zgodnie z postanowieniami Umowy, w tym z harmonogramem rzeczowo-finansowym realizacji Projektu.

Z harmonogramu rzeczowo-finansowego obowiązującego na dzień 21 stycznia 2015 r.<sup>23</sup> wynika, że w ramach etapu II Projektu, w 2014 r. powinna się rozpocząć realizacja trzech kontraktów (w II kwartale w zadaniu 1 kontraktu 3 – *Zakup i instalacja informatycznych systemów wspomagających zarządzanie i monitorowanie projektu*, w III kwartale w zadaniu 3 kontraktu 3 – *Zakup sprzętu i wyposażenia węzłów, prace instalacyjne i uruchomieniowe*, w I kwartale 2014 r. w zadaniu 3 kontraktu 4 – *Zakup gruntów*). Z harmonogramu realizacji Projektu, który od dnia podpisania Umowy nie był aktualizowany, wynika, że nabycie gruntów powinno być realizowane w okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. W obejmującym okres rozliczeniowy od 3 lipca do 22 września 2014 r. wniosku o płatność,

<sup>23</sup> Zaakceptowanego przez PARP pismem z 13 czerwca 2013 r.

który był ostatnim złożonym i rozliczonym do dnia 15 stycznia 2015 r. wnioskiem podano, że ww. kontrakty są przed realizacją.

Z wyjaśnień p.o. Dyrektora BSI wynika, że dwa kontrakty spośród wyżej wymienionych nie zostały rozpoczęte, gdyż dotychczas ich uruchomienie nie było niezbędne do realizacji Projektu. Kontrakt 3 z zadania 3 nie został rozpoczęty, ponieważ został włączony w będący w trakcie realizacji etap III/ zadanie 1/ kontrakt 1 – *Wybór Operatora Infrastruktury*.

Z aktualnego harmonogramu rzeczowo-finansowego wynika, że wydatkowanie środków na realizację w ramach etapu II zadania 5 kontraktu 1 – *Wykonawca działań szkoleniowych* powinno rozpocząć się w I kwartale 2014 r. Postępowanie na kompleksową realizację usługi szkoleniowej wraz z zapewnieniem materiałów dydaktycznych, materiałów informacyjno-edukacyjnych i dostawą materiałów biurowych w ramach Projektu wszczęto 13 maja 2014 r. Umowę w tym zakresie podpisano 15 października 2014 r.

P.o. Dyrektor BSI wyjaśnił, że opóźnienie rozpoczęcia realizacji działań szkoleniowych spowodowane było niskim stanem zaawansowania prac budowlanych w I kwartale 2014 r. Zbyt duża odległość czasowa pomiędzy szkoleniami, które miały zachęcić mieszkańców województwa świętokrzyskiego do korzystania z Internetu, a możliwością dołączenia się do budowanej regionalnej sieci szerokopasmowej zniechęciłaby potencjalnych klientów i mogłaby wywołać negatywny oddźwięk społeczny. Aktualnie komponent szkoleniowy realizowany jest zgodnie z harmonogramem i nie ma zagrożeń aby nie został zakończony w terminie.

Zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 4 Umowy, Beneficjent dokonuje aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 2, w przypadku innych zmian terminu realizacji i wartości poszczególnych zadań i kontraktów.

P.o. Dyrektor BSI wyjaśnił: (...). *Biorąc pod uwagę duże obciążenie zespołu projektowego w 2014 r. związane z realizacją kilku dużych postępowań przetargowych (...) oraz rozpoczęciem odbiorów dla inwestycji liniowej a także rozbudowanym systemem monitorowania projektu zapewniającym Instytucji Pośredniczącej i Instytucji Zarządzającej informację o aktualnym stanie realizacji projektu uznano, że aktualizacja harmonogramu rzeczowo-finansowego nie jest zadaniem pilnym. Należy nadmienić, że PARP nie monitorował o wykonanie takiej aktualizacji wcześniej.* (dowód: akta kontroli str. 1088-1108, 1183, 1512, 1516, 1547-1549, 1653-1658, 1701-1705, 1712-1719)

2. W związku ze zmianą terminu zakończenia realizacji Projektu wprowadzoną do Umowy aneksem z 12 grudnia 2012 r.<sup>24</sup> nie dokonano zmiany harmonogramu realizacji Projektu, który określa przewidywane terminy realizacji działań w Projekcie oraz terminy złożenia do PARP wymaganych § 13 Umowy dokumentów.

