LLU.430.004.2021
Nr ewid. 194/2021/P/20/069/LLU

Informacja o wynikach kontroli

EFEKTY REALIZACJI PROJEKTÓW DOTYCZĄCYCH ZAPEWNIENIA SZEROKOPASMOWEGO DOSTĘPU DO INTERNETU NA TERENIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli
Efekty realizacji projektów dotyczących zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu na terenie województwa lubelskiego

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie

Edward Szempruch

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 08.03.2022

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

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 7

2. OCENA OGÓLNA 10

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 12

4. WNIOSKI 23

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 25

5.1. Centrum Projektów Polska Cyfrowa. 25
5.2. Beneficjenci realizujący projekty 45
5.3. Urząd Komunikacji Elektronicznej 66
5.4. PGE Dystrybucja S.A. 79

6. ZAŁĄCZNIKI 82

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 82
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 90
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 101
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 102
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 103
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 104

Zdjęcie na okładce:
©manfredxy, Prapat, Christian Schwier – adobe.stock.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Beneficjent	Przedsiębiorca telekomunikacyjny realizujący na podstawie umowy o dofinansowanie projekt budowy sieci szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020. Określenie stosowane w informacji głównie w odniesieniu do skontrolowanych spółek: Fibee I Spółka z o.o., Fibee IV Spółka z o.o., Hrubieszowska Telewizja Kablowa Spółka z o.o.
Biała plama	Punkt adresowy, w którym nie istnieje możliwość korzystania z usługi dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s (a w przypadku lokalizacji szkół – 100 Mb/s). Informacje o możliwości korzystania z ww. usługi ustalane są na podstawie danych z corocznej inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, prowadzonej przez Prezesa UKE.
CPPC	Centrum Projektów Polska Cyfrowa
Dostęp hurtowy	Dostęp hurtowy zgodnie z art. 2 pkt 139 rozporządzenia KE nr 651/2014. Dostęp przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do sieci szerokopasmowej (infrastruktury) wybudowanej przez beneficjenta ze środków finansowych POPC, umożliwiający innemu przedsiębiorcy (operatorowi) korzystanie z tej sieci.
Fibee I	Fibee I Spółka z o.o.
Fibee IV	Fibee IV Spółka z o.o.
FTTx	Technologia budowy przewodowej światłowodowej sieci NGA w różnych odmianach (FTTx), w zależności od miejsca doprowadzenia włókna światłowodowego – punktu zakończenia włókna światłowodowego w bezpośredniej bliskości odbiorcy końcowego: FTTH (Fiber to the home) – światłowód do domu, FTTB (Fiber to the building) – światłowód do budynku, FTTC (Fiber to the Curb/Cabinet) – światłowód do szafy rozdzielczej.
HTK	Hrubieszowska Telewizja Kablowa Spółka z o.o.
Konkurs POPC	Jeden z czterech naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym w zakresie wsparcia bezzwrotnego, organizowany przez CPPC w ramach I osi priorytetowej, działania 1.1 POPC.
Pierwszy konkurs	Konkurs POPC ogłoszony 30 września 2015 r., nr POPC.01.01.00-IP.01-00-001/15.
Drugi konkurs	Konkurs POPC ogłoszony 30 września 2016 r., nr POPC.01.01.00-IP.01-00-002/16.
I runda trzeciego konkursu	Konkurs POPC ogłoszony 10 listopada 2017 r., nr POPC.01.01.00-IP.01-00-004/17.
II runda trzeciego konkursu	Konkurs POPC ogłoszony 4 października 2018 r., nr POPC.01.01.00-IP.01-00-004/17.
Czwarty konkurs	Konkurs POPC ogłoszony 9 października 2019 r., nr POPC.01.01.00-IP.01-00-007/19.
MŚP	Mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa. Definicja oraz kryteria zaliczenia przedsiębiorstwa do tej grupy zostały określone w art. 2 pkt 2 oraz załączniku I do rozporządzenia KE nr 651/2014.
PGE Dystrybucja	PGE Dystrybucja S.A.
Przedsiębiorca energetyczny	Przedsiębiorstwo energetyczne prowadzące koncesjonowaną działalność gospodarczą, polegającą na dystrybucji energii elektrycznej. Właściciel infrastruktury technicznej w postaci słupów elektroenergetycznych, na których podwieszane są światłowodowe kable telekomunikacyjne.
OSE	Ogólnopolska Sieć Edukacyjna. Publiczna sieć telekomunikacyjna służąca świadczeniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych szkołom, działająca przede wszystkim w celu umożliwienia szkołom bezpłatnego szerokopasmowego dostępu do Internetu.

POPC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 przyjęty decyzją Komisji Europejskiej nr C(2014) 9384 final z dnia 5 grudnia 2014 r. (wersja zaakceptowana decyzją Komisji Europejskiej z dnia 5 grudnia 2014 r. ze zmianami z dnia 15 lutego 2017 r. oraz z dnia 12 marca 2018 r.). Środki finansowe na jego realizację pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
Projekt	Przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji, zgłoszone do objęcia albo objęte współfinansowaniem UE jednego z funduszy strukturalnych albo Funduszu Spójności w ramach programu operacyjnego. Przedsięwzięcie szczegółowo określone we wniosku o dofinansowanie projektu.
Rozporządzenie KE nr 651/2014	Rozporządzenie Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu[1].
Rozporządzenie w sprawie infrastruktury szerokopasmowej POPC	Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020[2].
Sieć NGA	*Next-generation access* (ang.) — sieć dostępu nowej generacji zgodnie z art. 2 pkt 138 rozporządzenia KE nr 651/2014. Zaawansowana sieć, która posiada co najmniej następujące cechy: dostarcza w sposób niezawodny usługi o bardzo dużej szybkości przypadającej na abonenta za pomocą światłowodowego łącza dosyłowego (lub z wykorzystaniem równoważnej technologii), które znajduje się na tyle blisko lokalu użytkownika, aby gwarantować rzeczywistą bardzo wysoką szybkość transmisji; umożliwia świadczenie szeregu zaawansowanych usług cyfrowych oraz zapewnia znacznie wyższe szybkości wysyłania.
Sieć szerokopasmowa	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.
Słupy elektroenergetyczne	Słupy linii elektroenergetycznej niskiego napięcia (nN) i średniego napięcia (SN), stanowiące własność przedsiębiorcy energetycznego i udostępniane przedsiębiorcom telekomunikacyjnym w celu podwieszenia infrastruktury sieci szerokopasmowej.
SIIS	System Informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej. System teleinformatyczny służący do gromadzenia, przetwarzania, prezentowania i udostępniania informacji o infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych oraz budynkach umożliwiających podłączenie.
SIO	System Informacji Oświatowej
Trwałość projektu	Obowiązek utrzymania przez beneficjenta infrastruktury, wybudowanej w ramach projektu dofinansowanego środków UE, w okresie pięciu lat (lub trzech w przypadku MŚP) od płatności końcowej na jego rzecz.
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3].

[1] Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm.

[2] Dz. U. poz. 1466, ze zm.

[3] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach w związku z COVID-19	Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19[4].
Ustawa o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych	Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[5].
Ustawa wdrożeniowa	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[6].

[4] Dz. U. z 2021 r. poz. 986, ze zm.

[5] Dz. U. z 2021 r. poz. 777, ze zm.

[6] Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie dofinansowano z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 i zrealizowano na terenie województwa lubelskiego projekty budowy infrastruktury telekomunikacyjnej sieci szerokopasmowej, dostępnej dla szkół, gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy należycie realizowano zadania związane z przygotowaniem konkursów, wyborem projektów i nadzorem nad ich realizacją?
2. Czy prawidłowo realizowano i rozliczano projekty?
3. Czy w związku z budową sieci telekomunikacyjnych zapewniono dostęp do słupów elektroenergetycznych?
4. Czy należycie realizowano zadania w zakresie inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej, zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej przedsiębiorstw energetycznych oraz kontroli budowy sieci szerokopasmowych?
5. Czy realizacja projektów przyniosła zakładane efekty?

Jednostki kontrolowane

Centrum Projektów Polska Cyfrowa

Beneficjenci:
(trzy spółki z o.o. realizujące projekty: Fibee I, Fibee IV, HTK).

Urząd Komunikacji Elektronicznej

PGE Dystrybucja S.A.

Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2021[7]

W wyniku rozwoju technologii cyfrowych, zarówno w instytucjach publicznych, jak i gospodarstwach domowych, wystąpiło znaczne zapotrzebowanie na szybki i stały dostęp do Internetu, umożliwiający korzystanie z dużej ilości danych, jednocześnie na wielu urządzeniach. Pandemia COVID-19 potwierdziła, że działania ukierunkowane na zaspokojenie wzrastających potrzeb są zasadne i konieczne w najbliższej przyszłości.

Szybki i łatwy dostęp do dużej ilości danych w Internecie jest możliwy dzięki telekomunikacyjnej sieci szerokopasmowej, tj. sieci zapewniającej odpowiednio wysoką prędkość pobierania danych. Może być ona budowana w różnych technologiach, jednak za najbardziej skuteczną uznawana jest *sieć dostępu nowej generacji* (NGA) w postaci sieci światłowodowej FTTx w różnych odmianach uzależnionych od miejsca doprowadzenia włókna światłowodowego do końcowego odbiorcy. Wymagania wobec sieci szerokopasmowej się zwiększają. W 2010 r. była to sieć zapewniająca prędkość pobierania danych od 30 Mb/s do 100 Mb/s. Aktualnie standardem stają się sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s.

Sieci o bardzo dużej przepustowości są niezbędne do maksymalizowania potencjału wzrostu gospodarki cyfrowej. W dokumentach strategicznych Komisji Europejskiej zdefiniowano cele dotyczące rozwoju sieci szerokopasmowych do osiągnięcia w państwach członkowskich: w 2010 r. założono do 2020 r. zapewnienie wszystkim Europejczykom dostępu do sieci o przepustowości 30 Mb/s oraz co najmniej połowie z nich do sieci 100 Mb/s; w 2016 r. dodatkowo założono do 2025 r. zapewnienie dostępu do sieci o przepustowości 100 Mb/s dla wszystkich mieszkańców oraz do sieci 1Gb/s dla wszystkich miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego[8]. Analogiczne założenia przyjęto dla kraju w programie Rządu Rzeczypospolitej Polskiej[9].

Aby osiągnąć wskazane cele na całym terytorium kraju, konieczne jest wsparcie finansowymi środkami publicznymi budowy sieci na obszarach, które nie są komercyjnie opłacalne dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych, tj. na terenach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia i rozproszonej zabudowie. Wsparcie takie realizowano już w ramach programów operacyjnych finansowanych z UE w latach 2007–2013. W perspektywie finansowej 2014–2020 dofinansowanie udzielane było przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa w ramach I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (alokacja 1,02 mld euro).

[7] Do dnia zakończenia kontroli (tj. do 18 czerwca 2021 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

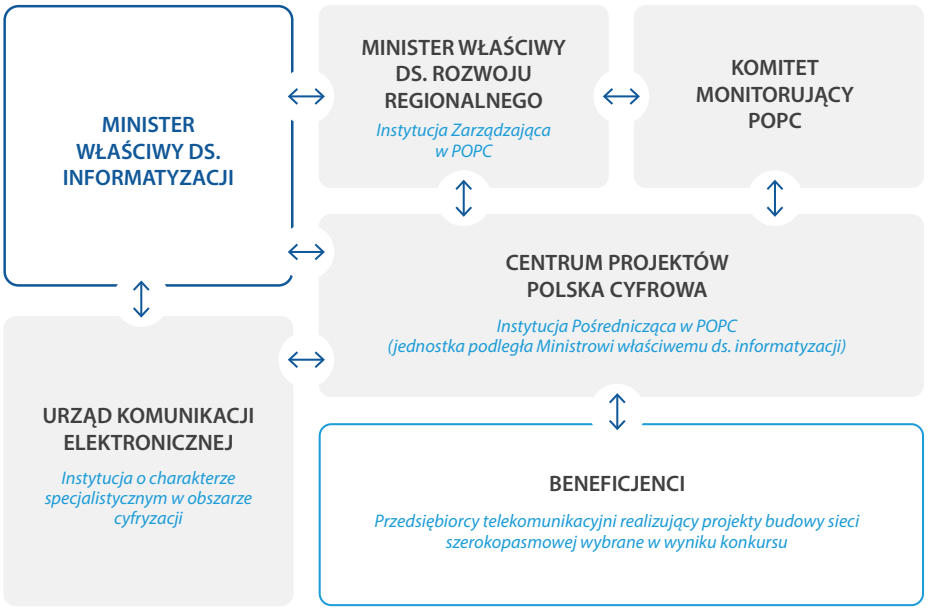
[8] Komunikaty Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: z 19 maja 2010 r. *Europejska agenda cyfrowa*, z 14 września 2016 roku *Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego*. W Komunikacie z 9 marca 2021 roku *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w Cyfrowej Dekadzie* przewidziano także zapewnienie do 2030 r. łączy gigabitowych wszystkim gospodarstwom domowym w Europie.

[9] Narodowy Plan Szerokopasmowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r., zaktualizowany w dniu 10 marca 2020 r.

W latach 2015–2019 CPPC zorganizowało cztery konkursy, których przedmiotem było wyłonienie projektów wsparcia bezzwrotnego w ramach I osi priorytetowej POPC. W pierwszym konkursie, ogłoszonym 30 września 2015 r., przeznaczono na dofinansowanie projektów 600 mln zł, w drugim (30 września 2016 r.) 3 mld zł. W przypadku dwóch rund trzeciego konkursu alokacja wyniosła: w I rundzie 1,9 mld zł (ogłoszenie 10 listopada 2017 r.), w II rundzie 143 mln zł (4 października 2018 r.). W czwartym konkursie (9 października 2019 r.) na dofinansowanie przeznaczono 580 mln zł. Kwota przyznanego dofinansowania według umów zawartych w wyniku rozstrzygnięć konkursowych wyniosła 4,3 mld zł.

CPPC jest jednostką podległą Ministrowi Cyfryzacji (właściwemu do spraw informatyzacji)[10], realizującą w ramach POPC zadania Instytucji Pośredniczącej. Instytucją Zarządzającą POPC jest Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (właściwy do spraw rozwoju regionalnego)[11]. W systemie realizacji wsparcia POPC funkcjonował Komitet Monitorujący POPC (organ doradczo-opiniodawczy, powoływany przez Instytucję Zarządzającą) oraz UKE (instytucja udzielająca CPPC specjalistycznego wsparcia m.in. w zakresie określenia obszarów konkursowych oraz kontroli realizacji projektów).

Infografika nr 1
System realizacji I osi priorytetowej POPC w zakresie dotyczącym projektów budowy sieci szerokopasmowej dofinansowanych w formie bezzwrotnej w trybie konkursowym



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CPPC, dotyczących systemu realizacji POPC.

W wyniku dwóch konkursów, organizowanych przez CPPC w ramach I osi POPC, przedsiębiorcy telekomunikacyjni otrzymali na realizację projektów budowy sieci szerokopasmowej na terenie województwa lubelskiego

[10] Poprzednio w objętym kontrolą okresie: Minister Administracji i Cyfryzacji.

[11] Poprzednio w objętym kontrolą okresie: Minister Inwestycji i Rozwoju, Minister Rozwoju.

dofinansowanie, w formie bezzwrotnych dotacji, w kwocie 772,8 mln zł: 17,2 mln zł w ramach pierwszego konkursu oraz 755,6 mln zł w ramach I rundy trzeciego konkursu.

NIK skontrolowała w CPPC sposób przygotowania konkursów, wybór projektów oraz egzekwowanie zobowiązań beneficjentów, wynikających z umów o dofinansowanie, zawartych w trzecim kwartale 2018 r. z trzema przedsiębiorcami realizującymi projekty na terenie województwa lubelskiego i wybranymi w I rundzie trzeciego konkursu. Przedmiotem kontroli w trzech spółkach z o.o., którym udzielono dofinansowania na realizację 12 projektów budowy sieci szerokopasmowej w łącznej kwocie 709,3 mln zł, była prawidłowość realizacji projektów oraz uzyskane efekty. Kontrolą objęto także Urząd Komunikacji Elektronicznej, do którego kompetencji należało m.in. ustalanie obszarów stanowiących miejsce realizacji projektów budowy sieci (obszarów bez sieci o wymaganej przepustowości co najmniej 30 Mb/s) oraz PGE Dystrybucja S.A., tj. przedsiębiorstwo dystrybucji energii elektrycznej, które udostępniało beneficjentom dostęp do słupów elektroenergetycznych na terenie województwa lubelskiego w celu podwieszenia telekomunikacyjnej sieci szerokopasmowej.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowe dofinansowanie i realizacja projektów budowy szybkiej sieci szerokopasmowej na terenie województwa lubelskiego

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację projektów budowy szybkiej sieci szerokopasmowej na terenie województwa lubelskiego, a także proces ich dofinansowania z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020. Beneficjenci nie wykonali zadań w projektach zgodnie z przyjętymi pierwotnie harmonogramami, a Centrum Projektów Polska Cyfrowa nie realizowało prawidłowo i rzetelnie zadań związanych z wyborem projektów oraz nadzorem nad ich przeprowadzeniem, w tym finansowaniem. Istotnym zagrożeniem w dłuższej perspektywie czasowej dla szerokopasmowych sieci światłowodowych, wybudowanych na słupach przedsiębiorstw energetycznych w ramach POPC, jest możliwość ich likwidacji w związku z modernizacją linii elektroenergetycznych.

Po ponad dwóch i pół roku od rozpoczęcia realizacji projektów, na koniec lutego 2021 r., beneficjenci wybudowali tylko około 3,9% zakładanej docelowo sieci o długości 14,6 tys. km i objęli zasięgiem 4,3% planowanej liczby gospodarstw domowych (docelowo 216,1 tys.). Na koniec maja 2021 r. podłączono zgodnie z warunkami konkursowymi tylko 37,1% wymaganej liczby 1176 jednostek oświatowych. Ponadto znaczne opóźnienia realizacji, spowodowane nieterminowym rozpoczęciem prac, wydłużeniem prac przygotowawczych i epidemią COVID-19, stwarzają zagrożenie, że sieć szerokopasmowa o zakładanych parametrach nie będzie także dostępna w zmienionych terminach w 2022 r. Przyjęty sposób wyznaczania obszarów przez UKE oraz zasady konkursowe określone przez CPPC nie zapewniły podłączenia lokalizacji trudno dostępnych. Konieczność objęcia tych obszarów zasięgiem sieci powoduje, że znacznie trudniejsza w realizacji będzie interwencja publiczna, finansowana ze środków UE w latach 2021–2027.

Zastosowanie w konkursach, przyjętego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji modelu bezzwrotnego wsparcia finansowego z POPC, preferującego duże przedsiębiorstwa, spowodowało ograniczenie dostępu do dofinansowania mikro oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Jednocześnie, w I rundzie trzeciego konkursu CPPC niezgodnie z obowiązującymi przepisami dokonało wyboru projektów i udzieliło dofinansowania dwóm powiązanym z dużymi przedsiębiorstwami spółkom prawa handlowego, które nie wykazały się wymaganym potencjałem ekonomicznym. Łączna kwota bezzwrotnego wsparcia dla tych beneficjentów (1084,2 mln zł) stanowiła 25% kwoty przyznanej w konkursach dla I osi priorytetowej POPC. Kapitał spółek, wynoszący 5 i 6 tys. zł, nie zabezpieczał kwoty udzielonego dofinansowania, w związku z czym, mimo zgodności z obowiązującymi przepisami, wniesione zabezpieczenia realizacji umów nie byłyby wystarczające w przypadku konieczności zwrotu przyznanych środków finansowych.

CPPC niezgodnie z postanowieniami umów i nierzetelnie egzekwowało od beneficjentów ich obowiązki. Wypłaciło dwóm beneficjentom zaliczki na realizację 11 skontrolowanych projektów w maksymalnej, możliwej do uzyskania kwocie 264,6 mln zł. Po ponad dwóch latach niewykorzystane przez nich zaliczki wynosiły aż 227 mln zł, a rozliczone przez CPPC (po dwóch i pół roku) tylko 884,4 tys. zł, tj. 0,33% wypłaconych kwot. Zawarcie aneksów do umów o dofinansowanie, zmieniających terminy rozliczenia zaliczek, spowodowało ustanie przesłanek do naliczenia przez CPPC odsetek w kwocie ogółem 17,4 mln zł od niewykorzystanych zaliczek.

CPPC nie wyegzekwowało od beneficjentów terminowego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umów oraz rozpoczęcia prac w ciągu czterech miesięcy od dnia podpisania umów. Niezgodnie z regulaminem konkursu wydłużyło okres realizacji projektów oraz zaakceptowało, jako tymczasowe rozwiązanie alternatywne, możliwość wykonania podłączenia jednostek oświatowych w technologii innej niż światłowodowa.

OCENA OGÓLNA

Nieterminowo ustosunkowało się do zmian w projektach oraz weryfikowało wnioski o płatność. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w działalności CPPC świadczą o niewystarczającym nadzorze Ministra Cyfryzacji nad tą instytucją.

Urząd Komunikacji Elektronicznej wyznaczał obszary konkursowe zgodnie z przyjętymi zasadami, jednak system inwentaryzacji, jako źródło danych do konkursów POPC, miał istotne wady, związane z nieaktualnością danych o białych plamach i brakiem danych o rzeczywistym przebiegu istniejących sieci. Określenie przez UKE warunków dostępu do sieci przedsiębiorstw energetycznych było zasadne i miało wpływ na szybszą realizację projektów POPC.

PGE Dystrybucja S.A. do końca lutego 2018 r. nie zapewniła przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostępu do słupów elektroenergetycznych w sposób umożliwiający sprawną realizację projektów POPC. Prawie połowa słupów, udostępnionych w latach 2019–2021 (do lutego) dwóm beneficjentom POPC do budowy napowietrznej sieci, była planowana do modernizacji lub likwidacji w okresie 10 lat. Likwidacja lub modernizacja linii elektroenergetycznych po upływie wymaganego okresu utrzymania sieci przez beneficjentów POPC (siedem lat) stwarza ryzyko powstania ponownych białych plam w zakresie sieci światłowodowych na terenach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia. Jest to istotne zagrożenie dla trwałości osiągniętych celów POPC i Narodowego Planu Szerokopasmowego w długoterminowej perspektywie czasowej.

Wystąpiły przypadki dublowania istniejących już sieci wybudowanych z dofinansowaniem Unii Europejskiej w ramach programów operacyjnych perspektywy finansowej 2007–2013. Wynikało to przede wszystkim z niewłaściwego przekazywania danych o tych sieciach przez przedsiębiorców, którzy je wybudowali, a także z niepodjęcia przez UKE i CPPC skutecznych działań, mających na celu wyeliminowanie możliwości wystąpienia takich przypadków.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nieprawidłowy wybór projektów do dofinansowania

CPPC dokonało w I rundzie trzeciego konkursu wyboru do dofinansowania, na 33 obszarach wsparcia, 19 projektów spółek Fibee I oraz Fibee IV[12] z naruszeniem określonych w art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej zasad rzetelności, bezstronności oraz zapewnienia wnioskodawcom równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów.

CPPC wskazało ekspertom, oceniającym wnioski spółek Fibee I i Fibee IV pod kątem potencjału ekonomicznego wnioskodawców, że zgodne z dokumentacją konkursową było w projektach tych spółek pisemne zapewnienie finansowania wkładu własnego przez zagraniczną spółkę, mimo że dokumentacja ta określała jednoznacznie, iż wymagana jest bezwarunkowa promesa kredytowa wystawiona przez bank. W trakcie konkursu CPPC nie poinformowało innych wnioskodawców o takiej interpretacji wymagań konkursowych w zakresie możliwości uznania innych niż promesa dokumentów. Ponadto nie zweryfikowało prawdziwości i poprawności tych dokumentów, mimo stosowania takiej procedury wobec dokumentów innych wnioskodawców.

W wyniku naruszenia przez CPPC zasad wyboru projektów zawarto z Fibee I i Fibee IV umowy na udzielenie dofinansowania w łącznej kwocie 1084,2 mln zł, tj. 66% kwoty dofinansowania przyznanego beneficjentom w ramach pierwszej rundy konkursu i 25% kwoty dofinansowania przyznanej w ramach czterech konkursów dla działania 1.1. POPC. [str. 25–27]

Nierówny dostęp dla sektora MŚP

W organizacji konkursów POPC przez CPPC oraz Ministerstwo Cyfryzacji[13] w latach 2015–2019 zastosowano przyjęty przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji model wsparcia, który znacznie ograniczył możliwość uzyskania dofinansowania przez przedsiębiorstwa lokalne z sektora MŚP (mimo formalnego kierowania konkursów do wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych). Wynikało to z określenia w trzech spośród czterech konkursów obszarów konkursowych obejmujących zasięg powiatów, wymagających poniesienia dużych całościowych finansowych nakładów na projekt i w związku z tym zainwestowania dużego wkładu własnego przez przedsiębiorców.

Rozdysponowane w Polsce środki wsparcia finansowego w czterech konkursach wyniosły dla sektora MŚP tylko 1021,7 mln zł (23,6%), a dla dużych przedsiębiorstw 3313 mln zł (76,4%). W województwie lubelskim lokalni przedsiębiorcy, posiadający sieci szerokopasmowe na obszarach zlokalizowanych blisko białych plam, w większości wzięli udział tylko w pierwszym konkursie (dedykowanym dla MŚP), natomiast nie byli zainteresowani udziałem w kolejnych lub nie spełniali kryteriów wyboru ze względu na nieposiadanie odpowiedniego potencjału ekonomicznego.