P. o. Dyrektor BSI wyjaśnił, iż w dniu 12 grudnia 2012 r. nie były zawarte umowy z Wykonawcami sieci w związku z tym trudno było ustalić nowe terminy. Biorąc pod uwagę napotymane trudności podczas procesu projektowania i budowy ustalono telefonicznie z PARP, że ostateczna aktualizacja harmonogramów stanowiących załączniki do Umowy zostanie przeprowadzona na początku 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1417, 1547-1549)

W ogłoszonym postępowaniu w dniu 13 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem było zaprojektowanie i wykonanie pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowej w ramach Projektu, Zamawiający określił wzór umowy, stanowiący dodatek nr 4 do SIWZ. Wzór umowy w § 2 ust. 1 określał, że przedmiot Umowy zostanie wykonany do dnia 31 października 2015 r., w tym: a) projektowanie i budowa sieci: od dnia zawarcia umowy do 31.07.2015 r., b) okres zgłaszania i usuwania wad w okresie od 01.08.2015 r. do 30.09.2015 r., c) ostateczny odbiór robót budowlanych po okresie zgłaszania wad do 31.10.2015 r. W § 2 pkt 1 i 3 umowy z dnia 26 listopada 2012 r. na usługi Inżyniera Kontraktu podano, że zakładany okres świadczenia usług to 3.12.2012 r. – 30.11.2015 r. Podane w tej umowie terminy dotyczące realizacji projektowania i budowy sieci, zgłaszania wad oraz ostatecznego odbioru robót budowlanych odpowiadały terminom podanym we wzorze umowy z wykonawcami. Umowa o dofinansowanie obowiązująca na dzień

<sup>24</sup> Nr POPW.02.01.00-26-046/10-04.

ogłoszenia ww. postępowania w § 7 ust. 2 określała termin zakończenia realizacji Projektu do 31 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli, str. 325-338, 544-577, 1644-1652, 1729)

P. o. Dyrektor BSI w powyższej sprawie wyjaśnił, że *ustalenia dotyczące przedłużenia terminu realizacji Projektu były przeprowadzane ustnie z PARP (Instytucja Pośrednicząca) przy udziale MRR (Instytucja Zarządzająca). W wyniku tych ustaleń Beneficjent otrzymał tzw. „zielone światło” na zastosowanie takiego rozwiązania, co zostało potwierdzone pismem Wiceprezesa PARP z dn. 25 lipca 2012r. - stanowisko PARP w sprawie przedłużenia terminu zakończenia przedsięwzięcia było pozytywne. Po zaakceptowaniu w/w rozwiązania przez Komitet Sterujący Projektu, Beneficjent (Zamawiający) zmienił termin końcowy realizacji inwestycji w dokumentacji przetargowej przed aneksowaniem umowy o dofinansowanie, gdyż : ze względu na wcześniejsze opóźnienia w realizacji projektu czas przewidywany pierwotnie na wykonanie inwestycji tj. do 30.06.2015 r. był zbyt krótki, co mogło skutkować brakiem ofert lub zmniejszeniem ich liczby (ograniczeniem konkurencyjności postępowania); czas potrzebny na aneksowanie umowy o dofinansowanie przez PARP, które w tym przypadku trwało ponad trzy miesiące, znacząco opóźniłby wszczęcie postępowania, co z kolei dramatycznie skróciłoby czas na projektowanie i budowę sieci i mogło wywołać efekt jw.* (dowód: akta kontroli, str.1828)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym podobszarze.

### 1.3. Finansowe rozliczenia realizacji projektu

#### Opis stanu faktycznego

W § 12 ust.1 Umowy Beneficjent został zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego, o którym mowa w § 1 pkt 12, służącego do finansowej obsługi Projektu. Beneficjent do obsługi Projektu posiadał wyodrębniony rachunek bankowy w Banku Gospodarki Żywnościowej S.A w Oddziale Operacyjnym w Kielcach w walucie PLN, a od września 2011 r. w Getin Noble Bankiem S. A z siedzibą w Warszawie. (dowód: akta kontroli, str. 825-844, 1508-1664)

Zgodnie z § 12 ust. 2 Umowy Beneficjent zobowiązał się do prowadzenia wyodrębnionej informatycznej ewidencji księgowej lub stosowania w ramach istniejącego systemu ewidencji księgowej, odrębnego kodu księgowego umożliwiającego identyfikację wszystkich transakcji oraz poszczególnych operacji bankowych związanych z Projektem, a także zapewnienia, że środki są księgowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. W ramach istniejącego w Urzędzie systemu ewidencji księgowej Beneficjent dla realizowanego Projektu ma otwarte konta księgowe z kodem „11” przy nazwie konta otwartego dla projektu znajduje się skrót „RPW2.1 SSPW” po którym można zidentyfikować, że dane konto zostało otwarte dla realizowanego projektu. (dowód: akta kontroli, str. 1163-1182, 1508-1664)

Do 15 stycznia 2015 r. Beneficjent złożył do PARP 19 wniosków o płatność od nr POPW.02.01.00-26-046/10-01 do numeru POPW.02.01.00-26-046/10-19. W ostatnim wniosku o płatność nr POPW.02.01.00-26-046/10-19 za okres od 3.07.2014 r. do 22.09.2014 r. złożonym przez Beneficjenta wydatki od początku realizacji Projektu ogółem wynosiły 13.695.755,24 zł, w tym wydatki kwalifikowalne 11.473.015,06 zł, co stanowiło 6,99% realizacji Projektu. Wartość wskaźnika osiągniętego od początku realizacji Projektu dotycząca długości wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego wynosiła 109,15 km, co stanowiło 7,74% stopnia realizacji wskaźnika (wartość docelowa wskaźnika 1410 km), wartość wskaźnika osiągniętego od początku realizacji Projektu dotycząca liczby wybudowanych węzłów wynosiła zero (wartość docelowa wskaźnika 143). Spośród 19 wniosków złożonych przez Beneficjenta dziewięć było korygowanych na podstawie uwag zgłaszanych przez PARP. Otrzymane przez Beneficjenta uwagi do wniosków o płatność z PARP, obejmowały m.in. kwestie: związane z kosztami osobowymi tj. uzupełnienie wymiaru czasu, uzupełnienia zakresów obowiązków, opisu faktur, wyjaśnienia metodologii wyliczeń, poprawienie danych dotyczących wskaźnika realizacji Projektu. W przypadku wniosku o płatność nr POPW.02.01.00-26-046/10-04 za okres od 21.10.2011 r. do 20.01.2012 r., Instytucja Pośrednicząca PO RPW nie uznała wydatku w kwocie 10.325,32 zł za kwalifikowany (wydatek dotyczył wypłaty nagród uznaniowych) ze względu na niewielki stopień zaawansowania działań w Projekcie na dzień wypłaty zakwestionowanych nagród. (dowód: akta kontroli, str. 845-1120, 1150-1162)

Analiza 30 wybranych dowodów księgowych (faktur) na łączną kwotę 12.264.450,16 zł (tj. 47,7% wydatków na realizację Projektu na koniec 2014 r.) dokumentujących poniesione wydatki na realizację Projektu wykazała, że: badane wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w Umowie; dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków na realizację Projektu zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowej kwocie; dostawy i usługi, na które poniesiono wydatki w ramach realizacji Projektu wykazane w ewidencji księgowej zostały faktycznie dostarczone; wydatki były niezbędne do realizacji Projektu; każdy z badanych dowodów był opisany w związku z realizacją którego etapu, zadania i kontraktu został poniesiony; badane wydatki nie były objęte podwójnym finansowaniem; były kwalifikowalne w ramach Projektu. (dowód: akta kontroli, str. 1121-1138, 1183, 1508-1664, 1670)