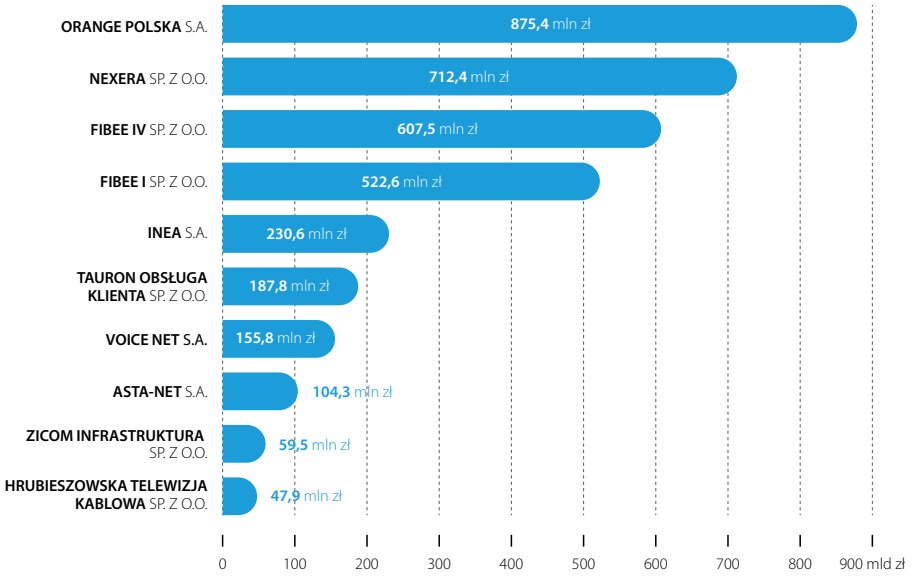
Taki podział środków publicznych pogłębił istniejące nierówności między sektorem dużych i małych przedsiębiorstw. [str. 30–33]

---

[12] W tym 11 na terenie województwa lubelskiego.

[13] Działem administracji rządowej „informatyzacja" kierował Minister Administracji i Cyfryzacji w okresie od 18 listopada 2011 r. do 16 listopada 2015 r., następnie Minister Cyfryzacji, a od 6 października 2020 r. obsługę tych zadań prowadzi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM).

Infografika nr 2
Beneficjenci projektów I osi priorytetowej POPC, którzy łącznie w czterech konkursach otrzymali najwyższe dofinansowanie (według umów – stan na dzień 31 stycznia 2021 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych CPPC.

Udzielenie dofinansowania spółkom nowo powstałym i z niewielkim kapitałem

Przygotowane przez CPPC i zatwierdzone przez Komitet Monitorujący POPC kryteria wyboru projektów w I rundzie trzeciego konkursu, dopuszczały możliwość posługiwania się doświadczeniem udziałowców w realizacji inwestycji telekomunikacyjnych. Wykazanie doświadczenia udziałowców, którzy posiadali w spółkach Fibee I i Fibee IV udziały o wartości 50 zł, sprzedane przez te spółki bezpośrednio przed złożeniem wniosków o dofinansowanie, umożliwiło powstałym w trakcie konkursu spółkom Fibee I i Fibee IV uzyskanie maksymalnej możliwej liczby punktów w projektach, w znacznym stopniu decydujących o rekomendowaniu projektów tych spółek do dofinansowania.

Mimo przyjęcia zasad konkursowych możliwych do spełnienia przede wszystkim przez duże przedsiębiorstwa, naruszenie obowiązujących przepisów przez CPPC w ramach oceny kryterium potencjału ekonomicznego oraz przyjęcie w kryteriach wyboru (kryterium doświadczenia) możliwości wykazywania doświadczenia udziałowców, umożliwiły udzielenie dofinansowania w kwocie 1084,2 mln zł spółkom Fibee I i Fibee IV, które powstały w trakcie konkursu, nie zrealizowały samodzielnie żadnej inwestycji i posiadały kapitał zakładowy w kwocie odpowiednio 5 i 6 tys. zł.

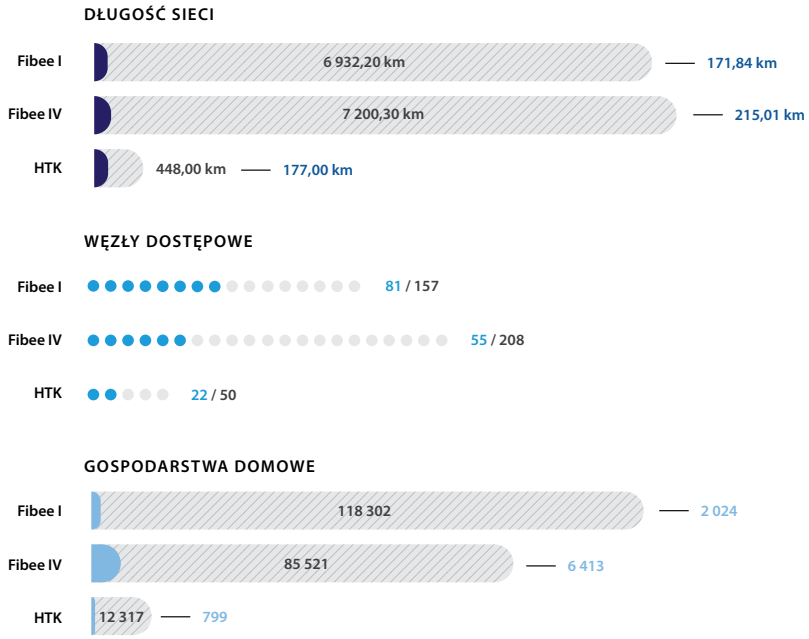
Zasady konkursowe, dotyczące zabezpieczenia przez spółki prawa handlowego o tak niewielkim majątku prawidłowej realizacji umowy, nie gwarantowały wyegzekwowania przez CPPC środków dofinansowania w przypadku konieczności ich zwrotu. Mimo zgodności z obowiązującymi przepisami, zabezpieczenia umów o dofinansowanie 19 projektów na kwoty łączne 476,7 mln zł (z Fibee I) i 607,5 mln zł (z Fibee IV), wniesione w postaci weksli *in blanco* przez te spółki, które nie posiadały innego majątku poza kapitałem zakładowym w wysokości 5 i 6 tys. zł, nie można uznać za wystarczające zabezpieczenie realizacji umowy. [str. 27–29]

Znaczne opóźnienia i niski stan zaawansowania projektów

Na koniec lutego 2021 r., po ponad dwóch i pół roku od rozpoczęcia realizacji projektów, które pierwotnie miały zakończyć się w grudniu 2021 r., w ramach skontrolowanych czterech projektów Fibee I i siedmiu Fibee IV wybudowano jedynie odpowiednio 0,2% i 3% planowanej długości sieci. Podłączono do sieci 25,4% i 3,5% jednostek oświatowych, a dostęp do niej uzyskało 1,7% i 7,5% gospodarstw domowych. Wyższymi wskaźnikami zaawansowania wykazało się lokalne mikroprzedsiębiorstwo HTK w jednym projekcie: wybudowano 39,5% długości sieci, dostęp uzyskało 6,5% gospodarstw i podłączono 77,8% jednostek oświatowych.

Infografika nr 3

Stan zaawansowania projektów skontrolowanych beneficjentów na koniec lutego 2021 r.[14] w zakresie długości wybudowanej sieci, liczby wybudowanych węzłów oraz liczby objętych siecią gospodarstw domowych (Fibee I – cztery projekty; Fibee IV – siedem projektów; HTK – jeden projekt)[15]



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wystąpiły opóźnienia w realizacji pierwotnych harmonogramów wszystkich 12 skontrolowanych projektów. Główną przyczyną było wybranie wykonawców robót przez Fibee I i Fibee IV dopiero po upływie dziewięciu miesięcy od dnia podpisania umów o dofinansowanie, a w przypadku HTK zmiana technologii budowy.

Istotny wpływ na opóźnienia, według kontrolowanych beneficjentów, miała epidemia COVID-19. NIK zauważa jednak, że nieprzewidziane czynniki zewnętrzne w postaci epidemii wystąpiły od marca 2020 r., a do tego czasu okres realizacji projektów wyniósł około 18 miesięcy, który stanowił prawie połowę (45%) maksymalnych 40 miesięcy. Według ekspertów UKE, oceniających wnioski o dofinansowanie na etapie publicznego

[14] W przypadku HTK na dzień 31 stycznia 2021 r.

[15] W przypadku gospodarstw domowych dane uwzględniają tylko teren województwa lubelskiego, w pozostałych przypadkach także teren województwa mazowieckiego objęty projektem Fibee IV na obszarze Radomski część A.

naboru, pierwotne harmonogramy projektów i ich zakres finansowy były wykonalne, możliwe do przeprowadzenia i uwzględniały czas, niezbędny na przeprowadzenie procedur konkurencyjnego wyboru wykonawców robót oraz wpływ czynników zewnętrznych. [str. 48–49]

Przekroczenie wymaganego terminu rozpoczęcia prac i nieprawidłowe wydłużenie okresu realizacji

Wszyscy trzej beneficjenci rozpoczęli prace w projektach, tj. podpisali umowy z wykonawcami, po wymaganym w regulaminie konkursu terminie czterech miesięcy od dnia podpisania umowy o dofinansowanie. Fibee I i Fibee IV podpisały umowy z wykonawcami w 11 projektach z opóźnieniem od pięciu do sześciu miesięcy w stosunku do wymaganego terminu, co wynikało ze zwłoki tych Spółek w ogłoszeniu pierwszego przetargu, a następnie konieczności jego powtórzenia.

W maju i czerwcu 2021 r. (w trakcie kontroli NIK) CPPC podpisało z beneficjentami aneksy do umów o dofinansowanie, na podstawie których okresy zakończenia projektów Fibee I i Fibee IV, zostały wydłużone do 16 września 2022 r. (z grudnia 2021 r.), a projektu HTK do 28 kwietnia 2022 r. (z 30 września 2021 r.). Przyjęty sposób wydłużenia tych terminów nie był prawidłowy, ponieważ wiązał się z przekroczeniem, wynikającego z regulaminu konkursu, maksymalnego okresu realizacji projektów, określonego na 36 miesięcy od dnia rozpoczęcia prac. Zgodnie z tym wymogiem przedłużony termin zakończenia realizacji projektów Fibee I i Fibee IV mógł zostać określony najpóźniej na dzień 19 czerwca 2022 r., a HTK – 28 stycznia 2022 r.

Zdaniem NIK, zakończenie realizacji 11 projektów Fibee I i Fibee IV w terminie zarówno do 19 czerwca 2022 r. (obliczonym przy uwzględnieniu maksymalnego 36 miesięcznego okresu realizacji projektów zgodnie z regulaminem konkursu), jak i do 16 września 2022 r. (przyjętym w aneksach do umów) jest zagrożone z uwagi na niski stopień zaawansowania. [str. 40–41, 49–51]

Niezgodne z postanowieniami umów podłączenie szkół oraz nieprawidłowa akceptacja przez CPPC alternatywnego podłączenia

Skontrolowani beneficjenci w 12 badanych projektach nie podłączyli łączem światłowodowym jednostek oświatowych w określonych w umowach terminach 20 i 26 miesięcy. Nie podłączyli ich także do połowy 2021 r., tj. po 32–34 miesiącach od zawarcia umów. W 11 projektach spółek Fibee I i Fibee IV w wymaganym umownym okresie 20 miesięcy nie podłączono żadnej jednostki oświatowej, w ciągu 26 miesięcy tylko niecałe 5%, a na dzień 1 czerwca 2021 r. pozostała do podłączenia ponad połowa. W projekcie HTK dotyczyło to odpowiednio 41%, 75% i 78% jednostek.

Opóźnienia w podłączeniu jednostek oświatowych do sieci wystąpiły już w 2019 r., tj. przed epidemią COVID-19. CPPC nierzetelnie egzekwowało realizację umów w tym zakresie. Uwzględniając sygnalizowane opóźnienia, CPPC niezgodnie z warunkami konkursu i umów o dofinansowanie, pod koniec stycznia 2020 r. (w okresie trzech/czterech miesięcy przed końcem założonego w umowach okresu 20 miesięcy), zaakceptowało alternatywny sposób podłączenia jednostek oświatowych do sieci (tj. w technologii bezprzewodowej LTE bądź przewodowej – innej od zaplanowanej docelowo). CPPC nie zbadało, czy niedotrzymanie przez beneficjentów terminów określonych w umowach o dofinansowanie było wynikiem działania siły wyższej (co zwalniało beneficjenta z odpowiedzialności

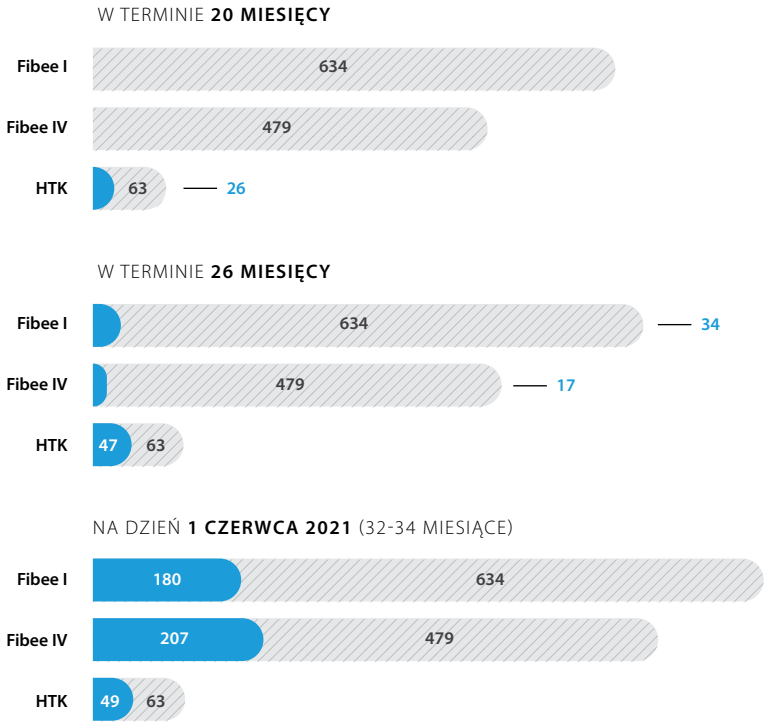
w świetle umowy), nie podpisało aneksów do umów (w których dopuszczono by taką możliwość), nie rozwiązało żadnej umowy i nie nałożyło korekty finansowej.

Beneficjenci nie zgłosili też, w wymaganym terminie ośmiu miesięcy od dnia podpisania umowy o dofinansowanie, zmian w zakresie liczby jednostek oświatowych planowanych do podłączenia, mimo że jednostki oświatowe, które zostały zlikwidowane lub już podłączone do sieci przez inne podmioty, stanowiły od 14 do 47% liczby planowanych pierwotnie do podłączenia.

Jedną z przyczyn dużej skali liczby jednostek zlikwidowanych był fakt, że baza danych jednostek oświatowych, na podstawie której UKE opracował dla konkursu listę jednostek do podłączenia, była mało aktualna już w trakcie podpisywania umów o dofinansowanie w drugiej połowie 2018 r.[16] i nie podjęto próby jej aktualizacji przed I rundą trzeciego konkursu. [str. 36–37, 50–52, 70–71]

Infografika nr 4

Podłączenie jednostek oświatowych przez skontrolowanych beneficjentów POPC na terenie województwa lubelskiego w sposób zgodny z umowami o dofinansowanie w zakładanych terminach 20 i 26 miesięcy od dnia podpisania umów o dofinansowanie oraz na dzień 1 czerwca 2021 r. (Fibee I – cztery projekty; Fibee IV – siedem projektów; HTK – jeden projekt)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieprawidłowe rozliczanie zaliczek przez spółki Fibee przy akceptacji CPPC

CPPC w listopadzie 2018 r. wypłaciło Fibee I i Fibee IV (11 skontrolowanych projektów) zaliczki w najwyższej możliwej do uzyskania kwocie 40% dofinansowania, tj. łącznie 264,6 mln zł. Z łącznej kwoty zaliczek, po ponad dwóch latach od ich otrzymania (na dzień 28 lutego 2021 r.),

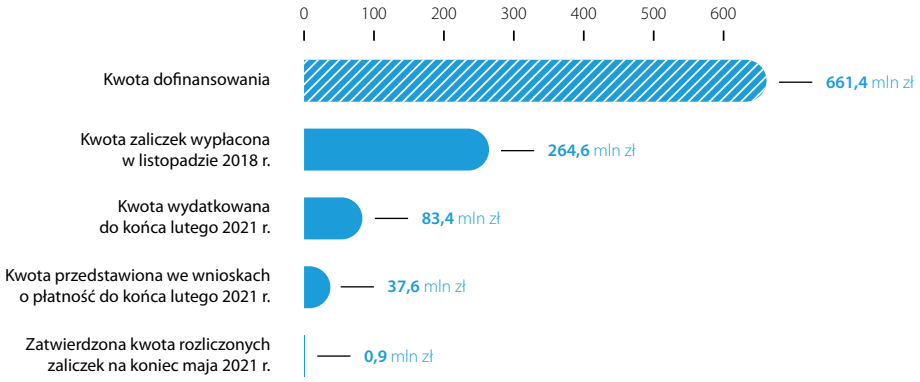
[16] Sporządzono ją na podstawie danych z SIO według stanu na dzień 30 marca 2016 r., tj. sprzed ponad półtora roku przed ogłoszeniem konkursu.

do rozliczenia pozostała kwota 227 mln zł. Spółki wydatkowały tylko 31,5% (83,4 mln zł), z czego przedstawiły do rozliczenia wydatki, stanowiące 14,22% (37,6 mln zł). Z kolei CPPC, po dwóch i pół roku od przekazania zaliczek (na koniec maja 2021 r.) zatwierdziło tylko 884,4 tys. zł, tj. 0,33% kwoty wypłaconych zaliczek.

Zgodnie z umowami o dofinansowanie beneficjent miał obowiązek rozliczenia otrzymanej transzy zaliczki w terminach i kwotach wskazanych w harmonogramach realizacji projektu[17]. W przypadku nierozliczenia danej transzy zaliczki na kwotę lub w terminie wynikającym z aktualnych harmonogramów, beneficjent był zobowiązany do zapłaty odsetek, na zasadach określonych w art. 189 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[18]. Aktualizacja harmonogramu rzeczowo-finansowego, prowadząca do zmiany terminu rozliczenia zaliczki, mogła być dokonywana tylko w uzasadnionych przypadkach.

Fibee I i Fibee IV wielokrotnie, w związku z niewykorzystaniem zaliczek, przesuwały terminy ich rozliczenia, nie przedstawiając szczegółowego uzasadnienia zmian. CPPC akceptowało wydłużenie terminów rozliczenia zaliczek, jednocześnie nie akceptując wydłużenia terminów ponoszenia wydatków z tych zaliczek, mimo że aktualizacja terminu wykorzystania zaliczki nie była możliwa bez zmiany terminu realizacji zadania i poniesienia wydatków. Pod koniec maja i na początku czerwca 2021 r., na końcowym etapie kontroli NIK, CPPC zawarło aneksy do umów z Fibee I i Fibee IV, aktualizujące terminy zakończenia kolejnych etapów projektów (kamieni milowych) i wydłużające termin rozliczenia zaliczek, dla projektów, na koniec września, listopada i grudnia 2021 r.

Infografika nr 5
Kwoty wypłaconych zaliczek dla spółek Fibee I i Fibee IV i ich rozliczenie



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Skutkiem akceptacji przez CPPC jedynie zmiany terminów rozliczenia zaliczek była aktualizacja terminów, do których dochowania był zobowiązany beneficjent pod sankcją zapłaty odsetek. Zawarcie aneksów do umów o dofinansowanie, zmieniających terminy rozliczenia zaliczek, spowodowało

[17] Harmonogramie rzeczowo-finansowym i harmonogramie płatności.

[18] Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

ustanie przesłanek do naliczenia przez CPPC odsetek w kwocie ogółem 17,4 mln zł, na zasadach określonych w art. 189 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. [str. 38–40, 53]

Nieegzekwowanie przez CPPC obowiązków beneficjentów oraz nieterminowe rozpatrywanie wniosków

CPPC nie wyegzekwowało od beneficjentów terminowego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy oraz rozpoczęcia prac w ciągu czterech miesięcy od dnia podpisania umowy o dofinansowanie. Niezgodnie z regulaminem konkursu wydłużyło okres realizacji projektów oraz zaakceptowało, jako tymczasowe rozwiązanie alternatywne, możliwość wykonania podłączenia jednostek oświatowych w technologii innej niż światłowodowa. Nieterminowo ustosunkowało się do zmian w projektach oraz weryfikowało wnioski o płatność.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w działalności CPPC, polegające na niezgodnym z obowiązującymi przepisami przeprowadzeniu wyboru beneficjentów w pierwszej rundzie trzeciego konkursu oraz niezgodnym z umowami o dofinansowanie i regulaminem konkursu egzekwowaniu obowiązków beneficjentów, świadczą o niewystarczającym nadzorze Ministra Cyfryzacji na tą instytucją. [str. 35–37]

Słabości systemu wyznaczania obszarów do objęcia wsparciem

UKE gromadził, weryfikował i aktualizował dane o istniejącej infrastrukturze telekomunikacyjnej na terenie województwa lubelskiego zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zinwentaryzowane dane, dotyczące punktów adresowych, dla których nie została przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zadeklarowana istniejąca sieć szerokopasmowa NGA, zostały przekazane do CPPC w celu wyznaczenia obszarów interwencji w ramach czterech konkursów POPC.

Dane o białych plamach, ustalone na podstawie inwentaryzacji, w czasie ogłoszenia konkursów POPC nie były w pełni aktualne, ponieważ od dnia inwentaryzacji do dnia ogłoszenia pierwszego i I rundy trzeciego konkursu upłynęło odpowiednio niemal dziewięć i ponad 10 miesięcy. UKE nie posiadał danych o rzeczywistym przebiegu sieci oraz ich długości. Wynikało to z niedostosowania przepisów prawnych, dotyczących inwentaryzacji[19], do potrzeb konkursów POPC. UKE nie posiadał także odpowiednich narzędzi informatycznych do wykonywania systemowej (hurtowej) weryfikacji możliwej prędkości przesyłania danych, tj. jednego z kluczowych czynników w procesie wyznaczania obszarów interwencji.

Mała aktywność przedsiębiorców telekomunikacyjnych w nieobligatoryjnych konsultacjach białych plam NGA organizowanych przez Ministra Cyfryzacji, niewłaściwe raportowanie przez nich danych w Systemie Informacyjnym o Infrastrukturze Szerokopasmowej oraz brak aktualności danych SIIS w trakcie konkursów, spowodowały wyznaczanie obszarów białych plam na terenach, na których już istniały sieci szerokopasmowe NGA.

[19] Ustawa o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych i rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (Dz. U. poz. 276).

Działania informacyjne UKE, skierowane do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, mające na celu poprawne deklarowanie przez nich punktów adresowych w SIIS, były mało skuteczne.

Wskazane słabości systemu inwentaryzacji, jako źródła danych do konkursów, mogą zostać przezwyciężone w naborach następnej perspektywy finansowej, w związku z wprowadzeniem zmian ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych. [str. 67–70, 77–78]

Udzielanie dostępu do słupów beneficjentom POPC przez PGE Dystrybucja S.A.

W związku ze zmianą w połowie 2016 r. ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, wprowadzającą obowiązek zapewnienia przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostępu do infrastruktury technicznej w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej (szerokopasmowej), uzyskano łatwiejszy dostęp do słupów, będących własnością przedsiębiorców energetycznych.

PGE Dystrybucja do końca lutego 2018 r., tj. w okresie ogłoszenia i realizacji pierwszego i drugiego konkursu POPC, nie zapewniła jednolitych zasad udostępniania słupów elektroenergetycznych przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, utrudniając beneficjentom pierwszego konkursu POPC budowę sieci podwieszanych do słupów tego operatora. Jednolite zasady zapewnienia dostępu wprowadzono dopiero w lutym 2018 r.[20], a w związku z wyborem wykonawców przez Fibee I i Fibee IV i zakładaną przez te spółki budową dużej części sieci na słupach PGE Dystrybucja, od drugiej połowy 2019 r. Spółka rozpatrywała wnioski tych beneficjentów w sprawie udostępnienia infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby budowy sieci szerokopasmowych POPC.

W latach 2019–2021 PGE Dystrybucja szybciej wydawała warunki techniczne dostępu do sieci (średnio po 32 dniach), niż miało to miejsce w latach 2016–2018 (średnio po 86 dniach). Średni czas rozpatrywania wniosków spółek Fibee I i IV wyniósł 31 dni, przy czym 11,2% tych wniosków, było rozpatrywane dłużej niż 60 dni. Odmowy miały miejsce średnio po 35 dniach od wpływu wniosku, jednak w przypadku 20,4% wniosków nastąpiło to po ponad 60 dniach, tj. po terminie określonym w art. 19 ust. 5 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. [str. 80–81]

Określenie warunków dostępu do słupów przez Prezesa UKE

W związku z informacjami o ograniczaniu przez przedsiębiorstwa energetyczne przedsiębiorcom telekomunikacyjnym pełnego dostępu do słupów elektroenergetycznych Prezes UKE podjął działania mające na celu określenie warunków zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej przedsiębiorstw energetycznych, w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej.

W przypadku PGE Dystrybucja, wprowadzone w lutym 2018 r. zasady dostępu do sieci zostały zakwestionowane przez Prezesa UKE, który stwierdził, że niektóre z wymogów były nadmierne, dyskryminowały przedsiębiorców telekomunikacyjnych i stanowiły bariery hamujące rozwój sieci szerokopasmowych. W decyzji z dnia 12 lutego 2021 r., której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, Prezes UKE określił warunki

[20] Tj. na dwa miesiące przed zakończeniem naboru do I rundy trzeciego konkursu.

dostępu do infrastruktury Spółki. PGE Dystrybucja wniosła do Sądu odwołanie od tej decyzji wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania. W czasie prowadzenia czynności kontrolnych w UKE i PGE Dystrybucja nie zapadło rozstrzygnięcie w tej sprawie[21]. [str. 73–75, 79–80]

Ryzyka związane z dofinansowaniem projektów budowy sieci szerokopasmowej na słupach elektroenergetycznych

Przyjęte zasady określania wartości dofinansowania projektów w konkursach preferowały tanie technologie budowy sieci, a najtańsza i najszybsza w wykonaniu dla inwestora była technologia budowy sieci podwieszanej do słupów przedsiębiorcy elektroenergetycznego. Szybkość jej budowy i niskie koszty były istotną zaletą z punktu widzenia celów POPC, w związku z potrzebą podłączenia do sieci bardzo dużej liczby gospodarstw domowych oraz ograniczonymi środkami finansowymi POPC.