Powyższe badanie dowodów księgowych potwierdziło nieprawidłowość stwierdzoną przez PARP w trakcie kontroli przeprowadzonej u Beneficjenta w dniach od 1 do 5 grudnia 2014 r. tj.: w przypadku dziewięciu badanych dowodów numer NIP wystawcy dowodu księgowego był niezgodny z numerem NIP podanym we wniosku o płatność złożonym przez Beneficjenta. Dotyczyło to dowodów księgowych ujętych we wnioskach złożonych przez Beneficjenta a pozytywnie zweryfikowanym pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym przez PARP. (dowód: akta kontroli, str. 1121-1123, 1797-1826)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

## **2. Realizacja przez Zarząd Województwa zadań Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym**

### **2.1. Wybór projektów budowy sieci szerokopasmowych**

Opis stanu  
faktycznego

W miesiącach maj-czerwiec 2010 r. ogłoszono jeden konkurs w zakresie realizacji projektów dotyczących infrastruktury Internetu szerokopasmowego, na który wpłynęło dziewięć wniosków o łącznej wartości 84.164.317,56 zł. Do dofinansowania zakwalifikowano pięć projektów, przy czym dwa z nich znalazły się na liście rezerwowej. Trzy projekty z pozostałych odrzucono na etapie oceny formalnej. Jeden z beneficjentów zrezygnował z podpisania pre-umowy.

Na terenie województwa świętokrzyskiego zrealizowano trzy projekty dotyczące Internetu szerokopasmowego i były to:

1. e-świętokrzyskie – budowa sieci światłowodowych wraz z urządzeniami na terenie Miasta Kielce, którego beneficjentem środków była gmina Kielce. Wartość projektu wyniosła 25.625.400,99 zł, w tym wartość dofinansowania – 18.763.925,68 zł;
2. e-świętokrzyskie – budowa miejskich sieci światłowodowych jst. (odpowiednio jw. gmina Skarżysko-Kamienna; 14.055.178,15 zł; 11.917.538,59 zł);
3. Tworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa informacyjnego – budowa masztów internetowych w Gminie Mniów (gmina Mniów; 218.954,72 zł; 101.974,98 zł).  
(dowód: akta kontroli str. 671, 672, 699-702)

Wszystkie oceny formalne i merytoryczne złożonych wniosków o dofinansowanie zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi procedurami. Trzy wnioski odrzucono na etapie oceny formalnej, w tym dwa z powodu przekroczenia maksymalnej intensywności pomocy przewidzianej dla projektów objętych pomocą publiczną, która została ustalona na poziomie 50% całkowitych kosztów kwalifikowalnych projektu (we wnioskach maksymalną wartość dofinansowania wykazano na poziomie 60%). Jeden z wniosków nie przeszedł etapu oceny formalnej, gdyż w złożonym (już poprawionym wniosku) beneficjent nie wyeliminował wskazanych przez Urząd uchybień. (dowód: akta kontroli str. 685-687, 699-702)

Jeden z beneficjentów, pomimo iż jego wniosek pozytywnie przeszedł zarówno etap oceny formalnej, jak i merytoryczno-technicznej, zrezygnował z realizacji projektu, gdyż w wyniku decyzji Zarządu Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Zarząd) kwota dofinansowania

została obniżona do wartości 1.908.100,00 zł<sup>25</sup>. Zmniejszone dofinansowanie wymagało poniesienia dużo większego nakładu ze strony beneficjenta i w związku z tym odstąpił on od podpisania pre-umowy. (dowód: akta kontroli str. 688-702)

Listę projektów wybranych do wsparcia zatwierdzono uchwałą Zarządu w dniu 27 października 2010 r. Umowy zostały zawarte:

- z gminą Kielce w dniu 31 grudnia 2010 r. na kwotę 27.124.575,50 zł, w tym dofinansowanie w kwocie 19.998.949,51 zł,
- z gminą Skarżysko-Kamienna w dniu 30 grudnia 2012 r. na kwotę 14.022.719,84 zł, w tym dofinansowanie w kwocie 11.919.311,86 zł,
- z gminą Mniów w dniu 10 marca 2014 r. na kwotę 223.260,00 zł, w tym dofinansowanie w kwocie 111.630,00 zł (w tym środki UE – 94.885,50 zł).

Zakończenie realizacji tych projektów ustalono odpowiednio na: 31 grudnia 2012 r., 31 maja 2013 r. i 22 listopada 2013 r.

W § 6 powyższych umów zawarto zapisy odnoszące się do zasad wydatkowania i rozliczania zaliczek, a w §§ od 11 do 15 zapisy dotyczące monitoringu, kontroli i audytu (zarówno IZ RPO jak i innych uprawnionych instytucji zewnętrznych). (dowód: akta kontroli str. 672, 676-680, 1829-1855, 1874-1909, 1930-1970)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

## **2.2. Nadzór nad realizacją projektów zakwalifikowanych do dofinansowania**

Opis stanu  
faktycznego

Wszystkie projekty zostały zakończone. Kwoty wydatków rozliczonych wyniosły dla gminy:

- Kielce: 18.763.925,68 zł (wartość całego projektu: 25.625.400,99 zł);
- Skarżysko-Kamienna: 11.792.142,41 zł (14.048.725,96 zł);
- Mniów: 101.974,98<sup>26</sup> zł (218.954,72 zł).

Długość wybudowanych sieci Internetu szerokopasmowego wyniosła 159,67 km. Ponadto z wniosku o dofinansowanie złożonego przez gminę Kielce wynika, że sieć obejmuje budowę 7 węzłów rdzeniowych oraz 141 węzłów dostępowych. W pozostałych dwóch wnioskach informacji dotyczącej węzłów nie umieszczono.

Gmina Mniów złożyła jeden wniosek o płatność (końcowy), natomiast gmina Kielce oraz gmina Skarżysko-Kamienna poza wnioskami końcowymi złożyły odpowiednio: 25 i 11 wniosków o płatności pośrednie. Do wszystkich złożonych przez beneficjentów wniosków o płatność załączono wszystkie wymagane dokumenty, w tym m.in. faktury potwierdzające dokonanie wydatków, wyciągi bankowe, zawarte umowy, protokoły zdawczo-odbiorcze, dokumentację przetargową oraz stosowne pełnomocnictwa i upoważnienia. (dowód: akta kontroli str. 10-15, 266-267, 1856-1873, 1910-1929, 1971-1994)

W przypadku pięciu wniosków o płatność złożonych przez gminę Skarżysko-Kamienną (w tym wniosku o płatność końcową) Urząd miał zastrzeżenia co do ich poprawności i kompletności. Były to uwagi niepowodujące negatywnych skutków związanych z rozliczeniem rzeczowo-finansowym projektu i dotyczyły m.in. wpisywania: błędnych kwot, niepełnej nazwy zadania, błędnego stanu realizacji, błędnej nazwy towaru lub usługi, nieprawidłowej daty zapłaty, błędnej kwoty wydatków kwalifikowalnych, nieprawidłowej wartości wskaźników. Każdorazowo wyznaczano beneficjentowi nieprzekraczalne terminy na dostarczenie poprawionych wniosków o płatność, z których beneficjent się wywiązywał. (dowód: akta kontroli str. 10-15, 24-65)

Po złożeniu każdego z wniosku o płatność w Urzędzie przeprowadzano analizy w zakresie jego kompletności. Oceny formalno-rachunkowej oraz merytorycznej wniosku dokonywały

<sup>25</sup> Wnioskodawca ubiegał się o dofinansowanie z EFRR w kwocie 3.922.661,00 zł

<sup>26</sup> ERRR – 86.678,73 zł, budżet państwa – 15.296,25 zł

dwie osoby w formie list sprawdzających, które były zgodne z obowiązującymi wzorami wynikającymi z instrukcji wykonawczej projektu. (dowód: akta kontroli str. 10-15)

Kontrole krzyżowe w zakresie przedstawienia tych samych wydatków w innych wnioskach o płatność złożonych przez beneficjenta były przeprowadzane w trakcie weryfikacji wniosku o płatność. Każdorazowo w weryfikacji wniosku o płatność (z Karty oceny wniosku o płatność) sprawdzano czy wydatki przedstawione we wniosku o płatność nie zostały rozliczone w innych wnioskach o płatność złożonych przez beneficjenta.