Uwzględniając zasadność budowania sieci napowietrznych na obszarach wiejskich i widoczny w latach 2016–2019 trend rozwojowy, przejawiający się zwiększeniem udziału na tych obszarach sieci napowietrznych z 14,7% do 22%, NIK zauważa, że w długookresowej perspektywie czasowej budowa sieci podwieszanych z dofinansowaniem środków publicznych niesie ze sobą istotne ryzyka dla skuteczności i trwałości osiągnięcia celów POPC.

Spośród łącznej liczby słupów elektroenergetycznych udostępnionych spółkom Fibee I lub Fibee IV w latach 2019–2021 (do lutego), prawie połowa była planowana do modernizacji lub likwidacji w okresie 10 najbliższych lat. W przypadku likwidacji lub modernizacji słupów (linii) w okresie siedmiu lat od podwieszenia sieci, ze względu na obowiązek zapewnienia dostępu hurtowego, beneficjent będzie zobowiązany do utrzymania sieci, w związku z tym do jej ewentualnej przebudowy na własny koszt. Po tym okresie jednak, w przypadku likwidacji lub modernizacji słupów, właściciel infrastruktury może nie być zainteresowany w inwestowaniu własnych środków finansowych w przebudowę sieci na terenach wiejskich, na których będzie niewielu użytkowników Internetu. Zdaniem NIK, stwarza to duże ryzyko powstania ponownych białych plam na tych terenach.

W opinii NIK w długookresowej perspektywie czasowej budowa sieci napowietrznych dzierżawionych od przedsiębiorcy elektroenergetycznego niesie ze sobą duże zagrożenie ich późniejszego utrzymania. Mimo że budowa sieci doziemnej jest najdroższą technologią, to taka sieć zapewnia wieloletnią eksploatację przy niskiej awaryjności i bardzo niskich kosztach eksploatacji. [str. 57–64, 75, 80]

Dublowanie sieci wybudowanych z wykorzystaniem dofinansowania UE

Wystąpiły przypadki dublowania przez beneficjentów POPC sieci szerokopasmowych, wybudowanych z wykorzystaniem dofinansowania UE w ramach programów perspektywy finansowej 2007–2013. Dublowanie sieci może powodować podwójne dofinansowanie ze środków publicznych budowy sieci na niektórych terenach i jest niezgodne z podstawowymi zasadami wsparcia określonymi w dokumentach UE.

Możliwość dublowania tych sieci przez beneficjentów POPC wynikała przede wszystkim z niewłaściwego wykazania w SIIS danych dotyczących

[21] Według danych, uzyskanych po zakończeniu kontroli, Sąd postanowieniem z dnia 25 maja 2021 r. oddalił wniosek PGE Dystrybucja o wstrzymanie wykonania decyzji.

sieci przez przedsiębiorców, którzy je wybudowali. Niektóre z tych sieci nie zostały także przez nich prawidłowo zinwentaryzowane i zgłoszone do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego.

W ocenie NIK zasadne było wprowadzenie przez Ministra Cyfryzacji zmiany rozporządzenia w sprawie infrastruktury szerokopasmowej POPC w celu ustanowienia dodatkowych gwarancji dla potencjalnych beneficjentów wsparcia dotyczących obszarów interwencji oraz informowanie przez CPPC beneficjentów przed podpisywaniem umów o dofinansowanie o konieczności przeanalizowania możliwości wymiany potencjalnie zdublowanych punktów adresowych. Biorąc jednak pod uwagę obowiązek właściwego gospodarowania środkami publicznymi oraz wytyczne UE, w ocenie NIK nierzetelne było zaniechanie przez CPPC, na etapie realizacji projektów, działań, zmierzających do zidentyfikowania przypadków możliwego dublowania sieci zbudowanych z udziałem publicznych środków finansowych, wykorzystywania możliwości wymiany potencjalnie zdublowanych punktów adresowych oraz niezlecania UKE specjalistycznych kontroli w tym zakresie. [str. 41–43, 54–57, 75–77]

Niepodłączone trudno dostępne lokalizacje

Spośród całkowitej liczby 322,2 tys. gospodarstw domowych, możliwych do objęcia zasięgiem na terenie województwa lubelskiego[22], beneficjenci I rundy trzeciego konkursu założyli w projektach objęcie zasięgiem 263,1 tys. gospodarstw, natomiast 59,2 tys. (18,4%) nie przewidzieli do podłączenia. Wybór punktów adresowych stanowił decyzję beneficjenta, który nie był zobowiązany do podłączenia wszystkich punktów adresowych w danym obszarze konkursowym. Przyjęty przez UKE proces wyznaczania obszarów nie przewidywał objęcia zasięgiem niektórych gospodarstw z uwagi na położenie w sąsiedztwie punktów z dostępem do sieci i przyjęte założenie wykorzystania istniejącej infrastruktury.

Powyższe założenia systemowe oraz decyzje projektowe beneficjentów, którzy uwzględniali najgęściej zaludnione lokalizacje, spowodowały, że gospodarstwa domowe trudno dostępne, a przez to droższe i trudniejsze w realizacji, nie zostaną objęte siecią szerokopasmową w ramach POPC.

Na terenie województwa lubelskiego[23] do końca okresu realizacji POPC niepodłączonych do sieci szerokopasmowej pozostanie co najmniej 94,5 tys. gospodarstw domowych.

W perspektywie finansowej UE w latach 2021–2027 obejmowanie wszystkich pozostałych po interwencji POPC punktów adresowych, nieobjętych zasięgiem sieci NGA, będzie przedmiotem interwencji w ramach programu operacyjnego Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Założenia wsparcia będą analogiczne do głównych założeń POPC. [str. 43–45, 71–72]

Pozytywne efekty projektów pierwszego konkursu

W porównaniu do projektów I rundy trzeciego konkursu POPC skala pięciu projektów, realizowanych przez czterech beneficjentów (z sektora MŚP) na terenie województwa lubelskiego, po pierwszym konkursie, była

[22] Wraz z czterema powiatami województwa mazowieckiego w projekcie Fibee IV.

[23] Wraz z czterema powiatami województwa mazowieckiego.

niewielka. Zrealizowali oni zadania objęte umowami w latach 2016–2019, w tym zbudowali 504,4 km sieci i objęli do niej dostępem 7592 gospodarstwa domowe. Rozliczono dofinansowanie w kwocie 16,2 mln zł.

We wszystkich trzech skontrolowanych projektach wystąpiły, niezależne od beneficjentów, opóźnienia, skutkujące przesunięciem zakończenia na okres od dwóch do czterech miesięcy. Beneficjenci zachowali trwałość projektów i zapewniali przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp hurtowy. Wykorzystywali sieci jako ich operatorzy. Z dostępu do Internetu, z wykorzystaniem wybudowanej sieci szerokopasmowej, korzystało w trakcie kontroli NIK, po około półtora roku od zakończenia budowy, tylko od 21% do 29% gospodarstw domowych. Według beneficjentów niska procentowo liczba aktywnych użytkowników mogła m.in. wynikać z zawartych długoterminowych umów abonentów z innymi operatorami.
[str. 64–66]

4. WNIOSKI

Na terenie województwa lubelskiego nie został osiągnięty cel Narodowego Planu Szerokopasmowego, wynikający z Europejskiej Agendy Cyfrowej, dotyczący zapewnienia do końca 2020 r. powszechnego dostępu do Internetu o przepustowości łącza co najmniej 30 Mb/s. Realizacja, sformułowanego w powyższym Planie celu, polegającego na zapewnieniu do 2025 r. wszystkim gospodarstwom domowym w kraju możliwości dostępu do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s, wymaga zwiększenia skuteczności dotychczasowych działań w zakresie wsparcia budowy szybkiego Internetu. Dostęp do doskonałej łączności cyfrowej, niezależnie od miejsca zamieszkania i dochodów, jest wskazywany w *Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie*[24] jako jedno z podstawowych praw, przysługujących obywatelowi UE w okresie transformacji cyfrowej.

Mając na uwadze ustalenia niniejszej kontroli oraz kierując się potrzebą maksymalizacji efektywnego wykorzystania środków publicznych, jak również zapewnienia prawidłowości działań w zakresie dofinansowania budowy sieci szerokopasmowych na obszarach ze stwierdzonymi brakami w dostępie do szybkiego Internetu, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

Prezes Rady Ministrów

1) Zapewnienie w zakresie wsparcia budowy sieci szerokopasmowych w perspektywie finansowej 2021–2027, w ramach koordynacji prac ministrów właściwych do spraw informatyzacji i rozwoju regionalnego:
   - przyjęcia modelu wsparcia umożliwiającego równy dostęp do dofinansowania potencjalnym beneficjentom z sektora MŚP,
   - wypracowania kryteriów wyboru projektów, gwarantujących wyłonienie beneficjentów, posiadających potencjał ekonomiczny i doświadczenie, odpowiednie do skali planowanych przedsięwzięć.
2) Podjęcie, w ramach wykonywania obowiązków ministra właściwego do spraw informatyzacji, działań zmierzających do:
   - wzmocnienia nadzoru nad Centrum Projektów Polska Cyfrowa w zakresie działań tej instytucji w procesie dofinansowania projektów budowy sieci szerokopasmowej;
   - zminimalizowania w długoterminowej perspektywie czasowej ryzyka powstania ponownych białych plam na terenach, gdzie istnieją sieci szerokopasmowe podwieszone do słupów przedsiębiorców energetycznych;
   - zapewnienia mechanizmów wsparcia uniemożliwiających dublowanie odpowiednio rozwiniętej infrastruktury szerokopasmowej przez nowe inwestycje.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

1) Wykorzystanie zmienionych regulacji prawnych w ustawie o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, dotyczących inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej, do rzetelnego wyznaczania obszarów wsparcia.

[24] Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej: *Europejska deklaracja praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie*; Bruksela, dnia 26.1.2022 r.; COM(2022) 28 final.

2) Zintensyfikowanie działań informacyjnych skierowanych do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, celem wyjaśnienia zasad poprawnego raportowania punktów adresowych objętych siecią.

Dyrektor Centrum Projektów Polska Cyfrowa

1) Wyegzekwowanie terminowego zakończenia realizacji projektów na terenie województwa lubelskiego przez spółki Fibee I, Fibee IV i HTK oraz rozliczenie ich w wymaganych terminach.

2) Podjęcie działań w celu zidentyfikowania i wyeliminowania ewentualnej możliwości dublowania sieci szerokopasmowej przez beneficjentów POPC na terenach, na których została wybudowana już sieć w ramach projektów z dofinansowaniem UE w ramach programów operacyjnych perspektywy finansowej lat 2007–2013.

3) Wyegzekwowanie od beneficjentów projektów, realizowanych w ramach POPC, przeprowadzenia inwentaryzacji powykonawczej, terminowego zgłoszenia (po wybudowaniu sieci) kompletnych danych do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz terminowego zgłoszenia kompletnych i zgodnych ze stanem faktycznym danych do systemu inwentaryzacyjnego UKE.

Beneficjenci realizujący projekty POPC

1) Zintensyfikowanie działań, zmierzających do osiągnięcia zakładanych celów projektów i ich zakończenia w wymaganych terminach.

2) Korzystanie z określonej w umowie o dofinansowanie możliwości wymiany punktów adresowych w przypadku zidentyfikowania na obszarach objętych projektami możliwości zdublowania istniejących sieci szerokopasmowych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Centrum Projektów Polska Cyfrowa

CPPC niezgodnie z obowiązującymi przepisami przeprowadziło wybór beneficjentów w pierwszej rundzie trzeciego konkursu oraz niezgodnie z umowami o dofinansowanie i regulaminem konkursu egzekwowało obowiązki od trzech beneficjentów, realizujących projekty na terenie województwa lubelskiego.

Nieprawidłowy wybór projektów

CPPC dokonało w I rundzie trzeciego konkursu na 33 obszarach interwencji wyboru do dofinansowania 19 projektów spółek Fibee I oraz Fibee IV (w tym 11 na terenie województwa lubelskiego) z naruszeniem zasady rzetelności, bezstronności oraz zapewnienia wnioskodawcom równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów, tj. z naruszeniem art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Nieprawidłowość dotyczyła uznania za spełnione przez ww. spółki kryterium nr 7 pn. *Wnioskodawca posiada potencjał ekonomiczny pozwalający na realizację projektu*.

W dokumentacji konkursowej w opisie kryterium określono m.in., że badane jest na podstawie treści wniosku o dofinansowanie oraz bilansu za ostatni rok obrachunkowy, czy wartość 60% wkładu własnego w kosztach wszystkich złożonych przez wnioskodawcę w danym naborze projektów, nie przewyższa wartości kapitału własnego przedsiębiorstwa. W przypadku, gdy wartość 60% wkładu własnego przewyższała wartość tego kapitału, obligatoryjne było przedstawienie zabezpieczenia wkładu własnego w postaci bezwarunkowej promesy kredytowej, wystawionej przez bank na okres minimum szesciu miesięcy po przeprowadzeniu weryfikacji potencjału ekonomicznego wnioskodawcy, skutkującej pozytywną oceną zdolności kredytowej wnioskodawcy. Regulamin konkursu nie przewidywał możliwości przedstawiania innych, równoważnych dokumentów dla potwierdzenia spełnienia kryterium, a CPPC nie opublikowało także informacji, że możliwe jest przedstawienie innych, niż wskazana powyżej promesa, dokumentów.

Fibee I i Fibee IV, jako dokument potwierdzający spełnienie kryterium nr 7, przedłożyły dwa dokumenty wystawione przez powiązaną spółkę z Luksemburga pn. *Zapewnienie finansowania w odniesieniu do Beneficjenta*, w którym ww. spółka bezwarunkowo zapewniła (odrębnie) wobec Fibee I i Fibee IV finansowanie w wysokości równej co najmniej 60% wkładu własnego[25]. W dokumentacji uzupełniającej do przedłożonych dokumentów podano, że Fibee I i Fibee IV były spółkami ostatecznie kontrolowanymi przez spółkę holdingową, notowaną na Australijskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, działającą głównie jako pośrednik inwestycyjny. Spółka ta kontrolowała także spółkę z Luksemburga.

Przedstawione dwa dokumenty nie stanowiły bezwarunkowych promes kredytowych, wystawionych przez bank, w rozumieniu dokumentacji konkursowej, na co zwrócili uwagę eksperci oceniający wnioski spółek Fibee. CPPC wyjaśniło tym ekspertom, że przekazany dokument jest akceptowany przez CPPC jako spełniający wymogi konkursowe, ponieważ wskazanie,

[25] Dla 11 projektów spółki Fibee I – 85 mln zł; 60% wkładu własnego – 78,6 mln zł; dla 22 projektów spółki Fibee IV – 165 mln zł; 60% wkładu własnego – 143 mln zł.

iż promesa *powinna* zostać wystawiona przez bank, nie ma zawężenia tylko i wyłącznie do instytucji bankowych, bo równie dobrze mogłyby być to towarzystwa ubezpieczeniowe, a także, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego i zapisy systemu realizacji POPC nie zawierały definicji pojęcia „promesa kredytowa". W związku z takim stanowiskiem CPPC, wszyscy eksperci oceniający wnioski spółek Fibee I i Fibee IV uznali kryterium za spełnione.

CPPC na etapie naboru nie poinformowało innych wnioskodawców o wskazanej powyżej możliwej interpretacji zapisów dokumentacji konkursowej, przekazanej ekspertom w trakcie oceny wniosków spółek Fibee I i Fibee IV, dotyczącej możliwości przedłożenia innych, niż promesa kredytowa wystawiona przez bank, dokumentów potwierdzających spełnianie kryterium. Przed złożeniem wniosków przez Fibee I i Fibee IV prezes Zarządu obu spółek konsultował z CPPC projekt dokumentu dotyczącego zapewnienia finansowania i CPPC przekazało (nie wskazując niezgodności z dokumentacją konkursową oraz nie informując innych wnioskodawców o możliwości uznania takich dokumentów) propozycje zmian w tym dokumencie, aby został on przedłożony w ramach naboru[26]. Uznając wskazane dokumenty za promesy, CPPC także nie zweryfikowało prawdziwości i poprawności wskazanych dokumentów, przedłożonych przez spółki Fibee I i Fibee IV, mimo że weryfikowało promesy wystawione przez banki złożone przez innych wnioskodawców.

Przykłady potencjału ekonomicznego innych wnioskodawców

W konkursie brały udział podmioty konkurujące ze spółkami Fibee I i Fibee IV spełniające wymagane kryteria, które dawały gwarancję spełnienia zabezpieczeń finansowych zgodnie z kryterium nr 7. Spośród 11 obszarów na terenie województwa lubelskiego, na których wnioski spółek Fibee I i Fibee IV ostatecznie zostały zarekomendowane do dofinansowania i podpisano umowy, w przypadku czterech obszarów według oceny ekspertów jeden z wnioskodawców (spółka akcyjna), według danych bilansowych, posiadał kapitał własny na koniec 2017 r. w wysokości 68,3 mln zł i wykazał dodatni wynik operacyjny za ostatni rok obrotowy w sprawozdaniu finansowym (umożliwiało to realizację czterech projektów), a w przypadku jednego obszaru inny wnioskodawca (spółka z o.o.) przedstawił bezwarunkową promesę kredytową (do kwoty 4 mln zł) wystawioną przez bank na podstawie oceny zdolności kredytowej (co umożliwiało realizację jednego projektu).

Przedstawiona przez CPPC ekspertom interpretacja, dotycząca możliwości wystawiania promesy kredytowej przez instytucje inne niż banki, była błędna. Określenie „promesa kredytowa" oznacza, że przedmiotem promesy ma być udzielenie kredytu, a nie innego rodzaju finansowania. Udzielanie kredytów jest czynnością bankową sensu *stricto* i może być wykonywane wyłącznie przez banki, chyba że przepisy szczególne dają

[26] Według CPPC działanie to było prowadzone w ramach działań szkoleniowo-doradczych dla wnioskodawców, organizowanych przed każdym konkursem; miały one charakter opiniujący i nie nosiły znamion oceny; każdy potencjalny wnioskodawca w przypadku wątpliwości co do zapisów dokumentacji konkursowej mógł się zwrócić do CPPC z pytaniem w tym zakresie. Jednak, na prośbę kontroli NIK, nie przekazano kopii dokumentów uzgadnianych z innymi wnioskodawcami (I rundy trzeciego konkursu) i nie wskazano innych wnioskodawców, z którymi w ten sposób uzgadniano dokumentacje konkursowe.

taką możliwość innemu podmiotowi. W związku z powyższym użycie sformułowania „powinna być" w dokumentacji konkursowej, bez wskazania innych opcji, należało interpretować jako wymóg konieczny.

W wyniku naruszenia przez CPPC zasad wyboru projektów zawarto z Fibee I i Fibee IV umowy na udzielenie dofinansowania w łącznej kwocie 1084,2 mln zł[27], tj. 66% kwoty dofinansowania przyznanego beneficjentom w ramach pierwszej rundy konkursu i 25% kwoty dofinansowania przyznanej w ramach czterech konkursów dla działania 1.1. POPC. Według informacji uzyskanych od CPPC, w ramach wskazanej powyżej kwoty do dnia zakończenia kontroli (18 czerwca 2021 r.), przekazano tym spółkom dofinansowanie (w formie zaliczek) w łącznej kwocie 433,7 mln zł[28].

Formalne spełnianie kryterium wyboru projektów

Przygotowane przez CPPC i zatwierdzone przez Komitet Monitorujący POPC kryteria wyboru projektów w I rundzie trzeciego konkursu, w zakresie kryterium merytorycznego dotyczącego posiadania przez wnioskodawcę doświadczenia w realizacji projektów/inwestycji dotyczących budowy sieci szerokopasmowej, umożliwiały wykazywanie przez wnioskodawców doświadczenia udziałowców. Badaniu podlegało, czy wnioskodawca (w tym udziałowcy) w ciągu ostatnich ośmiu lat zrealizował jako inwestor inwestycje z zakresu budowy/rozbudowy lub przebudowy sieci telekomunikacyjnych. Wnioskodawca uzyskiwał maksymalną możliwą liczbę 30 punktów w przypadku wykazania 150% i więcej kwoty dofinansowania wskazanej dla danego obszaru interwencji.

Powiązane kapitałowo i osobowo z dużymi przedsiębiorstwami spółki Fibee I i Fibee IV powstały w trakcie naboru (wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego dzień po dniu przedłużenia naboru przez CPPC), ich kapitał zakładowy wynosił w momencie powstania po 5 tys. zł, a na dzień złożenia wniosków o dofinansowanie odpowiednio 5 i 6 tys. zł[29]. Oprócz kapitału zakładowego, nie posiadały własnych środków finansowych na realizację projektów. Uzyskały maksymalną możliwą do uzyskania liczbę punktów za posiadanie doświadczenia udziałowców, tj. przedsiębiorców, którzy zrealizowali w ciągu poprzedzających ośmiu lat inwestycje w wymaganym zakresie i kwocie. Udziałowcy ci posiadali w spółkach najczęściej udziały o wartości 50 zł, które zostały sprzedane przez spółki Fibee I i Fibee IV bezpośrednio przed złożeniem wniosków o dofinansowanie

[27] Dofinansowanie siedmiu projektów Fibee I na łączną kwotę 476,7 mln zł oraz 12 projektów Fibee IV na łączną kwotę 607,5 mln zł.

[28] W tym 190,7 mln zł dla Fibee I i 243 mln zł dla Fibee IV.

[29] Umowy spółek z o.o. pod firmami Fibee I i Fibee IV zostały zawarte 9 marca 2018 r., a 29 i 30 marca 2018 r. (dzień po dniu przedłużenia naboru przez CPPC) spółki zostały wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego. Kapitał zakładowy spółek w momencie ich powstania wynosił po 5 tys. zł w każdej ze spółek, a wspólnikami każdej z nich były dwie spółki z o.o.: Easyhost oraz Fibrehost. W kwietniu 2018 r., przed złożeniem wniosków o dofinansowanie, nastąpiły zmiany w strukturze właścicielskiej: po sprzedaży sześciu udziałów przez Easyhost (po 50 zł każdy) wspólnikami w spółce Fibee I zostało dodatkowo sześć podmiotów (w tym m.in. Inea S.A.), a w Fibee IV po sprzedaży jednego udziału o wartości 50 zł przez Fibrehost wspólnikiem spółki została P4 sp. z o.o. Na dzień złożenia wniosków o dofinansowanie projektów (11 maja 2018 r.) kapitał zakładowy Fibee I nie uległ zmianie, w przypadku Fibee IV w kwietniu 2018 r. kapitał zakładowy został podwyższony do 6 tys. zł (o 1 tys. zł). Spółki, na dzień złożenia wniosków, oprócz kapitału zakładowego, nie posiadały własnych środków finansowych na realizację projektów. Zostały wpisane do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych z dniem 9 kwietnia 2018 r.

(w przypadku Fibee IV zadecydował jeden udział o wartości 50 zł). Wśród 11 skontrolowanych na terenie województwa lubelskiego, w przypadku siedmiu projektów (trzech Fibee I i czterech Fibee IV) punkty te zadecydowały o rekomendowaniu spółek do dofinansowania.

Infografika nr 6

Kryteria formalne i merytoryczne oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach I rundy trzeciego konkursu I osi priorytetowej POPC

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie dokumentacji konkursowej.

Począwszy od drugiego konkursu, zrezygnowano z kryterium ograniczającego maksymalną kwotę dofinansowania[30]. Zdaniem NIK, kryterium tego rodzaju było zasadne, a jego brak umożliwił wybór do dofinansowania i jednoczesną realizację znacznej liczby projektów przez tych samych lub powiązanych beneficjentów. Zwiększyło to ryzyko niewykonania lub nienależytego wykonania umów przez tych przedsiębiorców, a w konsekwencji ryzyko niewykonania zakładanych celów POPC. Powiązane spółki Fibee I i Fibee IV uzyskały dofinansowanie na realizację 19 projektów spośród 33 możliwych w konkursie i jednocześnie w tym samym czasie

[30] Usunięto kryterium dotyczące złożenia wniosków o dofinansowanie przez jednego wnioskodawcę i podmioty z nim powiązane o łącznej wartości dofinansowania do 25 mln zł. Jak wyjaśniło CPPC, kryterium w pierwszym konkursie miało uchronić zdominowanie konkursu przez duże podmioty. Zważywszy na kwotę alokacji i cele do osiągnięcia, a także czas na wdrożenie, utrzymanie kryterium w kolejnych konkursach, zdaniem CPPC, było niezasadne.

rozpoczęły ich realizację. Opóźnienia w tych projektach[31] spowodowały zagrożenie w realizacji celów działania 1.1 POPC na znaczną skalę, tj. w zakresie podłączenia (tylko na terenie województwa lubelskiego) dużej liczby gospodarstw domowych (250 745) i jednostek oświatowych (1300) oraz wykorzystania znacznej kwoty dofinansowania (661,4 mln zł).

Zasady konkursowe dotyczące zabezpieczenia realizacji umowy przez spółki prawa handlowego, nie gwarantowały wyegzekwowania środków dofinansowania w przypadku niewypłacalności beneficjentów, posiadających tak niewielki majątek jak spółki Fibee I i Fibee IV. Mimo zgodności z obowiązującymi przepisami[32] zabezpieczenia umów o dofinansowanie na kwoty łączne 476,7 mln zł i 607,5 mln zł, wniesione w postaci weksli *in blanco* przez spółki Fibee I i Fibee IV, które nie posiadały innego majątku poza kapitałem zakładowym w wysokości odpowiednio 5 i 6 tys. zł, nie można uznać za wystarczające zabezpieczenie realizacji umowy.