Jak wyjaśnił Maciej Baniak, Kierownik Oddziału Rozliczeń, dla zapewnienia kontroli krzyżowej horyzontalnej, mającej na celu wykrywanie i eliminowanie podwójnego finansowania wydatków na podstawie dokumentów finansowo-księgowych przedkładanych równoległe w ramach RPOWŚ 2007 – 2013 i PROW 07-13 lub PO RYBY 2007 – 2013, Oddział Kontroli zapewnia sprawdzanie w trakcie kontroli na miejscu występowania na oryginałach faktur (lub dokumentów o równoważnej wartości dowodowej) adnotacji instytucji wdrażających PROW 07-13 (...) prowadzona jest szczegółowa weryfikacja duplikatów faktur lub dokumentów o równoważnej wartości dowodowej w celu stwierdzenia faktu, czy oryginał dokumentu nie posłużył rozliczeniu wydatków w jednym programie a duplikat w innym. Kontrolę krzyżową horyzontalną przeprowadzono w przypadku projektu realizowanego przez gminę Mniów, w związku z tym, iż beneficjent ten realizował projekty w ramach PROW 07-13. Pozostali beneficjenci nie realizowali projektów w ramach PROW 07-13 i PO RYBY 07-13 i w związku z tym nie przeprowadzono kontroli krzyżowych horyzontalnych. (dowód: akta kontroli str. 15, 681-684)

Zgodnie z § 5 ust. 3 umów o dofinansowanie przekazanie płatności pośrednich i końcowych powinno nastąpić w terminie do 2 miesięcy od dnia zatwierdzenia przez Urząd wniosku o płatność. Każdorazowo dyspozycję przelewu przekazywano do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca. (dowód: akta kontroli str. 10-19, 77, 1829-1855, 1874-1909, 1930-1970)

Na lata 2011-2014 sporządzano Roczny Plan Kontroli RPOWŚ. Zgodnie z procedurami kontrolnymi kontrola obejmowała: kontrolę/weryfikację wniosków beneficjenta o płatność; kontrolę/weryfikację dokumentów załączonych do wniosku beneficjenta o płatność, potwierdzających poniesienie wydatków w związku z realizacją projektu; kontrolę na miejscu realizacji projektu (ew. w siedzibie beneficjenta).

Kontrola na miejscu realizacji projektu dokonywana była przed Oddział Kontroli wg procedur opisanych w Instrukcji Wykonawczej.

Przeprowadzone kontrole końcowe w miejscu realizacji projektu (nie przeprowadzano kontroli doraźnych w trakcie trwania projektu) dotyczyły każdorazowo siedmiu obszarów, tj.:

1. zgodności danego projektu z umową o dofinansowanie;
2. dokumentacji finansowej związanej z przepływem środków na finansowanie danego projektu;
3. przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych;
4. weryfikacji zgodności dokumentacji rzeczowo-finansowej z wnioskiem aplikacyjnym, planem przedsięwzięcia;
5. weryfikacji osiągnięcia poziomu wskaźników zamieszczonych we wniosku aplikacyjnym na podstawie przedstawionych dokumentów;
6. zakres działań informacyjnych i promocyjnych dla projektów współfinansowanych w ramach EFRR;
7. terminowości składania wniosków o płatność.

Przeprowadzone kontrole wykazały nieprawidłowości:

- w obszarze trzecim i piątym i w zakresie z nich wynikających w pierwszym. Stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w zamówieniach udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego. Ponadto w przypadku części zamówień udzielonych na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych stwierdzono niezachowanie zasady konkurencyjności, nieupublicznianie informacji o zamówieniach na stronie internetowej oraz poniesienie wydatków, które nie były niezbędne do realizacji projektu. Ponadto beneficjent nie osiągnął kluczowego wskaźnika produktu *Ilość uruchomionych PIAP* oraz nie zrealizował w pełni założonego wskaźnika rezultatu (gmina Kielce);

- w obszarze drugim, trzecim, czwartym i piątym i w zakresie z nich wynikających w pierwszym. Stwierdzono nieterminowe regulowanie części zobowiązań, uchybienia w zakresie przeprowadzonych postępowań przetargowych, brak elementów promocyjnych informacji o współfinansowaniu i hasła promocyjnego na części dokumentów wytworzonych w ramach projektów. Ponadto przeprowadzona wizja lokalna wykazała, że Biblioteka Publiczna opuściła budynek, w którym została zamontowana szafa teleinformatyczna z łączem światłowodowym. W związku z tym, że opuszczony budynek miał być zagospodarowany przez instytucję prywatną koszt sieci w tym budynku nie mógł być uznany jako kwalifikowalny (gmina Skarżysko-Kamienna);
- w obszarze trzecim i szóstym i w zakresie z nich wynikających w pierwszym, tj. nieprawidłowo przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego oraz nie umieszczono na tablicach informacyjnych informacji o współfinansowaniu projektu z budżetu państwa. W związku z przeprowadzoną kontrolą IZ nałożyła na beneficjenta korektę finansową w wysokości 24.600,00 zł (kwota wydatków niekwalifikowalnych 49.200,00 zł). Przyjęto maksymalny wskaźnik nałożonej korekty w wysokości 25%. W wyniku odwołania wskaźnik zmniejszono na 5 % i w związku z tym kwota wyniosła 4.920,00 zł (gmina Mniów).

Powyższe kontrole wykazały uchybienia i nieprawidłowości skutkujące zwrotem dofinansowania w kwotach (odpowiednio dla ww. projektów): 30.372,30 zł, 66.167,60 zł i 4.920,00 zł.

Beneficjenci nie zostali zobowiązani do dokonania zwrotu powyższych kwot (wraz z odsetkami<sup>27</sup>), gdyż zostały one potrącone z należnej im kwoty dofinansowania wynikającej z rozliczenia końcowego. (dowód: akta kontroli str. 10-15, 110-265)

W Urzędzie nie podejmowano działań zarządczych w przypadku stwierdzenia opóźnień w realizacji przez beneficjentów projektów budowy sieci szerokopasmowej, gdyż wynikające z umów o dofinansowanie terminy zakończenia inwestycji nie zostały przekroczone. Jednakże w przypadku inwestycji realizowanych przez gminy Kielce i Skarżysko-Kamienna aneksami przedłużano pierwotne terminy zakończenia inwestycji. Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor Departamentu Wdrażania EFRR Irena Sochacka: *IZ każdorazowo analizowała przyczyny zgłaszanych przez beneficjentów projektów budowy sieci szerokopasmowej wniosków związanych z koniecznością wydłużenia terminu zakończenia realizacji danej inwestycji. Dla projektu nr WND-RPSW.02.02.00-26-004/10 wśród przyczyn mających bezpośredni wpływ na przesunięcia terminów zakończenia inwestycji były m. in. niekorzystne warunki atmosferyczne utrudniające prowadzenie prac budowlanych, przedłużające się procedury administracyjne, katastrofa budowlana, rozszerzenie zakresu jednej z kategorii wydatków a co za tym idzie przeprowadzenie czasochłonnych procedur, opóźnienia w realizacji prac inwestycyjnych, brak odbioru końcowego u jednego z partnerów projektu. Dla projektu nr WND-RPSW.02.02.00-26-023/10 wydłużenie terminu realizacji projektu związane było m. in. z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi utrudniającymi prowadzenie prac budowlanych, opóźnieniami w dostawie sprzętu, przeprowadzeniem właściwej promocji projektu, zaniedbaniami ze strony inżyniera kontraktu.* (dowód: akta kontroli str. 703, 1829-1855, 1874-1909, 1930-1970)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