Nierzetelny nadzór nad oceną projektów

CPPC nierzetelnie sprawowało nadzór nad komisją oceny projektów w zakresie dokonania przez ekspertów oceny prawidłowości kosztorysów budowy sieci, przedstawionych w 11 projektach spółek Fibee I i Fibee IV (ocena spełnienia kryterium nr 6 *Planowane wydatki są kwalifikowalne w ramach działania 1.1*). W dokumentacji konkursowej podano m.in., że w kosztorysie należy uwzględnić wykonanie kalkulacji kosztów w oparciu o ceny jednostkowe; kosztorys powinien zostać oparty na aktualnych cenach rynkowych; zakres przedmiotowy kosztorysu i jego treść merytoryczna powinna umożliwić ekspertowi dokonanie jednoznacznej oceny kryteriów wyboru; niewskazanie wszystkich niezbędnych informacji lub zbyt ogólne zaprezentowanie kosztów umożliwiających pełną ocenę merytoryczną może skutkować negatywną oceną przedłożonego wniosku o dofinansowanie.

Oceniając projekty, eksperci podali, że wydatki kwalifikowalne zostały przedstawione prawidłowo, jednak analiza przez NIK kosztorysów wykazała, że w ośmiu elementach kategorii budżetowych dotyczących kosztów materiałów[33] wnioskodawcy podali łączne koszty kilku rodzajów materiałów (bez wyszczególnienia parametrów) w danej grupie przypadające na metr bieżący oszacowanej długości sieci, nie podając kalkulacji kosztów w oparciu o ceny jednostkowe tych materiałów, co uniemożliwiało jednoznaczną identyfikację wydatków na te materiały i ich weryfikację w oparciu o aktualne ceny rynkowe[34].

---

31 Na podstawie badanych 11 projektów.

32 Beneficjenci byli podmiotami świadczącymi usługi publiczne lub usługi w ogólnym interesie gospodarczym, o których mowa w art. 93 i art. 106 ust 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zabezpieczenia zostały wniesione zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. poz. 2367).

33 Takich jak: kable światłowodowe, stelaże zapasu kabli, pigtaile i patchcordy światłowodowe, mikrorury o odpowiednich średnicach, złączki, zaślepki, zasobniki kablowe, studnie kablowe, markery, taśmy ostrzegawcze, rury obiektowe, haki, zawiesia, odciągi, mufy światłowodowe, kable ethernetowe, kable elektryczne, listwy elektroinstalacyjne.

34 Eksperci poinformowali NIK m.in., że powszechną praktyką jest przyjmowanie kalkulacji kosztów w szacowaniu kosztów inwestycji telekomunikacyjnych w oparciu o metr bieżący budowanej sieci. W trakcie oceny zebranego materiału NIK odniosła się wyłącznie do zapisów dokumentacji konkursowej. Nie poddano ocenie zasadności zastosowanych przez ekspertów rozwiązań

Preferencja dużych przedsiębiorstw w założeniach wsparcia

W organizacji konkursów POPC wykorzystano założenia interwencji publicznej w zakresie wspierania budowy sieci szerokopasmowych z wykorzystaniem środków publicznych, wynikające z ekspertyzy przygotowanej w 2015 r. na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAC)[35]. W ekspertyzie m.in. założono, że I oś POPC zostanie wdrożona w ramach dwóch typów projektów, charakteryzujących się różną wielkością: w pierwszej kolejności miały zostać zrealizowane projekty na obszarach interwencji odpowiadających zasięgom gmin lub ich grup, o całkowitym koszcie projektu w przedziale 5–10 mln zł (nabór w 2015 r.), następnie projekty na obszarach odpowiadających zasięgom podregionów (tj. grup powiatów) o całkowitym koszcie projektu w przedziale 150–250 mln zł (coroczne nabory od 2016 r. do 2020 r.). W pierwszym przypadku oszacowano 800–1600 obszarów interwencji i około 80–190 projektów do realizacji, w drugim – od 25 do 45 obszarów interwencji/projektów do realizacji. Wysokość środków pomocowych miała wynosić: w pierwszym konkursie – 135 mln euro (około 475 mln zł), w kolejnych – 885 mln euro (około 3142 mln zł)[36].

W ekspertyzie m.in. także podano, że ze względu na dużą liczbę białych obszarów NGA o niedużej liczbie gospodarstw domowych koszt zapewnienia pełnego pokrycia tych obszarów zasięgiem sieci NGA znacznie przekraczał dostępne środki w ramach I osi POPC. Oszacowano, że całkowity koszt budowy sieci o gwarantowanej prędkości od 30 Mb/s do 100 Mb/s wynosi ponad 20 mld zł i 27,4 mld zł dla sieci o gwarantowanej prędkości powyżej 100 Mb/s. Biorąc pod uwagę wysokość dostępnych środków w ramach I osi POPC (1020 mln euro, czyli ok 3622 mln zł) oraz oszacowane wcześniej koszty realizacji inwestycji, uznano, że interwencja publiczna nie umożliwi zapewnienia zasięgu sieci dla wszystkich białych obszarów NGA w Polsce. W związku z powyższym, celem interwencji miało być zapewnienie możliwie największego zasięgu sieci przy określonej dostępnej puli środków, poprzez ich odpowiednią alokację.

Według Ministra Administracji i Cyfryzacji (następnie Ministra Cyfryzacji)[37] wielkość obszarów konkursowych w poszczególnych konkursach powinna była dla pierwszego konkursu być szczególnie atrakcyjna dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych z sektora MŚP, a dla kolejnych konkursów umożliwiać przyspieszenie wdrażania działania 1.1 POPC, m.in. w kontekście realizacji celów Narodowego Planu Szerokopasmowego.

w zakresie uznania kryterium za spełnione, wynikających z ich wiedzy specjalistycznej.

35 Ekspertyza dla MAC dotycząca interwencji publicznej dla bezpośredniego wykonania celów Narodowego Planu Szerokopasmowego oraz pośrednio celów Europejskiej Agendy Cyfrowej w zakresie dostępu do szerokopasmowego Internetu – Etap III: II-gi projekt krajowego planu działań w zakresie interwencji publicznej dotyczącej rozwoju infrastruktury szerokopasmowej (o którym mowa w Narodowym Planie Szerokopasmowym). Warszawa, dnia 24 marca 2015 r. Opracowanie wykonane przez konsorcjum Domański Zakrzewski Palinka Spółka komandytowa oraz Ernst & Young Spółka z o.o. na zlecenie MAC w ramach umowy z dnia 25 kwietnia 2014 r.

36 Po 180 mln euro w ramach kolejnych konkursów w latach: 2016–2019 oraz 165 mln euro w 2020 r. Razem 1020 mln euro.

37 Informacja uzyskana w trakcie kontroli NIK od Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wnioski z ekspertyzy zostały wykorzystane przy wyznaczaniu obszarów wsparcia do konkursów przez UKE oraz w dokumentacji konkursowej opracowanej przez CPPC[38].

Przyjęte w ekspertyzie założenia zostały zrealizowane w trakcie czterech konkursów POPC. Dla pierwszego konkursu, dedykowanego dla MŚP, wyznaczono 229[39] obszarów interwencji, zgrupowanych tak, by szacowana wartość inwestycji mieściła się w granicach od 5 do 10 mln zł. Maksymalna kwota dofinansowania dla obszaru wynosiła od 2,5 do 5,3 mln zł, a minimalna liczba gospodarstw domowych do objęcia zasięgiem — od 609 do 1954. Obszary interwencji dla kolejnych konkursów zostały znacznie zwiększone i odpowiadały w przybliżeniu administracyjnym jednostkom statystycznym NUTS 3[40], w związku z czym znacznie zmniejszyła się liczba obszarów/projektów, przy jednoczesnym dużym zwiększeniu minimalnej liczby gospodarstw domowych do objęcia zasięgiem[41]. Zwiększenie obszarów interwencji pociągnęło za sobą zwiększenie jednostkowej wartości całkowitej projektów. Szacowana maksymalna wartość wydatków kwalifikowalnych w projekcie w drugim i trzecim konkursie wynosiła od 18,6 do 122,1 mln zł, a w czwartym od 8,3 do 26,4 mln zł.

Nierówny dostęp do wsparcia dla MŚP

Całkowita wartość wydatków na projekt w drugim i w I rundzie trzeciego konkursu POPC (tj. w konkursach, w których na dofinansowanie przeznaczono 78,9% alokacji), wynikająca z określenia dużych obszarów konkursowych, minimalnej kwoty dofinansowania oraz znaczącej liczby gospodarstw domowych i jednostek oświatowych odpowiednio do objęcia zasięgiem i podłączenia, wymagała od potencjalnego beneficjenta (przedsiębiorcy telekomunikacyjnego) zapewnienia wyjątkowo wysokich środków finansowych niezbędnych do zabezpieczenia wkładu własnego w danym projekcie. Spowodowało to, że przedsiębiorcy sektora MŚP, tj. lokalni polscy przedsiębiorcy posiadający sieci szerokopasmowe na obszarach zlokalizowanych blisko białych plam, w większej części wzięli udział tylko w pierwszym konkursie POPC, natomiast nie byli zainteresowani udziałem w kolejnych konkursach lub nie spełniali w nich kryteriów wyboru ze względu na brak odpowiedniego potencjału ekonomicznego.

Przykłady opinii przedsiębiorców sektora MŚP uzyskanych przez NIK w trakcie kontroli

Przedsiębiorcy telekomunikacyjni z sektora MŚP, którzy wybudowali na terenie województwa lubelskiego sieci szerokopasmowe w ramach projektów progra-

[38] Za wyznaczenie obszarów interwencji odpowiadał minister właściwy do spraw informatyzacji, obszary na prośbę ministra opracowywało UKE, a CPPC otrzymywało zatwierdzone przez ministra obszary wraz ze wskazaniem kwot dofinansowania na dany obszar oraz ze wskazaniem minimalnych zobowiązań pokryciowych.

[39] Początkowo 230.

[40] Tzw. podregiony – zgrupowanie kilku powiatów. Jednostka statystyczna stosowana przez organy administracyjne UE.

[41] W drugim konkursie minimalna liczba gospodarstw domowych do objęcia zasięgiem wynosiła od 4021 do 24 504; w I rundzie trzeciego konkursu od 7026 do 27 819, w II rundzie trzeciego konkursu od 14 096 do 20 637, w czwartym konkursie od 3340 do 10 190.

mów operacyjnych perspektywy finansowej 2007–2013[42], informując NIK o możliwości uczestniczenia w konkursach dla działania 1.1 POPC, podali m.in.:

Nie startowaliśmy, mimo wstępnych przygotowań do kolejnych projektów. Warunki, jakie trzeba było spełnić, nie pozwalały nam startować. Projekty były napisane dla dużych operatorów.

Nie złożyliśmy, gdyż kwota dofinansowania była tak duża, że przekraczało to możliwości finansowe firmy (udział własny i zabezpieczenia).

Kwoty oraz minimalna liczba gospodarstw domowych do podłączenia były zdecydowanie zbyt wysokie jak na nasze możliwości. Nasza firma nie miała potencjału ekonomicznego do zrealizowania założeń żadnego z konkursów.

Według naszej firmy drugi i trzeci konkurs skierowany był do dużych operatorów telekomunikacyjnych, a nie na równych zasadach dla sektora MŚP.

Naszym zdaniem zasady określone w konkursach z działań 1.1 POPC, mimo zapewnień, promowały przede wszystkim duże spółki telekomunikacyjne. Przedsiębiorcy z sektora MŚP, posiadający atut lokalności oraz wieloletniego doświadczenia na rodzimym rynku telekomunikacyjnym, zostali zmarginalizowani.

Firma nie składała wniosków o dofinansowanie w ramach działania 1.1 POPC. Było to spowodowane brakiem odpowiednich zasobów finansowych i organizacyjnych, pozwalających sprostać wymaganiom konkursów.

Firma nie składała wniosków w ramach naborów POPC 1.1. Uwarunkowane to było tym, iż określone kryteria do zrealizowania były dla naszego przedsiębiorstwa poza zasięgiem. Wskazanie wielkości obszarów do realizacji, jak i zakres prac do wykonania naszym zdaniem dyskwalifikowało na starcie małych lokalnych ISP[43], do których się zaliczamy.

Spółka nie składała wniosku o dofinansowanie w ramach działania 1.1 POPC z uwagi na warunki rozpisywanych konkursów – były one kierowane do podmiotów o znacznie większym potencjale finansowym niż mali i średni operatorzy, do których zalicza się firma.

Mimo określenia w dokumentach programowych POPC[44], że wsparcie będzie przeznaczone dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych, zarówno z sektora MŚP, jak i dużych przedsiębiorców (tj. przedsiębiorstw bez względu na wielkość), udział MŚP w dofinansowaniu w ramach czterech konkursów POPC wyniósł tylko 23,6% (1021,7 mln zł), a dużych przedsiębiorstw – 76,4% (3313 mln zł). Bez uwzględnienia pierwszego konkursu (tj. konkursu według założeń skierowanego do sektora MŚP) udział ten wynosił odpowiednio: 19,3% (780,3 mln zł) oraz 80,7% (3265,4 mln zł).

W czasie zawierania umów o dofinansowanie, wśród 10 beneficjentów, którzy otrzymali w czterech konkursach najwyższe dofinansowanie, były: Orange Polska S.A. (877,8 mln zł), Fibee IV (607,5 mln zł), Fibee I (572,5 mln zł), INEA S.A. (230,6 mln zł), Gladmar Investments Spółka z o.o. (203,6 mln zł), Tauron Obsługa Klienta Spółka z o.o.

[42] Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013.

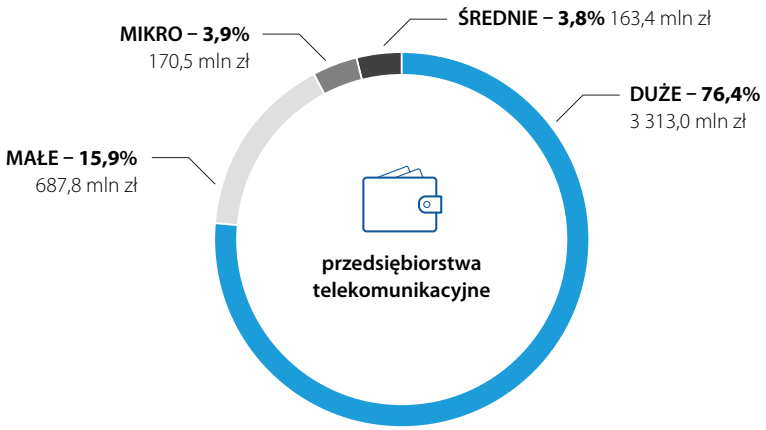
[43] ISP (ang. *Internet service provider*) – podmiot oferujący usługę dostępu do sieci Internet.

[44] W Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (dokument uszczegóławiający zapisy POPC, w którym zawarto m.in. informacje dotyczące typów projektów możliwych do dofinansowania, kryteriów oraz zasad ich wyborów oraz potencjalnych beneficjentów).

(187,8 mln zł), Eckley Investments Spółka z o.o. (178,9 mln zł), Voice Net Spółka z o.o. (155,8 mln zł), NEXERA Spółka z o.o. (115,5 mln zł), ASTA-NET S.A. (96,9 mln zł). Spośród wymienionych status małego przedsiębiorstwa miała tylko Voice Net Spółka z o.o., pozostałe były dużymi.

Według stanu na koniec stycznia 2021 r., m.in. w związku z połączeniem kilku spółek ze spółką NEXERA, wśród 10 beneficjentów o najwyższych kwotach wsparcia były: Orange Polska S.A. (875,4 mln zł), NEXERA Spółka z o.o. (712,4 mln zł), Fibee IV (607,5 mln zł), Fibee I (522,6 mln zł), INEA S.A. (230,6 mln zł), Tauron Obsługa Klienta Spółka z o.o. (187,8 mln zł), Voice Net Spółka z o.o. (155,8 mln zł), ASTA-NET S.A. (104,3 mln zł), Zicom Infrastruktura Spółka z o.o. (59,5 mln zł), Hrubieszowska Telewizja Kablowa Spółka z o.o. (47,9 mln zł). Po zmianach, wśród 10 wyżej wspomnianych były dwa małe edno mikroprzedsiębiorstwo (HTK)[45].

Infografika nr 7
Dofinansowanie przedsiębiorstw telekomunikacyjnych w czterech konkursach I osi priorytetowej POPC – łączne dofinansowanie dla przedsiębiorstw według wielkości



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez CPPC.

Trudności w wyborze projektów na terenie województwa lubelskiego

Brak zainteresowania przedsiębiorców telekomunikacyjnych, niespełnianie przez nich formalnych i merytorycznych kryteriów wyboru projektów (przede wszystkim w zakresie posiadania potencjału ekonomicznego) i rezygnacja z podpisania umowy (w drugim konkursie), w znacznym stopniu wpłynęły na fakt, że do połowy 2017 r., na terenie województwa lubelskiego, mimo znacznej skali białych plam, wybudowano niewielką część spośród zakładanych do dofinansowania inwestycji z POPC. Dopiero w wyniku I rundy trzeciego konkursu zawarto umowy zapewniające objęcie wsparciem całości województwa.

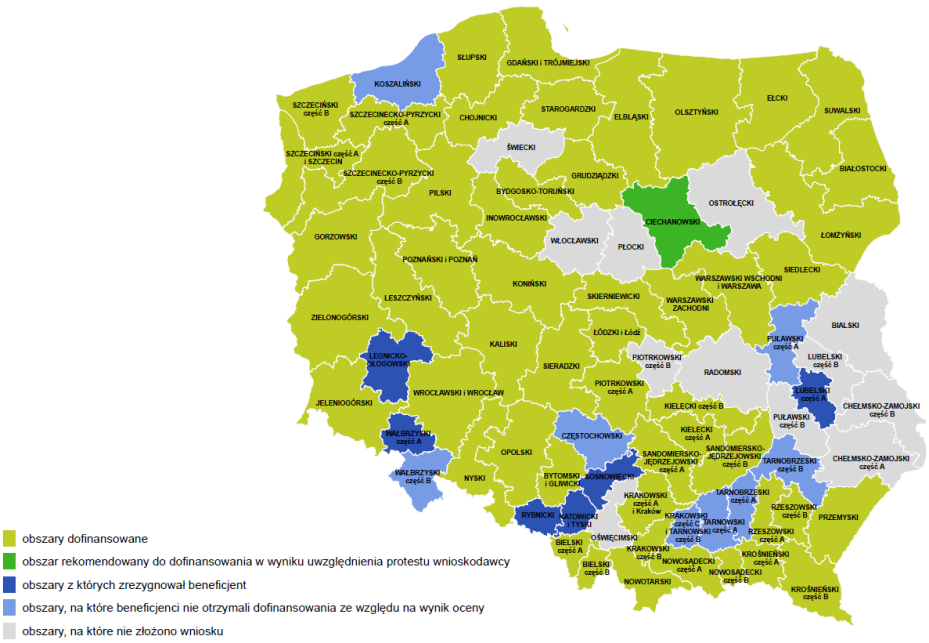
W pierwszym konkursie zostało na terenie województwa wyznaczonych 15 obszarów konkursowych, a wnioski o dofinansowanie złożono na 11 obszarów, jednak podpisanych zostało tylko pięć umów z czterema beneficjentami. W drugim konkursie na terenie województwa wyznaczono siedem obszarów wsparcia, złożone trzy wnioski dotyczyły tylko dwóch

[45] Uwzględniając stan na dzień podpisania umów, HTK była na 16 miejscu.

obszarów, a w wyniku przeprowadzenia konkursu nie została podpisana żadna umowa o dofinansowanie.

W I rundzie trzeciego konkursu liczba obszarów w województwie została zwiększona w stosunku do drugiego konkursu z siedmiu do 12, a alokacja została zwiększona z 315 do 787 mln zł. Określono 12 obszarów leżących w całości na terenie województwa oraz jeden obszar obejmujący część województwa lubelskiego (ogółem 13). W wyniku przeprowadzenia naboru, CPPC zawarło umowy o dofinansowanie na realizację 13 projektów z czterema beneficjentami. Najwięcej, tj. 11 (84,6%) projektów przekazano do realizacji powiązanym ze sobą spółkom Fibee I (cztery) i Fibee IV (siedem). Jeden projekt miała realizować spółka HTK (w wyniku rozpatrzenia protestu; pierwotnie rekomendowano do dofinansowania Fibee IV), a jeden Syrion Spółka z o.o. (z którą rozwiązano później umowę).

Mapa nr 1
Obszary dofinansowane w wyniku drugiego konkursu dla działania 1.1 POPC (2017 r.)

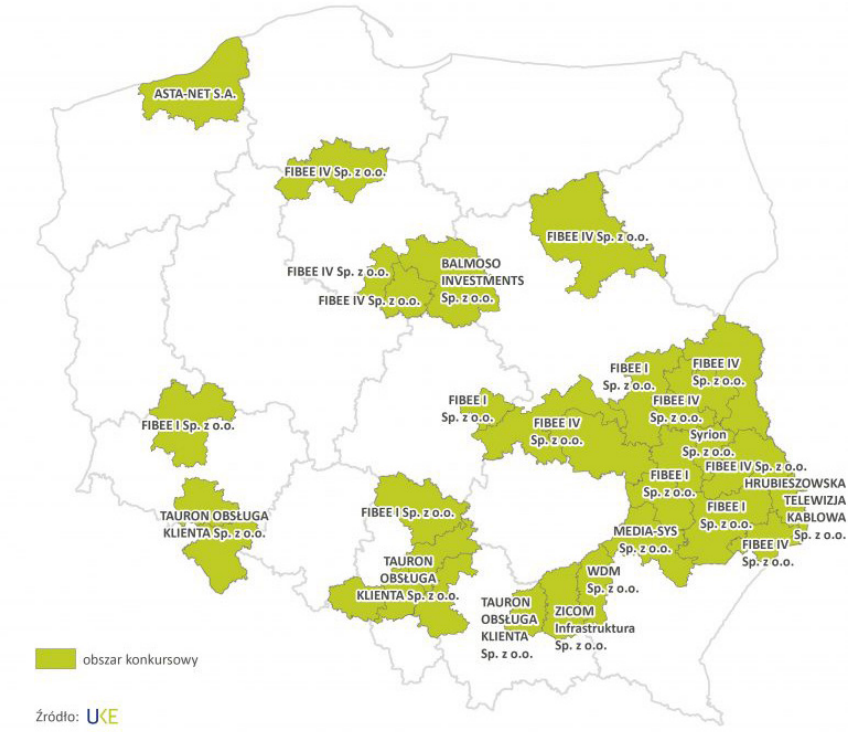


Źródło: https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa.

Spółki Fibee I i Fibee IV były największymi beneficjentami I rundy trzeciego konkursu POPC. Ogółem w wyniku tego naboru spośród 33 projektów/obszarów dofinansowania wybrano 19 projektów spółek Fibee, w tym siedem Fibee I i 12 Fibee IV, a następnie zawarto z tymi spółkami umowy na udzielenie dofinansowania odpowiednio w łącznej kwocie 476,7 mln zł i 607,5 mln zł. Mapa nr 2 Obszary dofinansowane w wyniku I rundy trzeciego konkursu dla działania 1.1 POPC (2018 r.) wraz z nazwami wybranych beneficjentów

Spółki Fibee I i Fibee IV były największymi beneficjentami I rundy trzeciego konkursu POPC. Ogółem w wyniku tego naboru spośród 33 projektów/obszarów dofinansowania wybrano 19 projektów spółek Fibee, w tym

siedem Fibee I i 12 Fibee IV, a następnie zawarto z tymi spółkami umowy na udzielenie dofinansowania odpowiednio w łącznej kwocie 476,7 mln zł i 607,5 mln zł.



Źródło: dane UKE.

Łączna kwota udzielonego dofinansowania dla spółek Fibee I i Fibee IV w wyniku I rundy trzeciego konkursu wynosiła 1084,2 mln zł i stanowiła 66% wartości wszystkich podpisanych umów w tym naborze (1643,7 mln zł) oraz 25% kwoty dofinansowania przyznanej w ramach czterech konkursów POPC.

W związku z niepodłączeniem gospodarstw domowych i jednostek oświatowych na obszarze przewidzianym do realizacji przez beneficjenta I rundy trzeciego konkursu, z którym rozwiązano umowę, CPPC uwzględniła ten obszar w czwartym konkursie[46], jednak w jego wyniku nie wyłoniono wnioskodawcy do dofinansowania na tym obszarze.

Niewyegzekwowanie od beneficjentów terminowego podłączenia jednostek oświatowych

Według regulaminu konkursu oraz postanowień umów o dofinansowanie, beneficjenci zobowiązani byli do podłączenia 80% jednostek oświatowych wskazanych dla wybranego w projekcie obszaru interwencji w ciągu 20 miesięcy od dnia podpisania umów o dofinansowanie, a pozostałych 20% jednostek oświatowych w terminie do 26 miesięcy od dnia podpisania tych umów. Zgodnie z wymaganiami dokumentacji konkursowej skontrolowani beneficjenci założyli podłączenie jednostek oświatowych za pomocą łącza światłowodowego w technologii FTTH. CPPC nierzetelnie egzekwowało od spółek Fibee I, Fibee IV i HTK wykonanie wskazanych powyżej zobowiązań.

[46] Powiaty łęczyński i świdnicki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Fibee I zobowiązana była do podłączenia w czterech skontrolowanych projektach łącznie 634 jednostek oświatowych, Fibee IV w siedmiu – 479 jednostek, a HTK (w jednym projekcie) – 63. W terminie 20 miesięcy od podpisania umów o dofinansowanie Fibee I, Fibee IV i HTK powinny podłączyć (łącznie) odpowiednio: 508, 384 i 51 jednostek, a w terminie 26 miesięcy: 634, 479 i 63. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w terminie 20 miesięcy od podpisania umów o dofinansowanie w sposób zgodny z zobowiązaniami podjętymi w trakcie konkursu, Fibee I i Fibee IV nie podłączyły żadnej jednostki oświatowej, a HTK – 26 (41,3%). W terminie 26 miesięcy Fibee I podłączyła 34 jednostki (5,4%), Fibee IV – 17 (3,5%), a HTK – 47 (74,6%).

Wyjaśnienia CPPC

CPPC wyjaśniło, że instytucja zamierza zastosować sankcje wobec beneficjentów, polegające na obciążeniu ich obowiązkiem objęcia zasięgiem projektu odpowiednio większej ilości punktów adresowych. Po analizie przyczyn, z powodu których nie osiągnięto zakładanych wskaźników, CPPC określi korektę, polegającą na maksymalizacji interwencji (zwiększenia wskaźnika rezultatu), uzależnioną od zaistniałego opóźnienia. Korekta określana będzie następująco: za każdy miesiąc opóźnienia w osiągnięciu kamienia milowego dotyczącego podłączenia 80% lub 100% jednostek oświatowych beneficjent zobowiązany będzie do zwiększenia wskaźnika realizacji projektu o dodatkowe gospodarstwa domowe lub jednostki oświatowe (lub inne publiczne)[47] o 1% ogólnej wartości wskaźnika zadeklarowanej do podłączenia na danym obszarze. Sankcje miałyby zostać wprowadzone aneksem do umowy o dofinansowanie.

Akceptacja alternatywnego podłączenia jednostek oświatowych

CPPC zaakceptowało, jako tymczasowe rozwiązanie alternatywne, możliwość wykonania podłączenia jednostek oświatowych, w wymaganych terminach 20 miesięcy od podpisania umów, w technologii bezprzewodowej LTE bądź przewodowej – innej od zaplanowanej docelowo, pomimo że beneficjenci nie poinformowali CPPC o fakcie wystąpienia siły wyższej, nie udowodnili siły wyższej oraz nie wskazali wpływu, jaki zdarzenie miało na przebieg realizacji projektu, co było w świetle umów o dofinansowanie warunkiem zwolnienia beneficjenta z odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków wynikających z umowy spowodowane siłą wyższą.

W dniu 27 stycznia 2020 r. (po około 16–17 miesiącach od podpisania umów o dofinansowanie i przed epidemią COVID-19) dyrektor CPPC skierował do beneficjentów I rundy trzeciego konkursu pismo, w którym m.in. dopuścił możliwość wdrożenia przez beneficjentów alternatywnych sposobów wykonania podłączenia placówek oświatowych w celu dotrzymania terminów umowy o dofinansowanie – jak podano „uwzględniając możliwość wystąpienia trudności w terminowym wywiązaniu się z zadania z przyczyn nieleżących po stronie beneficjenta". CPPC zaakceptowało jako tymczasowe rozwiązanie alternatywne możliwość wykonania podłączenia w technologii bezprzewodowej LTE bądź przewodowej (innej od zaplanowanej docelowo); rozwiązanie alternatywne dopuszczono

[47] Wyłącznie z listy dodatkowych placówek oświatowych oraz z listy dodatkowych gospodarstw domowych wskazanych przez CPPC i według przelicznika: jedna dodatkowa placówka oświatowa lub jedna dodatkowa jednostka publiczna równa będzie 30 gospodarstwom domowym.

jako tymczasowe na okres nie dłuższy niż jeden rok, a koszty poniesione w związku z jego wdrożeniem miały być traktowane jako wydatki niekwalifikowalne projektu. Beneficjenci zastosowali się do zaleceń CPPC wskazanych w ww. piśmie, tj. podłączyli jednostki oświatowe do sieci poprzez tymczasowe rozwiązanie alternatywne.

CPPC nie wyegzekwowało od beneficjentów przedstawienia dowodów, że niedotrzymanie terminów było wynikiem działania siły wyższej, nie podpisało aneksów do umów (w których dopuszczono by możliwość alternatywnego podłączenia), nie rozwiązało żadnej umowy z powodu jej niewykonania lub nienależytego wykonania i nie nałożyło korekty finansowej.

Wyjaśnienia CPPC i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

CPPC wyjaśniło m.in., że nie zachodziły przesłanki do badania wystąpienia siły wyższej i nie było podstaw do wypowiedzenia umowy, ponieważ wprowadzane rozwiązanie pozostawało bez wpływu na termin realizacji kamieni milowych oraz zakres i budżety projektów – nie zmieniono terminu podłączenia i liczby jednostek oraz budżetów projektów, a także nie zmieniono docelowych parametrów łącza, jakim odpowiadać mają łącza do jednostek oświatowych, ponieważ w terminach 20 i 26 miesięcy miała zostać podłączona określona liczba jednostek, bez wskazania wymogu technicznego. Wskazano także, że rozwiązanie zostało uzgodnione z Ministerstwem Cyfryzacji.

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (z upoważnienia Ministra Cyfryzacji) poinformował, że Ministerstwo Cyfryzacji uczestniczyło w procesie ustalania tego rozwiązania w związku z pełnieniem koordynacyjnego nadzoru nad wdrażaniem działania 1.1 POPC i wdrażaniem OSE. W momencie podjęcia przez CPPC wątpliwości co do możliwości zrealizowania przez beneficjentów podłączeń szkół w wymaganym zakresie i terminach, podjęto próbę znalezienia rozwiązania, które m.in. będzie neutralne pod względem formalnoprawnych uwarunkowań korzystania ze wsparcia POPC i dalszej możliwości realizacji umów o dofinansowanie oraz umożliwi dochowanie zobowiązań uruchomienia w szkołach usługi OSE. Przyjęto m.in., że rozwiązanie będzie dopuszczalne z punktu widzenia prawnych uwarunkowań realizacji umów i umożliwi operatorowi OSE świadczenie usług szkołom.

NIK zauważyła, że we wnioskach o dofinansowanie i w dokumentacji konkursowej wskazane zostały wymogi techniczne podłączenia szkół do sieci. Kontrolowani beneficjenci zobowiązali się we wskazanych terminach do podłączenia jednostek oświatowych do sieci za pośrednictwem łącza światłowodowego, a nie w technologii bezprzewodowej LTE. W ocenie NIK, przyjęte rozwiązanie mogło być dopuszczalne z punktu widzenia prawnych uwarunkowań realizacji umów o dofinansowanie, po wypełnieniu przez beneficjentów zobowiązań wynikających z umów, tj. po udowodnieniu wpływu siły wyższej na przebieg projektów (przy czym należy zaznaczyć, że opóźnienia w podłączeniu jednostek oświatowych wystąpiły przed epidemią COVID-19) i po podpisaniu aneksów do umów.

Niewyegzekwowanie terminowego wniesienia zabezpieczenia i rozpoczęcia prac w projektach

CPPC nie wyegzekwowało rozpoczęcia prac przez Fibee I, Fibee IV i HTK w ciągu czterech miesięcy od daty zawarcia umowy o dofinansowanie, co było warunkiem wynikającym z regulaminu konkursu. Według wyjaśnień CPPC, przyczyną było uwzględnienie zgłaszanych przez te spółki problemów z wyborem generalnych wykonawców inwestycji. Nie wyegzekwowało też terminowego wniesienia przez beneficjentów zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy w postaci weksli in blanco, co stanowiło naruszenie umów o dofinansowanie.

Nieprawidłowe zatwierdzanie wniosków o zmianę harmonogramów i akceptowanie zmian terminów rozliczenia zaliczek

Zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie beneficjent miał obowiązek rozliczenia otrzymanej transzy zaliczki w terminach i kwotach wskazanych w harmonogramie rzeczowo-finansowym i harmonogramie płatności. W przypadku nierozliczenia danej transzy zaliczki na kwotę lub w terminie, wynikającym z aktualnych ww. harmonogramów, zobowiązany był do zapłaty odsetek, na zasadach określonych w art. 189 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Aktualizacja harmonogramu rzeczowo-finansowego, prowadząca do zmiany terminu rozliczenia zaliczki, mogła być dokonywana tylko w uzasadnionych przypadkach i musiała być złożona do CPPC najpóźniej 14 dni przed upływem terminu rozliczenia, którego dochowanie było niemożliwe, wraz ze szczegółowym uzasadnieniem zmian.

W listopadzie 2018 r. CPPC wypłaciło spółkom Fibee I i Fibee IV[48] zaliczki w kwocie 264,6 mln zł. Spółki nie wydatkowały środków finansowych otrzymanych z zaliczek zgodnie z pierwotnie ustalonymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi i przedkładały kolejne wnioski o ich zmiany. CPPC zatwierdzało wnioski Fibee I i Fibee IV o zmianę harmonogramu i terminu rozliczenia zaliczek, mimo że nie zawierały one szczegółowego uzasadnienia zmian, co było wymagane na podstawie umów o dofinansowanie.

Od marca 2020 r., w związku z upływem pierwotnego terminu na rozliczenie zaliczek i kolejnymi wnioskami Fibee I Fibee IV o zmiany harmonogramów, CPPC akceptowało w harmonogramach rzeczowo-finansowych tylko zmiany terminów rozliczenia zaliczek bez zatwierdzenia zmian w zakresie planowanych wydatków, gdyż wydatki w ramach realizowanych zadań wykraczały poza daty kamieni milowych i wymagały podpisania aneksów do umów o dofinansowanie[49]. Zatwierdzony przez CPPC harmonogram przekazywania i rozliczania zaliczek stanowił plan finansowania wydatków, przewidzianych na realizację zadań projektów wykazanych w drugim, niezaakceptowanym przez CPPC, harmonogramie. W związku z tym, nie było możliwości zmiany terminu wykorzystania zaliczki bez zmiany terminu realizacji zadania i poniesienia wydatków.

Wnioski o aneksy do umów o dofinansowanie, dotyczące przesunięcia terminów osiągnięcia kamieni milowych w projektach, zostały złożone przez Fibee I i Fibee IV w listopadzie 2020 r. W dniach 25 i 28 maja oraz 1 czerwca 2021 r. CPPC zawarło aneksy do 11 skontrolowanych umów spółek Fibee, aktualizujące terminy kamieni milowych i wydłużające terminy rozliczenia zaliczek, odpowiednio dla projektów, do 30 września, 30 listopada i 31 grudnia 2021 r. Zmiana terminów rozliczenia zaliczek przez Fibee I Fibee IV spowodowała przesunięcie terminów rozliczenia transz zaliczek, do których dochowania byli zobowiązani beneficjenci pod sankcją zapłaty odsetek. Zawarcie aneksów do umów o dofinansowanie, zmieniających terminy rozliczenia zaliczek, spowodowało ustanie przesłanek do naliczenia odsetek w kwocie ogółem 17,4 mln zł, na zasadach określonych w art. 189 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

[48] W 11 badanych przez NIK projektach.

[49] Harmonogram zadań projektu i kamieni milowych podlegał ocenie merytorycznej w trakcie wyboru projektów.

Przykład

CPPC zaakceptowało wnioski o wypłatę zaliczek, złożone przez spółki Fibee I i Fibee IV i w listopadzie 2018 r. wypłaciło zaliczki w najwyższej możliwej do uzyskania kwocie 40% dofinansowania, tj. łącznie 264,6 mln zł. Pierwsze wydatki w ramach realizowanych 11 projektów spółki zaplanowały na czerwiec 2019 r. W trakcie realizacji projektów wystąpiły opóźnienia w realizacji pierwotnych harmonogramów rzeczowo-finansowych. Od podpisania umowy o dofinansowanie do dnia zakończenia kontroli, Fibee I występowała o zmiany tych harmonogramów siedmiokrotnie (w dwóch projektach) i ośmiokrotnie (w dwóch projektach), a Fibee IV siedmiokrotnie (w siedmiu projektach). Spółki nie rozliczały zaliczek w terminach wynikających z harmonogramów rzeczowo-finansowych oraz nie dokonywały ich zwrotu. Składały kolejne wnioski o zmiany harmonogramów bez szczegółowego ich uzasadnienia, które były zatwierdzane przez CPPC. CPPC akceptowało zmiany i nie egzekwowało od spółek Fibee rozliczenia zaliczek w terminach wynikających z aktualnie obowiązującego harmonogramu rzeczowo-finansowego i zapłaty odsetek.

Na dzień 28 lutego 2021 r. z otrzymanej łącznej kwoty zaliczek Fibee I i Fibee IV wydatkowały (wypłaciły wykonawcom) 83,4 mln zł (31,5%), z czego przedstawiły do rozliczenia we wnioskach o płatność 37,6 mln zł (14,22%). Do rozliczenia po ponad dwóch latach od otrzymania zaliczki pozostała kwota 227 mln zł. Na dzień 28 maja 2021 r. CPPC zatwierdziło w rozliczeniach kwotę 884,4 tys. zł, tj. 0,33% kwoty wypłaconych zaliczek.

Porównując wskazane działania CPPC w odniesieniu do spółek Fibee z działaniami wobec spółki HTK:

HTK dnia 6 maja 2019 r. wnioskowała o zaliczkę w kwocie 4 mln zł, a wniosek został zatwierdzony przez CPPC 12 sierpnia 2019 r. Zaliczka wpłynęła na konto projektu 19 sierpnia 2019 r., a jej rozliczenie, zgodnie z obowiązującym harmonogramem rzeczowo-finansowym, powinno nastąpić do 31 sierpnia 2019 r. W tym terminie spółka była zobowiązana także rozliczyć kwotę 23,8 tys. zł z zaliczki wypłaconej 25 października 2018 r. HTK dokonała zwrotu zaliczki w wysokości 4 mln zł 24 września 2019 r. i w wysokości 23,8 tys. zł 15 października 2019 r. Ze względu na fakt nierozliczenia zaliczek w terminie wynikającym z harmonogramu rzeczowo-finansowego i nieprzedłożenia wniosku o zmianę, CPPC naliczyło odsetki jak od zaległości podatkowych w kwocie łącznej 34,5 tys. zł. Naliczona kwota odsetek została zapłacona przez Spółkę poprzez pomniejszenie kwoty dofinansowania w kolejnych wnioskach o płatność.

Według informacji, uzyskanej od CPPC po zakończeniu czynności kontrolnych, do dnia 15 listopada 2021 r. spółki Fibee I i Fibee IV dokonały, w ramach 10 z 11 skontrolowanych projektów, zwrotu otrzymanych w listopadzie 2018 r. zaliczek w łącznej kwocie 111,4 mln zł[50] (42,1% kwoty zaliczek). Łączna kwota wydatków, przedstawionych do rozliczenia przez te spółki we wnioskach o płatność, wyniosła na ten dzień 178,9 mln zł (tj. objęła całkowite rozliczenie, z uwzględnieniem zwrotu, I transzy zaliczki i częściowe rozliczenie II transzy). Według wskazanej informacji na 15 listopada 2021 r. CPPC zatwierdziło wnioski o płatność rozliczające zaliczkę na kwotę 72 mln zł, a na dzień przekazania pisma z informacją dla NIK (26 listopada 2021 r.) 88,3 mln zł.

Nieterminowa realizacja zadań CPPC wynikających z umów

CPPC z naruszeniem terminów, określonych w umowach o dofinansowanie, rozpatrywało wnioski beneficjentów.

[50] W tym 60,2 mln zł Fibee I i 51,2 mln zł Fibee IV.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niezgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie, w terminie dłuższym niż 45 dni, CPPC weryfikowało przedłożone przez Fibee I, Fibee IV i HTK wnioski o płatność (sprawozdawcze, rozliczające zaliczkę, o refundację). Proces weryfikacji 29 wniosków o płatność, które zostały zatwierdzone w przypadku dwunastu badanych projektów trwał od 58 dni do 233 dni, a 22 będących w trakcie oceny od 58 dni do 241.

Niezgodnie z umowami CPPC nie ustosunkowało się, w terminie nie dłuższym niż 21 dni, do wnioskowanych przez beneficjentów zmian w projektach. Fibee I i Fibee IV złożyły 20 listopada 2020 r. wnioski o wprowadzenie zmian w umowach 11 skontrolowanych przez NIK projektów, polegające na: zmianie okresu realizacji projektów, przedłużeniu okresu kwalifikowalności wydatków, zmianach w harmonogramach rzeczowo-finansowych. HTK złożyła w dniu 8 lutego 2019 r. wniosek o aneks do umowy m.in. w zakresie technologii wykonania robót.

Aneksy do umów o dofinansowanie z HTK, Fibee I i Fibee IV, stanowiące potwierdzenie pozytywnego rozpatrzenia ww. wniosków, zostały podpisane 25 i 28 maja oraz 1 czerwca 2021 r., tj. po upływie odpowiednio 114 dni (HTK) oraz od 62 do 70 dni (Fibee I i Fibee IV) od uzyskania niezbędnych opinii UKE.

Stwierdzono też, że CPPC, w terminie dłuższym niż 45 dni, niezgodnie z umowami o dofinansowanie zawartymi z czterema beneficjentami pierwszego konkursu (realizującymi projekty na terenie województwa lubelskiego), weryfikowało przedłożone przez beneficjentów wnioski o płatności końcowe. Proces weryfikacji ww. wniosków w przypadku wszystkich pięciu badanych projektów trwał od 78 dni do 300 dni. Długi okres weryfikacji wniosków o płatność końcową miał bezpośredni wpływ na przesunięcie w czasie rozpoczęcia biegu okresu trwałości zrealizowanych projektów, a opóźnienia mogły również przyczynić się do pogorszenia kondycji finansowej beneficjentów i ich wykonawców.

Wyjaśnienia CPPC

Jako przyczyny wskazanych opóźnień w Departamencie Wdrażania Projektów Szerokopasmowych (bezpośrednio odpowiedzialnym za obszar objęty kontrolą NIK) wskazano m.in.: ograniczenia kadrowe, konieczność wykonania równolegle innych terminowych zadań przez pracowników (np. spiętrzenie zadań w jednostce, które nastąpiło w czwartym kwartale 2020 r.), konieczność weryfikacji obszernej dokumentacji oraz zakończenia wszystkich toczących się spraw przez inne departamenty CPPC (w przypadku wniosków o płatność końcową), ze względu na stwierdzoną korektę finansową konieczność ustalenia faktycznej kwoty rozliczenia, porównania jej z saldem konta projektowego i dokonania korekty wniosku oraz wszczęcia postępowania administracyjnego (przypadek wniosku o płatność końcową, którego proces weryfikacji trwał 300 dni).

Nieprawidłowe wydłużenie okresów realizacji projektów

CPPC wydłużyło okres realizacji 12 badanych projektów o 90 dni w stosunku do wymogów określonych w dokumentacji konkursowej, a nie do terminów określonych w umowach o dofinansowanie, obowiązujących w 2020 r., w chwili wejścia w życie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w związku z wystąpieniem COVID-19. Wynikało to z przyjęcia niewłaściwej interpretacji przepisów tej ustawy.

W maju i czerwcu 2021 r. CPPC zawarło aneksy do 12 umów o dofinansowanie, w których okresy realizacji 11 skontrolowanych projektów zostały wydłużone do 16 września 2022 r. (11 projektów spółek Fibee I i Fibee IV) i do 28 kwietnia 2022 r. (jeden projekt HTK)

Przyjęcie daty 16 września i 28 kwietnia 2022 r. jako końcowego terminu realizacji projektów wynikało z uznania przez CPPC za prawidłowe wyliczenia zawartego w przedłożonych przez HTK, Fibee I i Fibee IV wnioskach, w których wnioskowano o przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków do upływu 36 miesięcy od zawarcia umowy z generalnym wykonawcą (spółki podpisały umowy z generalnymi wykonawcami odpowiednio 28 stycznia i 18 czerwca 2019 r.) i dodania do tej daty (28 stycznia i 18 czerwca 2022 r.) dalszych 90 dni wynikających z przedłużenia (z mocy prawa) terminów zakończenia realizacji projektów na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w związku z COVID-19.

Wydłużenie okresu realizacji projektów do 28 kwietnia i 16 września 2022 r. było niezgodne z regulaminem konkursu, w którym określono, że okres realizacji projektu nie może być dłuższy niż 36 miesięcy od dnia rozpoczęcia prac (w przypadku badanych beneficjentów dniem rozpoczęcia prac był dzień podpisania umowy z wykonawcą). Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w związku z COVID-19 terminy zakończenia realizacji projektów (obowiązujące, do czasu podpisania aneksów, terminy to 30 września 2021 r. – HTK oraz 3, 24 i 31 grudnia 2021 r. – spółki Fibee) powinny być odpowiednio wydłużone o 90 dni (do 29 grudnia 2021 r. – HTK; do 3, 24 lub 31 marca 2022 r. – Fibee IV i Fibee I). Uwzględniając zapisy regulaminu konkursu, że realizacja projektu nie powinna trwać dłużej niż 36 miesięcy od rozpoczęcia prac, okres realizacji projektu powinien być maksymalnie określony na 19 czerwca (Fibee I i Fibee IV) i 29 stycznia 2022 r. (HTK).

Dopuszczenie do dublowania sieci wybudowanych ze środków publicznych

W § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie infrastruktury szerokopasmowej POPC, w związku z art. 52 ust. 3 rozporządzenia KE nr 651/2014[51] określono, że wsparcie może być udzielane na projekty realizowane na obszarach, na których sieci NGA nie istnieją i najprawdopodobniej nie powstaną na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat. W zmianie rozporządzenia, obowiązującej od 15 listopada 2017 r.[52] dodano w § 4 ust. 4a, zapis w brzmieniu: *Ujawnienie informacji o istniejących sieciach NGA lub planach inwestycyjnych dotyczących tych sieci po ustaleniu listy obszarów zgodnie z ust. 2a*[53] *nie stanowi przeszkody do udzielenia wsparcia na tych obszarach*.

[51] Zgodnie z art. 52 ust. 3 rozporządzenia KE nr 651/2014 inwestycje mogły być zlokalizowane w obszarach, gdzie infrastruktura tego rodzaju (podstawowe sieci szerokopasmowe lub sieci NGA) nie istnieje i najprawdopodobniej nie powstanie na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat od daty opublikowania planowanego środka pomocy, co jest również weryfikowane w drodze otwartych konsultacji społecznych.

[52] Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 11 października 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 2025).

[53] W świetle tego przepisu (także dodanego tym rozporządzeniem) listę obszarów, o których mowa w ust. 2, ustala się przed ogłoszeniem konkursu: 1) na podstawie informacji pochodzących z inwentaryzacji, o której mowa w art. 29 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych; 2) w drodze otwartych konsultacji społecznych dotyczących tych obszarów.

Informacja uzyskana z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji w czasie kontroli NIK) w sprawie przyczyn wprowadzenia zmiany rozporządzenia

Według przekazanej informacji ww. przepis rozporządzenia ustanowił dodatkowe gwarancje dla podmiotów ubiegających się o dofinansowanie w zakresie zabezpieczenia ich uprawnienia do bycia beneficjentem wsparcia w kontekście wyznaczania obszarów interwencji i późniejszych ewentualnych czynności przedsiębiorców konkurencyjnych kwestionujących sposób tego wyznaczenia. Potrzeba zapewnienia tych gwarancji wynikała stąd, że po prawidłowym wyznaczeniu obszarów wsparcia (na podstawie inwentaryzacji i konsultacji społecznych) w pierwszym i drugim konkursie, przedsiębiorcy zgłaszali do Ministerstwa Cyfryzacji informacje o istniejącej infrastrukturze szerokopasmowej na tych obszarach[54] (NIK: przed zmianą rozporządzenia w takich przypadkach, tj. po powzięciu informacji o infrastrukturze NGA, która nie została uwzględniona na etapie wyznaczania obszarów interwencji, CPPC odstępowało od podpisania umowy o dofinansowanie, mimo rekomendowania projektu do dofinansowania). Inicjatywę wprowadzenia normy prawnej przedstawiła Konfederacja Lewiatan w ramach procesu konsultacji społecznych projektu nowelizacji rozporządzenia. Uznano, że w obliczu takiego oczekiwania ze strony potencjalnych wnioskodawców zasadnym jest uzupełnienie rozporządzenia o dodatkową normę prawną o charakterze gwarancyjnym względem wszystkich potencjalnych wnioskodawców w konkursach POPC.

CPPC w trakcie trwającej procedury podpisania umów w ramach I rundy trzeciego konkursu otrzymało informację o podejrzeniu wystąpienia kolizji w odniesieniu do dwóch projektów realizowanych na terenie województwa lubelskiego przez spółkę Fibee I (obszar Chełmsko-Zamojski część A1) i Fibee IV (obszar Chełmsko-Zamojski część A2). Na etapie podpisywania umów o dofinansowanie, w związku z zawartą w umowie możliwością zamiany 15% punktów adresowych, CPPC poinformowało beneficjentów o konieczności przeanalizowania możliwości wymiany punktów adresowych na inne, wskazane w dokumentacji konkursowej, niezwłocznie po podpisaniu umowy. Jednocześnie wskazano, że pozostawienie zakwestionowanych punktów adresowych w projekcie, będących w zasięgu sieci należącej do innego przedsiębiorcy, spowoduje, że wydatki inwestycyjne, związane z objęciem zasięgiem tych punktów, zostaną uznane za niekwalifikowalne.

Po rozpoczęciu realizacji projektów I rundy trzeciego konkursu UKE trzykrotnie przekazało CPPC dane dotyczące punktów adresowych na terenie województwa lubelskiego, w przypadku których przedsiębiorcy telekomunikacyjni zgłosili wybudowanie sieci szerokopasmowej na obszarach konkursowych po ich wyznaczeniu do konkursu (23 października 2018 r., 15 marca 2019 r., 4 października 2020 r.). Według ustaleń NIK, dotyczyło to niektórych punktów adresowych wybudowanych w ramach projektów dofinansowanych ze środków finansowych UE w ramach programów

[54] Według informacji KPRM podjęto kontakt roboczy z Komisją Europejską w celu ustalenia, jak należy rozumieć zobowiązania określone w art. 52 ust. 3 rozporządzenia Komisji KE nr 651/2014 w kontekście procesu inwentaryzacji i konsultacji społecznych, na jakich opiera się przyjęty proces wyznaczania obszarów interwencji. Komisja potwierdziła, że sposób skonstruowania tych procesów oraz dane w nich zebrane wyczerpują zobowiązanie do ustalenia istniejącej i planowanej infrastruktury szerokopasmowej w kontekście wyznaczania obszarów interwencji oraz umożliwiają udzielanie pomocy (rozumiane jako zawieranie umów o dofinansowanie) na tak wyznaczone obszary interwencji.

operacyjnych lat 2007–2013. W piśmie z dnia 4 października 2020 r. Zastępca Prezesa UKE, przekazując dyrektorowi CPPC analizę „zaczernienia" punktów adresowych, wyznaczonych w ramach POPC w drugim, trzecim i czwartym konkursie, podał, że przekazanie powyższych informacji miało na celu postępowanie zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej – Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych[55], gdzie w przypisie dolnym nr 85 zamieszczono informację *Jeżeli na obszarze docelowym znaczna część obywateli i użytkowników biznesowych już ma dostęp do odpowiednich usług, należy zadbać o to, by interwencja publiczna nie doprowadziła do* nadmiernej *rozbudowy istniejącej infrastruktury. W takim przypadku interwencja publiczna może być ograniczona jedynie do środków mających na celu 'wypełnianie luk'.* Stwierdził także, że zgodnie z dokumentacją konkursową, beneficjenci poszczególnych konkursów mają możliwość zamiany do 15% punktów adresowych zadeklarowanych w ramach realizacji projektu, na inne wskazane na tym samym obszarze i poprosił o analizę przekazanego materiału oraz o przekazanie go beneficjentom.