### 2.3. Monitorowanie efektów realizowanych projektów

Opis stanu  
faktycznego

Założono następujące wskaźniki realizacji produktu (dwa pierwsze) i rezultatu:

- długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego: 75,83 km dla gminy Kielce i 82,51 km dla gminy Skarżysko-Kamienna;
- liczba uruchomionych PIAP: odpowiednio 20 szt. i 36 szt.;
- liczba szkół, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu: 47 i 32;
- liczba jednostek publicznych, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu: 150 i 82;

<sup>27</sup> Odsetki wyniosły odpowiednio: 1.314,00 zł; 10.982,00 zł; 0 zł

oraz wskaźniki rezultatu tylko dla gminy Kielce, tj.: przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych etatów (EPC) – 5 na koniec 2014 r. i liczba osób korzystających z PIAP na rok – 10 tys.

W przypadku projektu gminy Mniów założono dwa wskaźniki rezultatu: dwie szkoły oraz 261 osób uzyskało możliwość dostępu do Internetu. Wszystkie powyższe wskaźniki zostały osiągnięte w co najmniej 100%. (dowód: akta kontroli str. 89-94, 114-115, 177-178, 236-237, 241, 267, 704-705)

Monitoring pod kątem rzeczowo-finansowym był prowadzony na podstawie punktu 13 wniosku o płatność (*Postęp finansowy realizacji projektu*), który porównywano z harmonogramem rzeczowo-finansowym zawartym we wniosku o dofinansowanie. W przypadku wystąpienia problemów w trakcie realizacji projektu Beneficjent opisywał je w punkcie 16 wniosku o płatność. Sprawdzenie postępu realizacji projektu udokumentowane było w karcie weryfikacji wniosku o płatność (punkty 23 i 24). Konrad Januszewski, Kierownik Oddziału Rozliczeń, wyjaśnił: *IZ monitorowała przypadki zgłaszanych przez Beneficjentów problemów występujących w trakcie realizacji projektów:*

*W projekcie nr WND-RPSW.02.02.00-26-023/10, Beneficjent trzykrotnie wydłużał termin realizacji Projektu. Problemy te były niezależne od Beneficjenta i dotyczyły: niekorzystnych warunków atmosferycznych, braków kadrowych i sprzętowych wykonawcy, odstąpienia od umowy z nierzetelnym wykonawcą, ponownego przeprowadzenia postępowania przetargowego, które doprowadziło do wyłonienia nowego wykonawcy i podpisania z nim umowy, opóźnień w dostawie sprzętu i wiążącym się z tym opóźnień w prawidłowej realizacji promocji projektu, zaniedbań inżyniera kontraktu.*

*W projekcie nr WND-RPSW.02.02.00-26-004/10 Beneficjent poinformował IZ o katastrofie budowlanej z grudnia 2012 r. polegającej na zapadnięciu się jednej z ulic, w wyniku czego powstała wyrwa o głębokości 20 i szerokości 60 metrów. Katastrofa spowodowała zerwanie istniejących rurociągów kablowych. Zgłoszenie to do Instytucji Zarządzającej miało miejsce w styczniu 2013 r. wobec czego termin realizacji projektu (do 31 maja 2013 r.) nie był zagrożony. Dodatkowe roboty spowodowane katastrofą budowlaną wykonano do dnia 8 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 15, 95-109, 706-708)*

#### Ocena cząstkowa

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

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>28</sup>, wnosi o uaktualnienie harmonogramu realizacji Projektu, stanowiącego załącznik nr 9 do Umowy oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego, będącego załącznikiem nr 4 do Umowy.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

#### Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia 27 stycznia 2015 r.

Kontrolerzy  
Agnieszka Olejarz  
specjalista kontroli państwowej

.....  
Podpis

Joanna Witkowska  
starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
Podpis

Arkadiusz Pawlik  
specjalista kontroli państwowej

.....  
Podpis

Piotr Bulski  
starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
Podpis

Wicedyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach

Tadeusz Mikołajewicz  
WICEDYREKTOR  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach

.....  
podpis  
Tadeusz Mikołajewicz