Powyższych danych CPPC nie przekazało jednak beneficjentom realizującym projekty. Dyrektor Departamentu Wdrażania Projektów Szerokopasmowych wyjaśniła, że kwalifikowalność obszaru wsparcia odbywa się na etapie przygotowania konkursu, ewentualna korekta punktów adresowych może być dokonywana przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, zgodnie z zapisami dokumentacji konkursowej. Po zawarciu umowy o dofinansowanie obie strony – beneficjenta i CPPC – wiąże stosunek prawny w zakresie zobowiązań z niej wynikających. CPPC nie jest uprawnione do jednostronnej zmiany warunków realizacji umowy, a w szczególności w sposób niekorzystny dla beneficjenta.

Ryzyko dublowania sieci dofinansowanych z POPC w przyszłości

Beneficjenci realizujący projekty działania 1.1. POPC nie zostali zobowiązani wprost, bezpośrednio w umowach, do przeprowadzenia inwentaryzacji powykonawczej, terminowego zgłoszenia po wybudowaniu sieci kompletnych danych do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego oraz zgłoszenia terminowo kompletnych i zgodnych ze stanem faktycznym danych do systemu inwentaryzacyjnego UKE. CPPC wyjaśniło, że zobowiązania te wynikały z przepisów prawa, a beneficjent, podpisując umowę, zobowiązywał się do realizacji projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Poinformowało, że każdorazowo przy weryfikacji wniosku o płatność końcową CPPC wymaga od beneficjentów przedłożenia/potwierdzenia zgłoszenia infrastruktury do zasobów geodezyjnych, a w odniesieniu do sprawozdawczości SIIS, po zakończeniu projektów z danego naboru CPPC w toku uzgodnień z UKE potwierdza wykonanie ustawowego obowiązku sprawozdawczego.

Niepodłączone punkty adresowe

Zgodnie z regulaminami konkursowymi beneficjent w danym obszarze zobowiązany był do zadeklarowania minimalnej liczby gospodarstw domowych do objęcia zasięgiem spośród punktów adresowych określonych jako „podstawowe". Wybór punktów adresowych w ramach wymaganego

[55] Dz. Urz. UE C 25 z 26.01.2013, s.1.

minimum stanowił decyzję beneficjenta, który nie był zobowiązany do podłączenia wszystkich podstawowych punktów adresowych – białych plam w danym obszarze konkursowym.

Według planowanych założeń wniosków o dofinansowanie, dotyczących 12 badanych projektów, po I rundzie trzeciego konkursu przewidziano do podłączenia łącznie 263 062 gospodarstw domowych. Całkowita liczba gospodarstw domowych możliwych do objęcia zasięgiem na tych obszarach interwencji wynosiła 322 235 gospodarstw, co oznacza, że 59 173 gospodarstw (18,4%) nie przewidziano do podłączenia. Dodatkowo, uwzględniając rozwiązanie umowy na obszarze *Lubelski część A* z beneficjentem, który planował podłączenie 35 307 gospodarstw i niewybranie beneficjenta na tym obszarze w czwartym konkursie, niepodłączonych do sieci szerokopasmowej do końca okresu realizacji POPC na terenie województwa lubelskiego (wraz z czterema powiatami województwa mazowieckiego) pozostanie 94 480 gospodarstw domowych.

W perspektywie finansowej UE 2021–2027 sukcesywne obejmowanie wszystkich pozostałych po interwencji POPC punktów adresowych, nieobjętych zasięgiem sieci NGA, będzie przedmiotem kolejnych interwencji w ramach nowego programu operacyjnego Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Według informacji CPPC podłączenia do sieci szerokopasmowej (o przepustowości co najmniej 100 Mb/s zgodnie z nowymi założeniami interwencji) w latach 2021–2027 będzie wymagało około 2 mln gospodarstw domowych (w trakcie kontroli NIK dane te były na etapie wstępnego szacowania).

Założenia wsparcia z UE w latach 2021–2027 w zakresie budowy sieci

W ramach Komponentu C, pt. „Transformacja cyfrowa", Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności[56] (w skrócie: *KPO*) kluczowe reformy i inwestycje mają być prowadzone m.in. w zakresie zapewnienia dostępu do bardzo szybkiego Internetu na obszarach białych plam (środki finansowe w kwocie 1,2 mld euro), a tym samym umożliwienia świadczenia użytkownikom końcowym usług dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s[57] (931 tys. gospodarstw domowych do końca trzeciego kwartału 2026 r.). Wsparcie ma być udzielane w postaci bezzwrotnego dofinansowania, a projekty wybierane do dofinansowania w trybie konkursowym. Obszary podlegające interwencji mają być wyznaczane na podstawie wszelkich dostępnych informacji o istniejącej i planowanej infrastrukturze szerokopasmowej, a podmiotami uczestniczącymi we wdrażaniu inwestycji m.in.: CPPC i UKE[58].

W KPO m.in. podano[59], że: *Wsparcie będzie udzielane z zachowaniem wszelkich reguł zapewniających niedyskryminację wszystkich potencjalnych beneficjentów wsparcia, a wybór podmiotów do wsparcia opierać się będzie na obiektywnych kryteriach. Wsparcie nie będzie kierowane w obszary, w których zidentyfikowane zostaną komercyjne potencjały i plany inwestycyjne tak, aby nie zakłócać naturalnej konkurencji rynkowej, nie wypierać*

[56] https://www.gov.pl. Warszawa, kwiecień 2021 r. (projekt).

[57] Oraz do świadczenia usług o przepustowościach mierzonych w Gb/s.

[58] Strony 220–222 projektu KPO.

[59] Strona 221 KPO.

inwestycji komercyjnych oraz kierować wsparcie wyłącznie do obszarów, w których zachodzą zawodności rynku.

Celem programu operacyjnego Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021–2027[60] (następcy POPC) jest wsparcie transformacji cyfrowej kraju poprzez realizację przedsięwzięć, które zapewnią m.in. szeroki dostęp do ultra szybkiego Internetu[61] (tj. m.in. zapewnią do 2025 r. wszystkim gospodarstwom domowym w Polsce dostęp do Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s[62]). W ramach Programu kontynuowane będą działania umożliwiające jak najszerszy dostęp do szerokopasmowego Internetu, przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, gdzie stwierdzono niedoskonałość rynku w zakresie dostępu do sieci NGA[63].

W ramach Priorytetu I tego Programu pn. *Zwiększenie dostępu do ultra szybkiego Internetu szerokopasmowego* (środki finansowe ogółem w kwocie około 1 mld euro), braki w dostępie do sieci NGA mają być identyfikowane na podstawie danych zbieranych przez Prezesa UKE w ramach inwentaryzacji usług i infrastruktury telekomunikacyjnej; wspierana infrastruktura będzie musiała m.in. zapewniać gospodarstwom domowym dostęp do Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s; kryteria wyboru projektów oraz procedura konkursowa mają być prowadzone w sposób zapewniający m.in. minimalizację pomocy państwa przy zachowaniu odpowiedniej jakości sieci oraz niewypieranie inwestycji prywatnych; co do zasady projekty wyłaniane mają być w trybie konkurencyjnym.

5.2. Beneficjenci realizujący projekty

Fibee I i Fibee IV realizowały projekty z naruszeniem umów o dofinansowanie zawartych z CPPC, regulaminu I rundy trzeciego konkursu oraz obowiązujących wytycznych. Nieprawidłowości stwierdzone w czterech projektach Fibee I i siedmiu projektach Fibee IV polegały m.in. na: opóźnieniu w podłączaniu do sieci jednostek oświatowych; niezgłoszeniu do CPPC w wymaganym terminie zmian w zakresie liczby jednostek oświatowych planowanych do podłączenia; przedkładaniu do CPPC niewłaściwych wniosków o zmianę harmonogramów; wniesieniu z opóźnieniem zabezpieczenia należytego wykonania umowy; opóźnionym rozpoczęciu prac w projektach. HTK, mimo naruszenia niektórych postanowień umowy, dotyczących w szczególności nieterminowego podłączenia do sieci jednostek oświatowych, realizowała jeden projekt zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami.

Projekty realizowane na terenie województwa

W wyniku pierwszego konkursu w działaniu 1.1 POPC, w okresie wrzesień-listopad 2016 r., CPPC podpisało pięć umów z czterema beneficjentami realizującymi na terenie województwa lubelskiego pięć projektów[64],

[60] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl. Wersja projektu Programu skierowana do konsultacji społecznych 20 kwietnia–25 maja 2021 r.

[61] Wartość inwestycji KPO jest niższa od oszacowanych potrzeb inwestycyjnych umożliwiających Polsce zrealizowanie do 2025 r. celów Komunikatu Komisji z 14 września 2016 r. Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego, stąd założono uzupełniające wsparcie realizacji tych celów ze środków polityki spójności na lata 2021–2027.

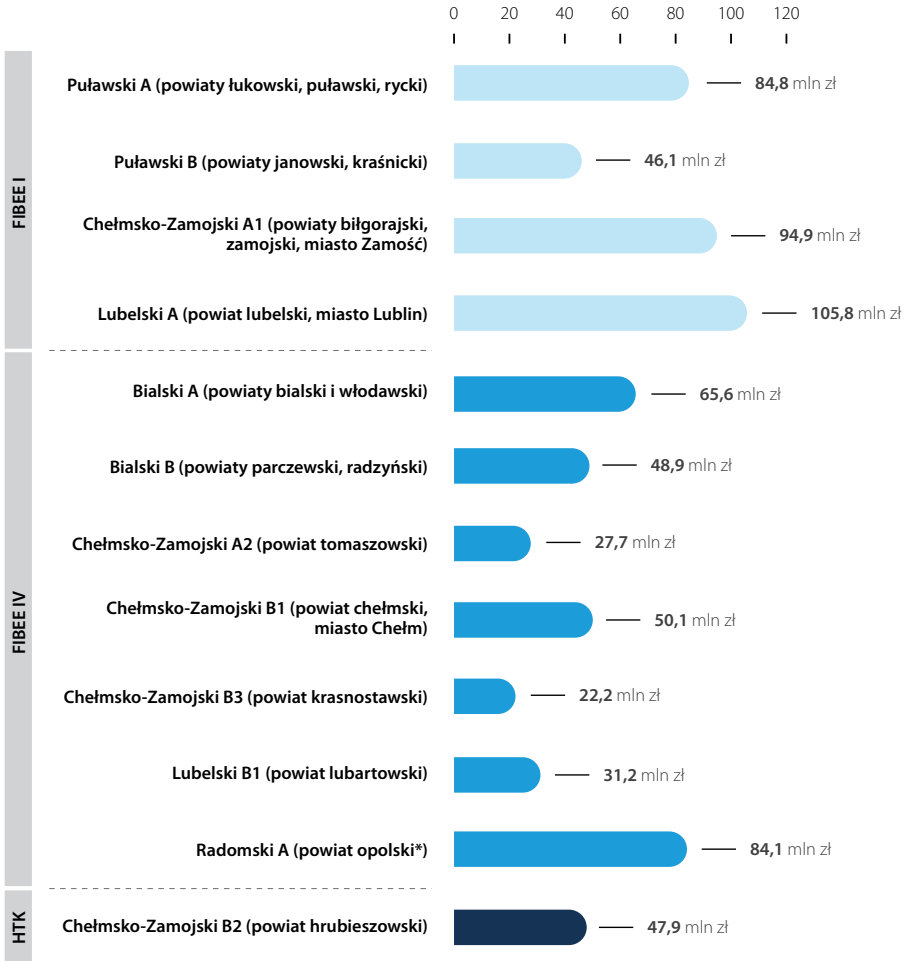
[62] Z możliwością jej modyfikacji do przepustowości mierzonej w gigabitach.

[63] Strona 16 projektu Programu.

[64] Projekty realizowane przez przedsiębiorstwa: Telbial Spółka z o.o. (na terenie powiatu bialskiego); P.P.H.U. Koper Jan (dwa projekty na terenie powiatu tomaszowskiego); Inet Group

których łączna kwota dofinansowania wyniosła 17,2 mln zł. Po I rundzie trzeciego konkursu, w sierpniu i wrześniu 2018 r.[65], CPPC zawarło umowy na realizację 13 projektów, na łączną kwotę dofinansowania 755,6 mln zł z czterema beneficjentami, w tym: cztery umowy z Fibee I na kwotę łączną 331,6 mln zł, siedem z Fibee IV na kwotę łączną 329,8 mln zł, jedną z HTK na kwotę 47,9 mln zł[66] i jedną z Syrion Spółka z o.o. na kwotę 46,3 mln zł[67]. Z powodu nierozpoczęcia merytorycznych zadań dotyczących realizacji projektu w terminie czterech miesięcy od dnia zawarcia umowy CPPC rozwiązało umowę o dofinansowanie z Syrion Spółka z o.o.

Infografika nr 8
Skontrolowane projekty I rundy trzeciego konkursu: beneficjenci, kwoty dofinansowania (w mln zł) oraz obszary realizacji projektów



*Projekt realizowany w województwie lubelskim tylko na terenie powiatu opolskiego, w pozostałym zakresie na terenie powiatów województwa mazowieckiego.

Źródło: dane NIK na podstawie wniosków o dofinansowanie oraz wyników kontroli.

West Spółka z o.o. (na terenie powiatu biłgorajskiego); Firmę Usługowo-Handlową „Wave-Net" Piskor Daniel (na terenie powiatu janowskiego). W ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej skontrolowano trzy projekty dwóch beneficjentów (Telbial Spółka z o.o., P.P.H.U. Koper Jan).

65 W dniach 3 i 24 sierpnia oraz 11 września 2018 r.

66 Projekt na obszarze Chełmsko-Zamojski część B2 (powiat hrubieszowski) .

67 Projekt na obszarze Lubelski część B2 (powiaty łęczyński i świdnicki).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Cele skontrolowanych projektów I rundy trzeciego konkursu

Trzej beneficjenci I rundy trzeciego konkursu (Fibee I, Fibee IV, HTK) realizowali w trakcie kontroli NIK 12 projektów budowy sieci szerokopasmowej na terenie województwa lubelskiego[68]. Założono objęcie zasięgiem szerokopasmowego Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s 263 062 gospodarstw domowych (216 140 w województwie lubelskim[69]), podłączenie do szerokopasmowego Internetu o przepustowości co najmniej 100 Mb/s 1363 szkoły (1176 w województwie lubelskim[70]), wybudowanie 415 węzłów dostępowych i jednego węzła dystrybucyjnego/szkieletowego oraz zbudowanie sieci szerokopasmowej o długości 14 602 km . Przyznane dofinansowanie wyniosło 709,3 mln zł.

Fibee I i Fibee IV zaplanowały do grudnia 2021 r.[71] odpowiednio: wybudowanie 6932,2 km i 7200,3 km sieci szerokopasmowej, utworzenie 157 i 208 węzłów dostępowych sieci, objęcie 118 302 i 132 443 (w przypadku Fibee IV 85 521 w województwie lubelskim) gospodarstw domowych szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s oraz podłączenie 634 i 666 (Fibee IV 479 w województwie lubelskim) jednostek oświatowych do sieci szerokopasmowej o przepustowości co najmniej 100 Mb/s. HTK zaplanowała, do końca września 2021 r.: wybudowanie 469 km sieci szerokopasmowej (448 km po zmianie), utworzenie 50 węzłów dostępowych sieci i jednego węzła dystrybucyjnego/szkieletowego, objęcie 12 317 gospodarstw domowych szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s oraz podłączenie 63 jednostek oświatowych do sieci szerokopasmowej o przepustowości co najmniej 100 Mb/s.

Według oceny ekspertów UKE, oceniających wnioski o dofinansowanie na etapie naboru wniosków w I rundzie trzeciego konkursu POPC, harmonogram zadań projektów i kamieni milowych oraz zakres finansowy był wykonalny, możliwy do przeprowadzenia i uwzględniał czas niezbędny na przeprowadzenie procedur konkurencyjnego wyboru i wpływ czynników zewnętrznych.

Uwzględniając, że od marca 2020 r. wystąpiły nieprzewidywalne czynniki zewnętrzne w postaci epidemii COVID-19, które mogły wpłynąć na realizację projektów (czego ocena wniosków nie mogła przewidzieć), czas na realizację skontrolowanych projektów, w którym nie wystąpiły całkowicie nieprzewidziane okoliczności, obejmował okres od zawarcia umów o dofinansowanie z CPPC (sierpień–wrzesień 2018 r.) do końca marca 2020 r., tj. okres około 18 miesięcy (półtora roku). Okres ten stanowił 45% z maksymalnego czasu 40 miesięcy (cztery miesiące na wybór wykonawcy oraz 36 miesięcy na budowę sieci). W okresie epidemii COVID-19 (od kwietnia 2020 r.) do czasu badania stanu zaawansowania przez

[68] Z uwzględnieniem, że jeden projekt Fibee IV na obszarze Radomski część A był realizowany także na terenie województwa mazowieckiego Nie wszystkie analizowane w trakcie kontroli dane umożliwiały ich jednoznaczne wyodrębnienie w zakresie tylko dotyczącym województwa lubelskiego.

[69] W przypadku spółki Fibee IV i projektu na obszarze Radomski część A uwzględniono dane dotyczące gospodarstw domowych z województwa lubelskiego (dane te dały się wyodrębnić).

[70] J.w.

[71] Fibee I w ramach czterech projektów, Fibee IV w ramach siedmiu projektów.

NIK (koniec lutego 2021 r.[72]) projekty były realizowane przez kolejne 11 miesięcy, w związku z czym łącznie okres ich realizacji do czasu badania przez NIK wynosił prawie 29 miesięcy, tj. 72,5% maksymalnego czasu na ich realizację (bez uwzględnienia ustawowego przedłużenia o 90 dni, związanego z epidemią COVID-19).

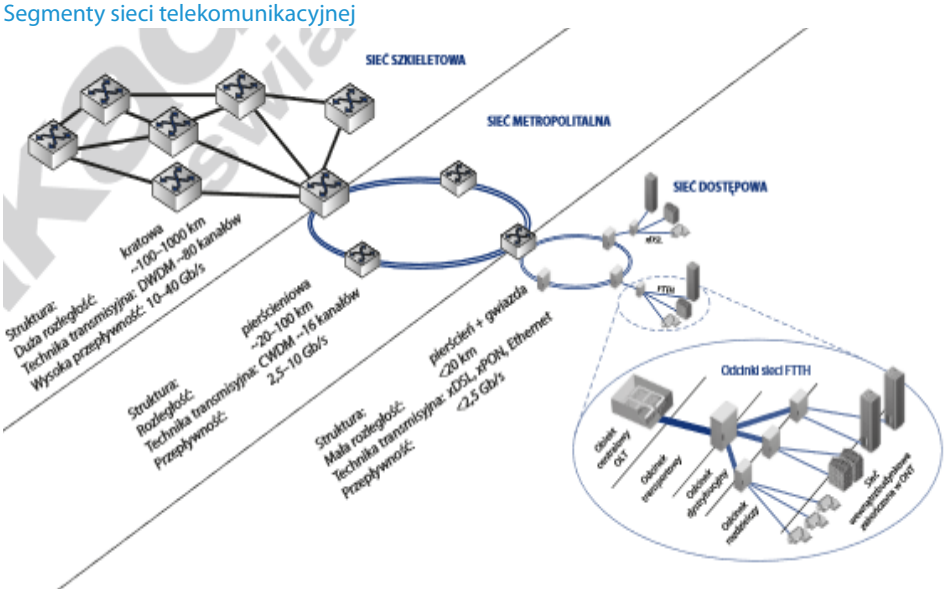
Bardzo niski stan zaawansowania skontrolowanych projektów spółek Fibee

Na koniec lutego 2021 r., w ramach skontrolowanych projektów Fibee I i Fibee IV wybudowano odpowiednio: 171,84 km (0,16%) i 215,01 km (2,97%) sieci szerokopasmowej, 81 (51,6%) i 55 (26,44%) węzłów dostępowych sieci oraz podłączono odpowiednio: 116 (25,38%) i 17 (3,54%) jednostek oświatowych do sieci szerokopasmowej o przepustowości co najmniej 100 Mb/s. Szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s objęto odpowiednio 2024 (1,71%) i 6413 (7,50%) gospodarstw domowych[73].

HTK wybudowała 177 km (39,5%) sieci szerokopasmowej, utworzyła 22 (44%) węzły dostępowe i jeden węzeł szkieletowy (100%). Szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s objęto 799 gospodarstw domowych[74] (6,49%) i podłączono do sieci 49 szkół (77,78%).

Na koniec lutego 2021 r., tj. po około dwóch i pół roku od rozpoczęcia, stan realizacji 11 badanych projektów realizowanych przez Fibee I i Fibee IV, wyrażony jako średni poziom realizacji wydatków kwalifikowalnych, wyniósł odpowiednio 5,47% i 5,64%, a jednego projektu HTK, na koniec stycznia 2021 r. — 39,7%.

Ilustracja nr 1
Segmenty sieci telekomunikacyjnej



Źródło: segmenty sieci telekomunikacyjnej. Rysunek 9 (wraz z opisem) w publikacji 'FTTH, czyli po co komu światłowód do domu?'; Eurotone, Kraków 2010 r.; praca zbiorowa: Prosper Biernacki, Małgorzata Szablewska, Marta Szymowska.

[72] W przypadku projektu HTK – koniec stycznia 2021 r.

[73] Dane w zakresie podłączenia gospodarstw domowych nie były wykazane we wnioskach o płatność. Dane dotyczące gospodarstw domowych uwzględniają także wyodrębnione dane z województwa lubelskiego projektu spółki Fibee IV na obszarze Radomski część A (dla siedmiu projektów Fibee IV – 6950, tj. 5,25%).

[74] Dane w zakresie podłączenia gospodarstw domowych nie były wykazane we wnioskach o płatność.

Opóźnienia w realizacji

W trakcie realizacji wszystkich 12 skontrolowanych projektów, na koniec 2019 r., koniec 2020 r. i na dzień rozpoczęcia kontroli NIK wystąpiły opóźnienia w realizacji pierwotnych harmonogramów rzeczowo-finansowych. W latach 2019–2021 (do dnia zakończenia kontroli), w związku z opóźnieniami, Fibee I i Fibee IV występowały siedmiokrotnie o zmiany tych harmonogramów (w dwóch projektach Fibee I ośmiokrotnie), a HTK jedenastokrotnie. Wnioski o zmianę harmonogramów dotyczyły głównie zmiany terminów rozliczenia zaliczek (w związku z ich niewykorzystaniem) i wydłużenia okresu realizacji projektów.

Przyczyną opóźnień projektów Fibee I i Fibee IV, według Prezesa Zarządu obu spółek, było: przedłużające się postępowanie w sprawie wyboru wykonawców i przekładanie terminów składania ofert w związku z pytaniami i odpowiedziami udzielanymi w toku postępowań (w tym pozostawienie bez rozstrzygnięcia pierwszego postępowania na wybór wykonawców i konieczność ogłoszenia drugiego postępowania); zmiany w koncepcji technicznej dokonane już po zawarciu umów z wykonawcami; przedłużające się prace nad koncepcją i podziałem na odcinki funkcjonalne; brak wystarczających zasobów projektowych na rynku; przewlekłe i długotrwałe procesy pozyskiwania uzgodnień, opinii i decyzji administracyjnych; epidemia COVID-19.

W projekcie HTK, według Prezesa Zarządu spółki, m.in. przyczynami opóźnień było: zmiana technologii budowy sieci z linii światłowodowej o podbudowie słupowej na linię światłowodową doziemną[75]; konieczność zwrotu przez HTK zaliczki, której zbyt późny wpływ uniemożliwił jej wykorzystanie; długie terminy weryfikacji wniosków o płatność.

Przekroczenie wymaganego terminu rozpoczęcia prac

Wszyscy trzej beneficjenci w ramach realizowanych projektów podpisali umowy z wykonawcami po, wymaganym w regulaminie konkursu, terminie czterech miesięcy od dnia podpisania umowy o dofinansowanie. Fibee I i Fibee IV podpisały umowy z wykonawcami w 11 projektach (18 czerwca 2019 r.) z opóźnieniem od pięciu do sześciu miesięcy w stosunku do wymaganego terminu, co wynikało z przedłużających się postępowań przetargowych oraz ich powtórzenia. W przypadku HTK przekroczenie było niewielkie i wynosiło 17 dni (28 stycznia 2019 r.).

Zgodnie z regulaminem konkursu rozpoczęcie prac powinno nastąpić w ciągu czterech miesięcy od dnia podpisania umowy o dofinansowanie. W myśl Rozporządzenia KE nr 651/2014 (art. 2 pkt 23) „rozpoczęcie prac" oznaczało podpisanie umowy z wykonawcą.

W świetle regulaminu konkursu okres realizacji projektów nie mógł być dłuższy niż 36 miesięcy od dnia rozpoczęcia prac[76].

[75] Przyczyną były protesty rolników, którzy nie wyrazili zgody, aby na ich nieruchomościach stawiano słupy.

[76] Według dokumentacji konkursowej dla pierwszego konkursu beneficjenci zobowiązani byli do realizacji projektu w okresie 24 miesięcy. W drugim konkursie i kolejnych w regulaminach określono, że okres realizacji projektu nie może być dłuższy niż 36 miesięcy. CPPC wyjaśniło, że okres 36 miesięcy został określony w drodze konsultacji z rynkiem telekomunikacyjnym, mając na względzie czas niezbędny na wdrożenie całego programu operacyjnego.

Ryzyko niezakończenia projektów w ustalonych terminach

W zatwierdzonych pod koniec kontroli NIK, w formie aneksów do umów o dofinansowanie (maj–czerwiec 2021 r.), harmonogramach rzeczowo-finansowych 11 skontrolowanych projektów Fibee I i Fibee IV na dzień 31 sierpnia 2021 r. przewidziano (w każdym projekcie) 25% realizacji czterech z pięciu zadań w protokołach odbioru (po 26 miesiącach i 13 dniach od rozpoczęcia robót), a pozostałe 75% do 16 września 2022 r.

Prezes Zarządu Fibee I i Fibee IV wyjaśnił, że identyfikowano ryzyko niezrealizowania projektów w wymaganych terminach. Podał, że przy ocenie ryzyka terminowego zakończenia projektów uwzględniono fakt, że projekty są na różnym etapie zaawansowania i w każdym z nich mogą wystąpić nieprzewidziane okoliczności. Dodał, że są to głównie sytuacje wynikające z epidemii COVID-19, co do której rozwoju ciągle istnieje duża niepewność, a jej konsekwencje zdecydowanie negatywnie wpływają na czas realizacji projektów. Wyjaśnił, że poza ryzykiem związanym z COVID-19 występują ryzyka terminowe, wynikające z typowych dla procesu inwestycyjnego przyczyn, takich jak niewystarczające zasoby wykonawcze i projektowe na rynku, przestoje w dostawach materiałów. Poinformował, że w tym zakresie prowadzony jest bieżący monitoring aktualnych zasobów projektowych i wykonawczych oraz opracowywane plany rozwoju tych zasobów pod kątem wymaganych przerobów i terminów.

Niepodłączenie jednostek oświatowych w wymaganych terminach

Liczba przewidzianych do podłączenia jednostek oświatowych w ciągu 20 (80%) i 26 (20%) miesięcy od dnia podpisania umów o dofinansowanie wynikała z zobowiązań beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie i stanowiła wskaźnik rezultatu bezpośredniego[77] do osiągnięcia w projektach.

Fibee I, Fibee IV oraz HTK zobowiązały się do podłączenia jednostek oświatowych do sieci szerokopasmowej za pośrednictwem łącza światłowodowego (w technologii FTTH), zapewniającego minimalną przepustowość 100 Mb/s. Według oceny ekspertów UKE, oceniających wnioski o dofinansowanie, harmonogram zadań projektów i kamieni milowych uwzględniał terminowość podłączenia jednostek oświatowych do sieci szerokopasmowej o przepustowości co najmniej 100 Mb/s.

Biorąc pod uwagę terminy podpisania umów o dofinansowanie przez Fibee I i Fibee IV, podłączenie 80% jednostek oświatowych powinno nastąpić najpóźniej do: 3 i 24 kwietnia oraz 11 maja 2020 r., a podłączenie 20% jednostek oświatowych – najpóźniej do 3 i 24 października oraz 11 listopada 2020 r. W przypadku projektu HTK powinno to nastąpić odpowiednio 11 maja i 11 listopada 2020 r.

Spośród zakładanej do podłączenia liczby 634 jednostek oświatowych dla Fibee I (cztery projekty), 479 dla Fibee IV (siedem) oraz 63 dla HTK (jeden), w terminie 20 miesięcy od podpisania umów za pośrednictwem łącza światłowodowego (tj. zgodnie z umowami o dofinansowanie) żadna z jednostek nie została podłączona przez Fibee I i Fibee IV, natomiast 26 (41,3%) zostało podłączonych przez HTK. W terminie 26 miesięcy za pośrednictwem łącza światłowodowego zostało podłączonych: przez Fibee I – 34 jednostki oświatowe (5,36%), Fibee IV – 17 (3,55%), a HTK — 47 (74,6%).

[77] Pod nazwą: „Dodatkowe jednostki publiczne podłączone do sieci szerokopasmowej o przepustowości co najmniej 100 Mb/s".

Zgodnie z aneksami do umów o dofinansowanie, podpisanymi pod koniec kontroli NIK (w maju i czerwcu 2021 r.), termin podłączenia jednostek oświatowych przez Fibee I i Fibee IV określono na dzień 31 grudnia 2020 r., a termin podłączenia przez HTK na dzień 29 stycznia 2021 r. Pomimo zawarcia aneksów, które przedłużały realizację zadań do 31 grudnia 2020 r., według stanu na dzień 1 czerwca 2021 r., tj. po około 32–34 miesiącach od podpisania umów o dofinansowanie, zgodnie z wymogami w nich określonymi podłączonych zostało: przez Fibee I – 180 jednostek (28,39%), Fibee IV – 207 (43,22%), a HTK – 49 (77,78%). Na dzień 1 czerwca 2021 r. żaden z beneficjentów nie osiągnął dla każdego z kontrolowanych przez NIK projektów wymaganej liczby 80% podłączonych jednostek oświatowych, którą zgodnie z umowami o dofinansowanie, zobowiązał się podłączyć w ciągu 20 miesięcy od dnia podpisania umów o dofinansowanie[78].

Spółki Fibee I i Fibee IV, za zgodą CPPC, na dzień 1 czerwca 2021 r., w ramach rozwiązania tymczasowego, podłączyły odpowiednio 277 i 122 jednostek oświatowych w technologii LTE, jednak nie dokonano w tym zakresie zmian w umowach o dofinansowanie.

Wyjaśnienia Prezesa Zarządu spółek Fibee

Prezes Zarządu obu spółek Fibee wyjaśnił, że niezachowanie terminów wynikających z umowy o dofinansowanie w zakresie podłączenia jednostek oświatowych, wynikało z opóźnień związanych z wyborem wykonawców robót oraz zmian w koncepcji technicznej, dokonanych już po zawarciu umów z wykonawcami, które wprowadzane były do końca 2019 r., a ich ostateczny kształt przyjęły został na początku 2020 r. Przedłużające się prace nad koncepcją i podziałem na odcinki uniemożliwiły rozpoczęcie prac projektowych w oczekiwanym terminie. Dodał, że innymi przyczynami był brak wystarczających zasobów kadrowych, w szczególności w grupie projektantów, który wpłynął na proces projektowania i jego realizację, a także przewlekłe i długotrwałe procesy pozyskiwania uzgodnień, opinii i decyzji administracyjnych oraz epidemia COVID-19.

Niezgłoszenie zmian w zakresie liczby jednostek oświatowych do podłączenia

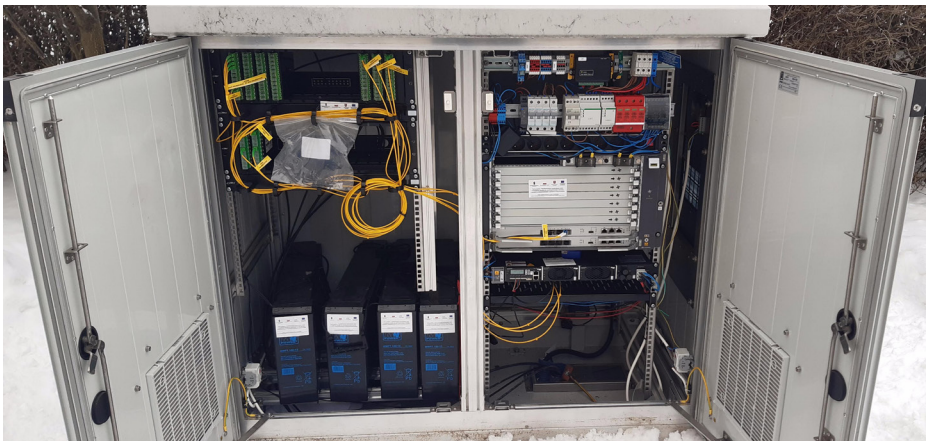
W trakcie realizacji projektów wykonawcy robót skontrolowanych beneficjentów prowadzili inwentaryzacje jednostek oświatowych, w wyniku których ustalili, że niektóre z nich zostały zlikwidowane lub posiadały sieć szerokopasmową. Fibee I i Fibee IV informowały o tym CPPC we wnioskach o płatność, nie zgłosiły jednak zmiany do CPPC w ciągu wymaganych ośmiu miesięcy od daty podpisania umów. Prezes Zarządu obu spółek wyjaśnił, że informacji tych nie można było pozyskać we wskazanym terminie ze względu na opóźnienie zawarcia umów z generalnymi wykonawcami i przesunięcie terminu rozpoczęcia prac projektowych.

HTK informowała CPPC o zmniejszeniu liczby jednostek oświatowych, wynikającym z likwidacji gimnazjów, drogą e-mail. W maju 2019 r. (po ośmiu miesiącach od podpisania umowy o dofinansowanie) Spółka wykonała inwentaryzację jednostek oświatowych i przesłała zestawienia do CPPC (57 jednostek oświatowych w 39 punktach adresowych). CPPC

[78] Dla każdego z czterech projektów Fibee I stosunek procentowy liczby prawidłowo podłączonych szkół do liczby zakładanych do podłączenia wynosił od 23,41% (projekt na obszarze Lubelski część A) do 31,65% (projekt na obszarze Chełmsko-Zamojski część A1). W przypadku siedmiu projektów Fibee IV wartość ta wynosiła odpowiednio od 16,89% (Radomski część A) do 54,17% (Chełmsko-Zamojski część A2).

pismem z 30 stycznia 2020 r. poinformowało Spółkę o aktualizacji listy placówek oświatowych do podłączenia w ramach projektu, jednak nie podpisało z HTK aneksu do umowy.

Zdjęcie nr 1
Węzeł sieci dostępowej na terenie Szkoły Podstawowej nr 2 w Hrubieszowie



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli (zdjęcie z oględzin projektu HTK zrobione w dniu 17 lutego 2021 r.).

Spośród 634 jednostek oświatowych, planowanych do podłączenia przez Fibee I (w ramach czterech projektów), 177 jednostek oświatowych posiadało Internet lub zostało zlikwidowanych (stanowiło to 39,9%, 30,1%, 19% i 19,64% jednostek planowanych do podłączenia w każdym projekcie). W przypadku Fibee IV spośród 479 jednostek w ramach siedmiu projektów 150 spełniało te warunki (46,96%, 14,14%, 33,33%, 32,81%, 25,81%, 43,08%, 15,79%[79]). W przypadku projektu HTK dotyczyło to 10 spośród 63 jednostek (15,87%).

Mimo że wartość docelowa wskaźnika rezultatu bezpośredniego pn. „dodatkowe jednostki publiczne podłączone do sieci szerokopasmowej o przepustowości co najmniej 100 Mb/s" nie była możliwa do osiągnięcia, nie została zmieniona do dnia zakończenia kontroli w żadnym skontrolowanym projekcie. Nieosiągnięcie wartości docelowej wskaźnika, w świetle umowy o dofinansowanie, mogło dla beneficjenta oznaczać nieprawidłowość i skutkować korektą finansową.

Uwzględniając stan faktyczny w zakresie zlikwidowanych i już podłączonych jednostek oświatowych, po odjęciu tych jednostek od liczby jednostek zakładanych do podłączenia przez beneficjentów, można stwierdzić, że na dzień 1 czerwca 2021 r. zgodnie z umowami o dofinansowanie podłączonych została większa procentowo liczba jednostek niż wynikająca z zobowiązań umownych: przez Fibee I – 39,39% (180 z 457 jednostek), Fibee IV – 62,92% (207 z 329), a HTK — 92,45% (49 z 53). Jednak w żadnym z 12 skontrolowanych projektów trzej beneficjenci, na dzień 1 czerwca 2021 r., nie podłączyli prawidłowo wszystkich możliwych do podłączenia jednostek oświatowych[80].

[79] Projekt na obszarze Radomski część A. Dane dotyczą województwa lubelskiego, a nie całego projektu.

[80] Wskaźniki procentowe prawidłowo podłączonych jednostek oświatowych na ten dzień w przypadku czterech projektów Fibee I wynosiły od 28,91% (Lubelski część A) do 52,63% (Chełmsko-Zamojski część A1), a w przypadku sześciu projektów Fibee IV (nie uwzględniono projektu na obszarze Radomski część A ze względu na posiadane dane dotyczące podłączonych

Niewykorzystanie zaliczek przez spółki Fibee

Fibee I i Fibee IV wnioskowały w listopadzie 2018 r. we wszystkich 11 badanych projektach o zaliczki w maksymalnej wysokości (40% wartości dofinansowania). Na dzień 28 lutego 2021 r. z otrzymanej przez Fibee I łącznej kwoty zaliczek w wysokości 132,6 mln zł, a przez Fibee IV 132 mln zł, Fibee I wypłaciła wykonawcom – 43,4 mln zł, a Fibee IV – 40 mln zł, z czego do rozliczenia przez CPPC we wnioskach o płatność Fibee I przedstawiła 18,1 mln zł, a Fibee IV – 19,5 mln zł, co stanowiło odpowiednio 13,7% i 14,77% otrzymanej kwoty zaliczek oraz 41,7% i 48,75% kwoty wypłaconej wykonawcom. Do rozliczenia, na dzień 28 lutego 2021 r., tj. po dwóch latach i trzech miesiącach od pobrania zaliczek, pozostała kwota: Fibee I – 114,5 mln zł, przez Fibee IV – 112,5 mln zł.

Wnioskując do CPPC o zmiany harmonogramów rzeczowo-finansowych, prowadzące do zmiany terminów rozliczenia zaliczek[81] Fibee I i Fibee IV nie przedkładały szczegółowego uzasadnienia zmian, co było niezgodne z postanowieniami umów o dofinansowanie. Uzasadnienia zmian przedkładano dopiero na żądanie CPPC, tj. po terminie, który był wyznaczony na ich przedłożenie w umowach o dofinansowanie.

Wydatki nieprawidłowo ujęte w wydatkach kwalifikowalnych

Stwierdzono dwa nieprawidłowe przypadki zaliczenia, we wnioskach o płatność, do wydatków kwalifikowalnych, wydatków poniesionych na zamontowanie urządzeń: w szkole wyłączonej z projektu (Fibee I; 6,5 tys. zł) i w szkole zlikwidowanej (Fibee IV; 7,9 tys. zł).

Zdjęcie nr 2
Urządzenia zamontowane w przeznaczonej do likwidacji jednostce oświatowej w miejscowości Chodywańce

Źródło: zdjęcie udostępnione NIK przez Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Jarczowie. (zdjęcie zrobione w dniu 20 maja 2021 r.).

lub zlikwidowanych jednostek tylko na terenie województwa lubelskiego) odpowiednio od 47,83% (Chełmsko-Zamojski część B3) do 81,25% (Chełmsko-Zamojski część A2).

[81] Fibee I: w dwóch projektach sześciokrotnie, w dwóch siedmiokrotnie. Fibee IV: siedmiokrotnie we wszystkich siedmiu projektach.

Przykłady

W **projekcie Fibee I** na obszarze Puławski A we wniosku o płatność przedstawiono do rozliczenia fakturę, z protokołem odbioru urządzeń z 30 września 2020 r., na kwotę 6,5 tys. zł netto, na rzecz Szkoły Podstawowej w Nałęczowie, która została wyłączona z projektu i nie dokonano wymiany tej jednostki na inną jednostkę oświatową.

W **projekcie Fibee IV** na obszarze Chełmsko-Zamojski A2 we wniosku o płatność przedstawiono do rozliczenia fakturę z 27 sierpnia 2020 r. na kwotę 7,9 tys. zł na dostawę urządzeń do jednostki oświatowej w miejscowości Chodywańce 46 (gmina Jarczów), która z dniem 1 września 2020 r. została zlikwidowana.

Nieterminowe wniesienie zabezpieczenia

We wszystkich skontrolowanych 12 projektach beneficjenci z opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w umowach, wnieśli zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umów w postaci weksli *in blanco*. Niewniesienie zabezpieczenia w wymaganym terminie stanowiło podstawę do rozwiązania umowy bez wypowiedzenia ze skutkiem natychmiastowym. Fibee I wniosła zabezpieczenie (w czterech projektach) z opóźnieniem, wynoszącym 68 i 29 dni, Fibee IV (w siedmiu projektach) z opóźnieniem 68, 47 i 29 dni, a HTK (dla jednego projektu) z jednodniowym opóźnieniem.

Dublowanie sieci wybudowanych z dofinansowaniem UE

Skontrolowani beneficjenci projektowali i wybudowali sieci w niektórych punktach adresowych, które zostały już objęte siecią (gospodarstwa domowe) lub zostały podłączone do sieci (jednostki oświatowe) przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a część istniejących sieci została wybudowana w ramach projektów dofinansowaniem środków finansowych UE w ramach programów operacyjnych perspektywy finansowej lat 2007–2013[82]. Podstawowe przyczyny takiego stanu były następujące: punkty adresowe wybudowane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych do końca 2016 r. nie zostały zgłoszone przez nich w SIIS w wymaganym terminie do dnia 31 marca 2017 r. (na podstawie tych danych w SIIS UKE ustalił dane punktów adresowych przed I rundą trzeciego konkursu); CPPC po podpisaniu umów nie przekazywało beneficjentom uzyskanych od UKE informacji o „wyczernionych" punktach adresowych (wraz z ewentualną prośbą o ich wymianę w ramach możliwej puli 15% punktów); beneficjenci nie mieli obowiązku sprawdzania i zgłaszania do CPPC, czy na obszarach objętych interwencją istnieją sieci szerokopasmowe NGA wybudowane z dofinansowaniem UE. Ponadto beneficjenci nie byli zobowiązani w dokumentacji konkursowej do uwzględnienia w trakcie realizacji projektów danych, dotyczących istniejących sieci, z Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego.

[82] W odniesieniu do projektów Fibee I o takich przypadkach poinformowało NIK trzech przedsiębiorców (obszary trzech projektów), projektów Fibee IV – trzech (innych) przedsiębiorców (trzy projekty); dane te były weryfikowane przez NIK. W przypadku projektu HTK NIK zweryfikowała posiadaną informację u dyrektorów podłączonych szkół (przypadki dotyczyły jednostek oświatowych).

Przykład

W **projekcie na obszarze Chełmsko-Zamojskim A2**, według stanu na koniec lutego 2021 r., Fibee IV objęła zasięgiem sieci 216 gospodarstw domowych, które już były objęte siecią, zgłoszoną do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego w latach 2015–2016, tj. cztery–pięć lat wcześniej oraz w lutym 2020 r., tj. rok przed podłączeniem tych punktów do sieci przez spółkę. Przedsiębiorca ten jednak nie zgłosił ww. punktów sieci w SIIS, co według jego wyjaśnień, wynikało z błędnej interpretacji przez pracownika firmy terminu „zasięg sieci" (wpisane zostały jedynie dane dotyczące punktów adresowych, w których były świadczone usługi, z pominięciem punktów adresowych objętych zasięgiem, ale nieaktywnych) i zostało skorygowane w SIIS w marcu 2019 r. (za 2018 r.).

Na etapie realizacji projektu Fibee IV nie dokonało zamiany punktów adresowych na inne wskazane na tym samym obszarze. W przypadku 89 tych gospodarstw (w trzech miejscowościach gminy Krynice), zgłoszonych w latach 2015–2016 i objętych siecią przez Fibee IV w październiku 2020 r., budowa w 2015 r. sieci światłowodowej była finansowana z publicznych środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 Oś priorytetowa II. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego Działanie II.1 Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej.

Prezes Zarządu Fibee IV wyjaśnił, że *Beneficjent bazuje na listach punktów adresowych otrzymanych od CPPC/UKE, zakładając ich prawidłowość*, zaś *dane w zakresie daty wpisu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego* [...] *nie były dostarczane wnioskodawcom na etapie konkursu, kiedy to wnioskodawcy opracowywali koncepcje realizacji projektów i planowali zasięgi*. Ponadto wyjaśnił, iż ujawnienie sieci w Państwowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym nie pozwala na stwierdzenie, czy jest to sieć NGA i czy umożliwia oferowanie usług NGA w punktach adresowych.

Weryfikacja przez NIK, na obszarach projektów Fibee I, danych, dotyczących dublowania sieci wybudowanych przez trzech przedsiębiorców telekomunikacyjnych w ramach projektów dofinansowanych w ramach programów UE perspektywy finansowej 2007–2013, wykazała m.in., że:

– przedsiębiorca, który wybudował sieć na terenie powiatu łukowskiego w 2013 r., zgłaszał punkty adresowe do UKE celem rejestracji w bazie SIIS dopiero z datą uruchomienia usługi w poszczególnych lokalizacjach; w związku z tym w latach 2017–2018 zgłoszono część punktów, zaś pozostałych nie zgłoszono na dzień udzielenia informacji; inwentaryzacja powykonawcza doziemnych telekomunikacyjnych przyłączy światłowodowych była realizowana na bieżąco po wybudowaniu, lecz z powodu odmowy jej przyjmowania przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, nie została naniesiona (obszar Puławski A);
– przedsiębiorca, który wybudował sieć na terenie powiatu biłgorajskiego w 2015 r., zgłaszał punkty adresowe do UKE także wraz z podłączeniami klientów do sieci; zgłoszenia dokonywano dla kolejnych punktów za lata 2017, 2018 i 2019; według ustaleń NIK sporządzanie inwentaryzacji powykonawczej w tych miejscowościach zostało ukończone w lutym 2016 r., mimo to nie została zgłoszona do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego do marca 2021 r. (Chełmsko-Zamojski A1);

– przedsiębiorca, który wybudował sieć na terenie powiatu lubelskiego w 2015 r.; zgłaszał punkty adresowe do UKE wraz z podłączeniem klientów w latach 2017–2020; do końca 2015 r. została wykonana inwentaryzacja powykonawcza infrastruktury, lecz do marca 2021 r. przedsiębiorca nie zgłosił jej do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego.

W wyniku weryfikacji stwierdzono także, że na dwóch obszarach projektów spółek Fibee[83] dublowanie było wynikiem budowy sieci szerokopasmowej przez lokalnego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego (mikroprzedsiębiorstwo), który w trakcie I rundy trzeciego konkursu konkurował ze spółkami Fibee na tych obszarach i projekty zostały odrzucone z powodu nieposiadania przez niego potencjału ekonomicznego na realizację projektów. Opóźnienia w realizacji projektów spółek Fibee spowodowały, że firma w latach 2019–2020 w dużej części wybudowała ze środków własnych (oraz kredytów i pożyczek[84]) infrastrukturę (obszar Fibee IV) oraz była na etapie planowania i projektowania budowy infrastruktury światłowodowej w tych samych punktach adresowych (obszar Fibee I).

HTK w trakcie realizacji projektu posiadała wiedzę o działającej instalacji światłowodowej w czterech punktach adresowych dotyczących pięciu jednostek oświatowych w Hrubieszowie (uzyskaną od dyrektorów szkół). Od kwietnia 2019 r. do marca 2020 r. poinformowała CPPC o szkołach, w których stwierdzono instalację światłowodową. Do 3 lutego 2020 r. podłączyła ww. cztery punkty adresowe w ramach projektu.

W jednym przypadku wydatki poniesione na podłączenie jednostki oświatowej uznane zostały przez CPPC jako niekwalifikowalne. CPPC (w piśmie z września 2020 r.) poinformowało, że w oparciu o przeprowadzoną inwentaryzację i raport UKE, jednostka ta posiada zdublowaną infrastrukturę, w związku z czym HTK zwróciło dofinansowanie w kwocie 16,2 tys. zł (oraz odsetki 1,2 tys. zł). Według informacji UKE, w przypadku tej jednostki wskazane zostało wcześniej w SIIS świadczenie usług o przepustowości minimum 100 Mb/s, natomiast w pozostałych przypadkach w SIIS nie wykazano w ogóle możliwości świadczenia usług lub nie wykazano świadczenia usług o przepustowości minimum 100 Mb/s. Wskazana jednostka nie została jednak wykreślona z puli adresów jednostek oświatowych, nie została zastąpiona na inną, nie zmienił się zakres rzeczowy i finansowy projektu, wskaźnik rezultatu bezpośredniego (dotyczący jednostek oświatowych) nie został zmieniony.

[83] Fibee I – Chełmsko-zamojski część A1 (powiat zamojski); Fibee IV – Chełmsko-zamojski część A2 (powiat tomaszowski).

[84] W tym z wykorzystaniem środków finansowych pożyczki udzielonej w ramach wsparcia w formie instrumentów finansowych w działaniu 1.1. POPC.

Zdjęcie nr 3
Przykład zdublowania sieci (dwie sieci napowietrzne, po prawej sieć Fibee IV)

Źródło: zdjęcie udostępnione przez przedsiębiorcę, zrobione w miejscowości Justynówka (gmina Tomaszów Lubelski, powiat tomaszowski).

Zdjęcie nr 4
Przykład zdublowania sieci wybudowanej przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego z dofinansowaniem UE w 2015 r. (po lewej sieć doziemna, po prawej sieć napowietrzna Fibee I)

Źródło: zdjęcie udostępnione przez przedsiębiorcę zrobione w miejscowości Kalinówka (gmina Głusk, powiat lubelski).

Wady i zalety sieci podziemnych i napowietrznych

Trzej przedsiębiorcy telekomunikacyjni realizujący cztery projekty na terenie województwa lubelskiego w ramach pierwszego konkursu budowali sieci szerokopasmowe metodą doziemną, jeden podał, że wybu-

dował sieć metodą podwieszania na istniejącej infrastrukturze PGE Dystrybucja (65% długości sieci) oraz metodą podziemną (35%). Skontrolowani dwaj beneficjenci we wnioskach o dofinansowanie (2016 r.) dotyczących trzech projektów wskazywali budowę doziemną sieci jako optymalną ze względu na trudności w uzyskaniu zgody na wykorzystanie słupów elektroenergetycznych w celu podwieszenia sieci oraz trudności organizacyjno-prawne w budowie własnej podbudowy słupowej dla sieci podwieszanej.

Przykłady

Przedsiębiorca z **Tomaszowa Lubelskiego** podał, że podwieszenie światłowodowych kabli telekomunikacyjnych pod linią napowietrzną niskiego napięcia dzierżawioną od PGE Dystrybucja było niemożliwe z powodu braku zgody zarządcy tej infrastruktury (rejonu), a odmowa była tłumaczona złym stanem tej podbudowy oraz planowanymi inwestycjami kasacji podbudowy i ułożenia całej linii elektromagnetycznej w ziemi.

Przedsiębiorstwo z **Białej Podlaskiej** podało, że koncepcja nie uwzględniała budowy sieci światłowodowej na istniejącej podbudowie słupowej, gdyż podbudowa słupowa dla sieci energetycznych na terenie powiatu bialskiego nie była w żadnej lokalizacji wykorzystana do celów telekomunikacyjnych – wynikało to z braku zgody poszczególnych rejonów energetycznych na takie rozwiązania.

W porównaniu do budowy sieci podwieszanej do słupów (w szczególności przedsiębiorcy elektroenergetycznego) budowa sieci szerokopasmowej metodą doziemną była droższa i dłuższa, jednak po wybudowaniu zapewniała wieloletnią eksploatację przy niskiej awaryjności i bardzo niskich nakładach inwestycyjnych. W odniesieniu do budowy sieci, dofinansowanych ze środków publicznych w ramach konkursów POPC, niewątpliwą zaletą budowy sieci podwieszanych do słupów przedsiębiorcy elektroenergetycznego, w związku z potrzebą podłączenia do sieci do 2020 r. bardzo dużej liczby gospodarstw domowych oraz ograniczonymi środkami finansowymi POPC, była szybkość oraz niskie koszty budowy tej sieci.

Tabela nr 1
Opinie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, będących beneficjentami pierwszego konkursu POPC na terenie województwa lubelskiego, na temat wad i zalet sieci podziemnych i napowietrznych

	Sieci doziemne	Sieci podwieszane na słupach własnych	Sieci podwieszane na słupach PGE Dystrybucja S.A. (dzierżawiona podbudowa słupowa)
Zalety	Niskie koszty utrzymania przy wieloletniej eksploatacji, trwałość i odporność na uszkodzenia, bezpieczeństwo, większa estetyka terenu, możliwość zagwarantowania długoterminowych umów bez ryzyka konieczności demontażu infrastruktury, brak prac utrzymałościowych (np. podcinanie drzew, zbijanie szadzi), spełnienie warunku udostępnienia sieci innym przedsiębiorcom w każdym momencie bez konieczności zbierania zgód (można „wdmuchać" kabel).	Łatwiejszy proces pozyskiwania zgód od właścicieli działek, szybkość instalacji, niższy koszt budowy (obniżenie nakładów inwestycyjnych o 10% w stosunku do sieci podziemnej), łatwiejsza naprawa urządzeń, niższe koszty przyłączy klienckich.	Szybki czas budowy, tańsza budowa[85].
Wady	Utrudniony proces pozyskiwania umów na budowę, wysokie koszty budowy[86], długi czas budowy, ryzyko uszkodzeń obcych mediów związane z niedokładnością map, utrudnione wykonywanie przyłączy, utrudniona naprawa uszkodzeń, konieczność uzyskania map do celów projektowych.	Ograniczony dostęp do podbudowy słupowej, duża awaryjność, narażenie podbudowy na czynniki atmosferyczne (tj. promieniowanie UV, oblodzenia i gołoledź), konieczność podcinania drzew, brak zgody władz lokalnych samorządów na zlokalizowanie podbudowy słupowej ze względu na przekonanie o niszczeniu przez nią walorów otoczenia przestrzennego miejscowości, konieczność uzyskania map do celów projektowych	Konieczność podcinania drzew, ryzyko uszkodzenia wskutek warunków pogodowych, ryzyko otrzymania wypowiedzenia umowy przez PGE Dystrybucja, ryzyko konieczności przebudowy sieci na doziemną w momencie modernizacji sieci przez PGE Dystrybucja, dodatkowe ograniczenia techniczne oraz skomplikowane procedury wymagane przez PGE Dystrybucja, wysoki koszt utrzymania wynikający z comiesięcznych opłat za dzierżawę (duże opłaty w przypadku dużej liczby słupów).

Źródło: dane NIK na podstawie informacji uzyskanych od przedsiębiorców.

[85] Jeden z przedsiębiorców wskazał, że możliwość skorzystania z istniejącej podbudowy słupowej sieci elektroenergetycznej niskiego napięcia dają koszty budowy sieci na poziomie 70% całkowitych kosztów budowy sieci szerokopasmowej doziemnej.

[86] Koszt powiększony dodatkowo o koszty związane z pracami ziemnymi oraz pracami geodezyjnymi i większym kosztem map do celów projektowych.

Budowa sieci podwieszanych do słupów PGE Dystrybucja

W I rundzie trzeciego konkursu POPC (2018 r.) Fibee I i Fibee IV założyły wybudowanie (w ramach 11 projektów) łącznie 14 132,5 km sieci światłowodowej na terenie województwa lubelskiego[87] metodą doziemną lub podwieszaną do słupów elektroenergetycznych PGE Dystrybucja oraz wykorzystanie istniejącej sieci telekomunikacyjnej, w tym infrastruktury pasywnej[88]. Hrubieszowska Telewizja Kablowa zaplanowała (w ramach jednego projektu) budowę 469 km sieci światłowodowej, w tym 310 km sieci napowietrznej na własnej podbudowie słupowej[89] oraz 159 km sieci doziemnej (w tym przy wykorzystaniu kanalizacji sieci szkieletowej dzierżawionej od Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej)[90].

W pierwszym kwartale 2021 r. spółki Fibee I i Fibee IV wybudowały ogółem 386,85 km sieci, w tym 221,5 km (57,3%) na podbudowie słupowej PGE Dystrybucja oraz 165,3 km (42,7%) sieci doziemnej (stan na koniec lutego 2021 r.), zaś HTK wybudowała 108,7 km sieci (z zakładanych po zmianie 448 km), w tym 1,2 km sieci na własnej podbudowie słupowej i 107,4 km w kanalizacji kablowej (stan na koniec stycznia 2021 r.).

Na etapie składania wniosków o dofinansowanie spółki Fibee I i Fibee IV nie dysponowały dokumentem, potwierdzającym współpracę lub konsultację z PGE Dystrybucja w zakresie dostępu do infrastruktury. Prezes Zarządu obu spółek wyjaśnił, że posiadano dostęp do ogólnodostępnych danych o elektroenergetycznych liniach kablowych napowietrznych (baza BDOT[91]) i rozpoczęto już proces uzgadniania ogólnych warunków dostępu do podbudowy słupowej z PGE Dystrybucja. Beneficjent planował wykorzystanie podbudowy słupowej PGE Dystrybucja, mając na uwadze obowiązywanie przepisów art. 17 ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, które nakładały na operatora sieci obowiązek zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej (w przypadku sporu co do warunków wykorzystania infrastruktury, dostęp do infrastruktury technicznej operatora sieci byłby przedmiotem decyzji Prezesa UKE).

[87] W tym teren kilku powiatów województwa mazowieckiego w ramach projektu na obszarze Radomski część A.

[88] W studium wykonalności nie zostały określone długości sieci, planowane do wybudowania metodą doziemną i na podbudowie słupowej.

[89] Słupy żelbetowe ZN-10 – 6820 sztuk, 22 słupy na kilometr sieci, o wysokości 10 m lub 12 m, z czego 2 metry wkopane w grunt.

[90] Wszystkie jednostki oświatowe i 4764 gospodarstwa domowe miały mieć dostęp do Internetu przez kabel światłowodowy, a 7553 gospodarstwa domowe w technologii radiowej.

[91] Baza Danych Obiektów Topograficznych.

Zdjęcie nr 5
Wybudowana sieć doziemna przedsiębiorcy realizującego projekt wybrany w pierwszym konkursie na terenie powiatu tomaszowskiego (słupek kablowy dostępowy wraz z szafą elektroenergetyczną)

Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli (zdjęcie z oględzin sieci wybudowanej w ramach projektu P.P.H.U. Koper Jan, zrobione w dniu 3 września 2020 r. w miejscowości Rogóźno, gmina Tomaszów Lubelski, powiat tomaszowski).

Zapewnienie trwałości i dostępu do usług hurtowych

Skontrolowani przedsiębiorcy telekomunikacyjni, będący beneficjentami pierwszego i I rundy trzeciego konkursu POPC, zobowiązali się zapewnić trwałość projektów przez okres minimum trzech lat oraz hurtowy dostęp do wybudowanej infrastruktury przez okres siedmiu lat od dnia zakończenia realizacji projektów, z zastrzeżeniem nieograniczonego w czasie prawa dostępu do kanalizacji kablowej, podbudowy słupowej, wolno stojących wież i masztów antenowych, w których przypadku zapewnienie dostępu hurtowego następowało niezwłocznie po wybudowaniu. Wymagania dotyczące budowy sieci, w zakresie uwzględniającym zapewnienie dostępu hurtowego, określone zostały w dokumentacji konkursowej: *Wymaganiach dla sieci NGA – POPC* (pierwszy konkurs); *Wymaganiach dla podłączenia gospodarstw domowych do drugiego i trzeciego konkursu w ramach działania 1.1 POPC* oraz *Wymaganiach dla podłączenia Jednostek oświatowych do drugiego i trzeciego konkursu w ramach działania POPC* (I runda trzeciego konkursu).

Skontrolowani dwaj beneficjenci pierwszego konkursu, którzy wybudowali sieć podziemną, zapewnili znacznie szerszy dostęp hurtowy na tych sieciach niż możliwe to będzie w przypadku beneficjentów I rundy trzeciego konkursu, budujących sieć podwieszaną do słupów PGE Dystrybucja. Beneficjenci ci na poziomie wybudowanej infrastruktury zapewnili usługi:

BSA[92], LLU[93], dzierżawę ciemnych włókien[94], dzierżawę kanalizacji kablowej[95], kolokację[96], połączenie sieci[97]. Skontrolowani beneficjenci I rundy trzeciego konkursu, którzy budowali światłowodowe sieci napowietrzne, dzierżawione od PGE Dystrybucja, będą zapewniać wymagany dostęp hurtowy w formie dzierżawy ciemnych włókien i usługi BSA.

Zdjęcie nr 6
Sieć doziemna Fibee I w budowie (zapas kabla do przyłącza)

Źródło: zdjęcie udostępnione przez spółkę Fibee I zrobione w miejscowości Budziska (gmina Adamów, powiat łukowski; 30 kwietnia 2021 r.)

[92] BSA (ang. *Bitstream Access*) – usługa dostępu telekomunikacyjnego w zakresie szerokopasmowego dostępu do Lokalnej pętli abonenckiej, poprzez dostęp do węzłów sieci telekomunikacyjnej, na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowej transmisji danych.

[93] LLU (ang. *Local Loop Unbundling*) – usługa dostępu telekomunikacyjnego w zakresie dostępu pełnego i współdzielonego do lokalnej pętli abonenckiej i lokalnej podpętli abonenckiej.

[94] Ciemne włókno – nieużywane i przygotowane do zestawienia drogi optycznej włókno światłowodowe w zainstalowanym kablu światłowodowym, do którego tytuł prawny posiadał beneficjent.

[95] Kanalizacja Kablowa – zespół podziemnych rur i studni, zasobników, komór i szafek kablowych oraz złączy i innych urządzeń telekomunikacyjnych służący do układania kabli telekomunikacyjnych.

[96] Kolokacja – udostępnianie fizycznej przestrzeni lub urządzeń technicznych w celu umieszczenia i podłączenia niezbędnego sprzętu operatorowi podłączającego swoją sieć do sieci beneficjenta.

[97] Połączenie sieci – fizyczne i logiczne połączenie sieci telekomunikacyjnych użytkowanych przez tego samego lub różnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, celem umożliwienia użytkownikom korzystającym z usług lub sieci jednego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, komunikowania się z użytkownikami korzystającymi z usług lub sieci tego samego lub innego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego albo dostępu do usług dostarczanych przez innego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego.

Obowiązujące przepisy i zasady konkursowe nie zabezpieczały przed likwidacją, po wymaganym okresie siedmiu lat, sieci szerokopasmowej wybudowanej, z dofinansowaniem środków finansowych POPC, na słupach dzierżawionych od przedsiębiorcy energetycznego. Według NIK, istnieje ryzyko, ze w przypadku uzyskiwania przychodów niepokrywających kosztów utrzymania infrastruktury i likwidacji słupów elektroenergetycznych przedsiębiorca telekomunikacyjny może nie być zainteresowany w inwestowaniu własnych środków finansowych w budowę sieci podziemnej albo budowę sieci na własnych słupach (lub słupach zakupionych od przedsiębiorcy elektroenergetycznego) na terenach wiejskich o małej gęstości zaludnienia, co spowoduje ponowne pojawienie się białych plam sieci NGA na tych terenach.

Opinie przedsiębiorców dotyczące utrzymania sieci napowietrznych dzierżawionych od przedsiębiorcy energetycznego

Zdjęcie nr 7
Sieć podwieszana Fibee I do słupów PGE Dystrybucja S.A. w budowie (zapas kabla na słupie)

Źródło: zdjęcie udostępnione przez spółkę Fibee I zrobione w miejscowości Konorzatka (gmina Adamów, powiat łukowski).

Według niektórych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy wybudowali na terenie województwa lubelskiego sieci szerokopasmowe w ramach projektów programów operacyjnych (w tym w perspektywie finansowej 2007–2013[98] oraz POPC), budowa sieci napowietrznych dzierżawionych od PGE Dystrybucja niesie ze sobą duże ryzyko ich późniejszego utrzymania.

[98] Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013.

Przykłady opinii przedsiębiorców sektora MŚP

Firma nie prowadzi inwestycji polegających na sieci szerokopasmowej w całości lub części podwieszanej do słupów elektroenergetycznych PGE Dystrybucja S.A. W naszej ocenie stosowanie techniki prac ziemnych gwarantuje mniejszą awaryjność sieci oraz mniejsze koszty utrzymania i eksploatacji.

Firma nie realizowała projektów, ani nie nawiązała współpracy z PGE Dystrybucja S.A. Powodem decyzji był brak zasadności inwestycyjnej i za duże ryzyko zmiany warunków dzierżawy słupów elektroenergetycznych przez PGE Dystrybucja S.A. w czasie trwania potencjalnej umowy.

W naszej ocenie budowa sieci na podbudowie słupowej na takich terenach, gdzie koszt budowy sieci w technologii mikrokanalizacji jest tylko 20–30% droższy niż sieci napowietrzne jest marnotrawieniem środków. Za 10–15 lat większość słupów energetycznych na tych terenach może zniknąć i mieszkańcy stracą możliwość dostępu do sieci światłowodowych.

Opinia dużego ogólnopolskiego przedsiębiorcy:

Firma nie zamierza budować infrastruktury światłowodowej z wykorzystaniem słupów energetycznych PGE Dystrybucja S.A. Inwestycje na terenie województwa lubelskiego realizowane są głównie w technologiach doziemnych, przy ewentualnym wykorzystaniu istniejącej infrastruktury własnej. Za takim wyborem przemawia chęć optymalizacji kosztów utrzymania infrastruktury. Takie podejście wpisuje się także w zapisy w planach zagospodarowania przestrzennego, które coraz częściej stanowią o zakazie budowy sieci telekomunikacyjnych na podbudowie słupowej.

Opinia beneficjenta pierwszego konkursu POPC, który zrealizował projekt budowy sieci na terenie województwa lubelskiego, głównie metodą podwieszania na istniejącej infrastrukturze PGE Dystrybucja S.A.:

Z perspektywy naszej działalności nie istnieje żadna szansa na dalsze utrzymanie i rozwój Internetu szerokopasmowego w dalszej perspektywie czasowej. Wzrost liczby abonentów jest niemożliwy, a co za tym idzie, nie istnieje możliwość rozbudowy na tym terenie. Sieć zostanie zlikwidowana po zakończeniu okresu utrzymania projektu, jeśli nie otrzymamy pomocy. [...] Dalsze utrzymanie infrastruktury na liniach nasłupowych należących do PGE Dystrybucja będzie uzależnione od tego, czy uda się wynegocjować należne nam jako operatorowi korzystającemu z POPC stawki obniżonej za korzystanie ze słupów (3,50 zł), czy też dalej będziemy musieli ponosić wyższe koszty, które nalicza nam zakład energetyczny (5,18 zł za słup)[99].

Efekty projektów wybranych w pierwszym konkursie

Czterej beneficjenci wybrani w wyniku pierwszego konkursu POPC na terenie województwa lubelskiego w ramach pięciu projektów zrealizowali zadania objęte umowami w latach 2016–2019. W wyniku realizacji projektów rozliczono umowy na dofinansowanie w kwocie 16,2 mln zł. Osiągnięto zakładane wskaźniki produktu i rezultatu, tj. łącznie zbudowano 504,39 km sieci szerokopasmowej, utworzono 17 węzłów dostępowych i cztery węzły dystrybucyjne/szkieletowe, objęto szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s 7592 gospodarstw domowych oraz siedem jednostek oświatowych.

[99] Obniżona stawka za korzystanie z słupów POPC została wprowadzona przez PGE Dystrybucja w lutym 2018 r. i dotyczyła nowo zawieranych umów (w związku z tym nie dotyczyła ww. przedsiębiorcy). Należy zauważyć, że w decyzjach Prezesa UKE dotyczących warunków dostępu do słupów określono jednolitą stawkę za korzystanie: ze słupów niskiego napięcia – 1,73 zł, średniego napięcia – 2,75 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku trzech skontrolowanych projektów[100] wystąpiły opóźnienia w ich realizacji, skutkujące przesunięciem ostatecznego terminu ich realizacji o dwa miesiące (budowa sieci na terenie powiatu tomaszowskiego; projekty zakończone w lutym i marcu 2019 r.) i cztery miesiące (budowa sieci na terenie powiatu bialskiego; projekt zakończony w grudniu 2018 r.). Opóźnienia wynikały z przyczyn niezależnych od beneficjentów, tj. z konieczności wprowadzenia zmian, związanych m.in. ze stwierdzeniem istnienia sieci na terenie objętym projektem, wystąpieniem kolizji z budowaną obwodnicą, brakiem zgód prywatnych właścicieli gruntów.

Beneficjenci (na dzień zakończenia czynności kontrolnych) zachowali trwałość projektów i zapewniali przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp hurtowy do wybudowanych sieci szerokopasmowych. Wykorzystywali te sieci jako ich operatorzy. Z Internetu przekazywanego za pośrednictwem sieci korzystało w trakcie kontroli NIK, tj. w czerwcu 2020 r. (po około półtora roku od zakończenia budowy sieci) odpowiednio dla projektu: 21%, 26% i 29% gospodarstw domowych. W opinii przedsiębiorców niska procentowo liczba aktywnych użytkowników sieci mogła m.in. wynikać z zawartych długoterminowych umów abonentów z innymi operatorami.

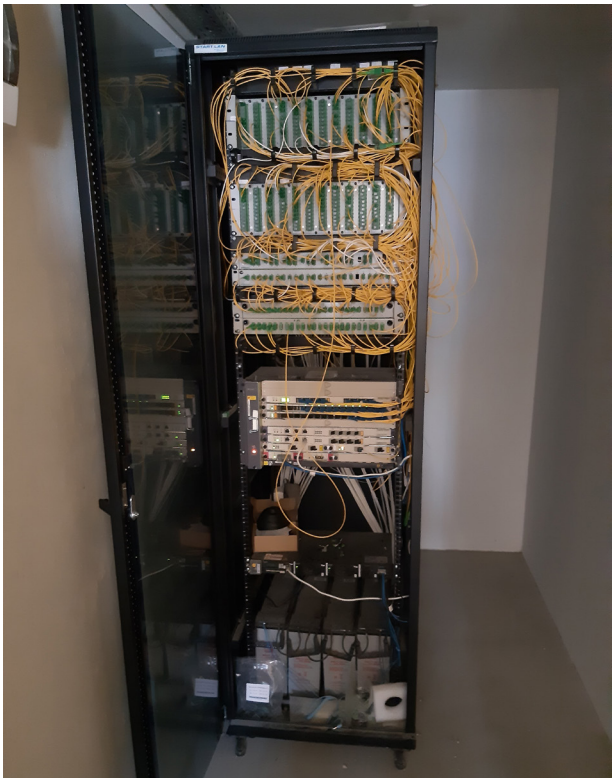
Przyczyny niskiej procentowo liczby aktywnych użytkowników sieci w opinii beneficjenta

*Przedsiębiorca z **Tomaszowa Lubelskiego** podał, że w innych inwestycjach liniowych wybudowanych ze środków własnych wskaźnik ten był na poziomie 40%, tj. wyższym. Według uzyskanych przez niego informacji dwóch operatorów, świadczących usługi dostępu do Internetu drogą radiową, przed uruchomieniem sieci POPC przedłużyło z klientami umowy na dwa lata, w związku z czym możliwe jest, że w dalszej perspektywie czasowej ci operatorzy skorzystają z usług hurtowych lub ich klienci zostaną abonentami beneficjenta. Na stosunkowo niski wskaźnik aktywnych użytkowników sieci mógł też mieć wpływ fakt, że na obrzeżach miasta dobrze działał klientom Internet LTE krajowych operatorów usług telekomunikacyjnych mobilnych, a także istniejąca sytuacja epidemiologiczna.*

Według przedsiębiorcy liczba abonentów miała tendencję wzrostową, co może spowodować podwojenie liczby klientów w najbliższym roku. Zastosowana technologia wykonania sieci powoduje, iż jej koszty utrzymania są relatywnie niskie. Bardzo niski poziom kosztów utrzymaniowych związanych z siecią wynika m.in. stąd, iż wybudowana infrastruktura została usytuowana w 90% w działkach prywatnych, w przypadku których nie występują opłaty roczne za umieszczoną infrastrukturę techniczną w gruncie lub opłaty za służebność przesyłu. Nakłady odtworzeniowe na część pasywną prawie nie występują, a jak już wystąpią to w niewielkiej kwocie. Jako zagrożenie dla wykorzystania sieci POPC beneficjent zidentyfikował sieć mobilną 5G (klienci mogli rozwiązywać umowy na rzecz Internetu mobilnego 5G).

[100] Projekty realizowane przez przedsiębiorstwa: Telbial Spółka z o.o. (jeden projekt na terenie powiatu bialskiego); P.P.H.U. Koper Jan (dwa projekty na terenie powiatu tomaszowskiego).

Zdjęcie nr 8
Szafa stojąca serwerowa węzła dostępowego w Gminnym Ośrodku Kultury w Suścu



Źródło: dane NIK na podstawie wyników kontroli (zdjęcie z oględzin sieci wybudowanej w ramach projektu P.P.H.U. Koper Jan, zrobione w dniu 3 września 2020 r.).

Stwierdzone nieprawidłowości (u jednego beneficjenta) polegały na niezweryfikowaniu wystawionych przez wykonawcę faktur i projektów budowlanych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, niewykazaniu należytej staranności w oszczędnym ponoszeniu wydatków oraz nieprowadzeniu dla sieci wybudowanej w ramach projektu ewidencji kosztów i przychodów zgodnie z wymogami przepisów.

5.3. Urząd Komunikacji Elektronicznej

UKE gromadził, weryfikował i aktualizował dane o istniejącej infrastrukturze telekomunikacyjnej na terenie województwa lubelskiego zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zinwentaryzowane dane, dotyczące punktów adresowych, dla których nie została przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych zadeklarowana istniejąca sieć o przepustowości co najmniej 30 Mb/s (w przypadku szkół sieć światłowodowa o przepustowości co najmniej 100 Mb/s), zostały przekazane do CPPC w celu wyznaczenia obszarów interwencji w ramach czterech konkursów POPC. UKE podjął skuteczne działania, mające na celu wypracowanie warunków zapewnienia dostępu przedsiębiorstw telekomunikacyjnych do energetycznej infrastruktury technicznej przedsiębiorstw energetycznych (słupów), w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej.

Sposób wyznaczania obszarów wsparcia

Wyznaczając obszary konkursowe, UKE dysponowało wytycznymi Ministra Administracji i Cyfryzacji (następnie Ministra Cyfryzacji), dotyczącymi charakteru obszarów konkursowych w poszczególnych konkursach,

wynikającymi z założeń dla poszczególnych konkursów. Do takich założeń (skonsultowanych z partnerami społecznymi) należały m.in.: wielkości obszarów w ujęciu geograficzno-przestrzennym i potencjalnej wartości projektów, kryteria wyboru projektów w zakresie premiowania zwiększenia zasięgów sieci ponad minimum określone dla obszaru, budżety poszczególnych naborów uwzględniające zobowiązania w zakresie wydatkowania środków I osi priorytetowej – działania 1.1 POPC w celu spełnienia zasady N+3, od drugiego konkursu – wymagania dotyczące podłączania w ramach projektów jednostek oświatowych.

Głównym zasobem danych wykorzystywanych przez UKE do wyznaczania obszarów interwencji były dane z corocznej inwentaryzacji infrastruktury i sieci telekomunikacyjnych, prowadzonej na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz baza punktów adresowych opracowana na podstawie rejestrów Głównego Geodety Kraju i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przy wyznaczaniu obszarów do dofinansowania w ramach czterech konkursów, UKE wykorzystywał narzędzie informatyczne *Model kosztowo-popytowy*. Aplikacja wyznaczała obszary interwencji w oparciu o dane dotyczące białych plam NGA, zgromadzone w trakcie inwentaryzacji i konsultacji społecznych. Zaliczono do nich lokalizacje (punkty adresowe), co do których nie przedstawiono wiarygodnych planów inwestycyjnych w ramach konsultacji społecznych i w których nie wykazano (w ramach inwentaryzacji) zasięgów (usług) w technologiach dostępowych o przepustowości minimum 30 Mb/s: światłowodowych, miedzianych parowych, kabli miedzianych współosiowych, radiowych. Do listy białych szkół NGA zaliczono adresy budynków, w których podczas inwentaryzacji nie wykazano zasięgów światłowodowych w technologiach dostępowych gwarantujących minimum 100 Mb/s. Punkty adresowe były grupowane w obszary konkursowe, zgodnie z wytycznymi przekazywanymi przed każdym konkursem przez Ministerstwo Cyfryzacji i CPPC.

Przed każdym z konkursów stosowano dodatkowe kryteria wyznaczania obszarów. Przed pierwszym konkursem do listy białych plam NGA zostały zaliczone adresy budynków spoza miejscowości, w których nie została zakończona realizacja projektów w ramach: Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 i Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013. Do obszarów objętych wsparciem w trzecim konkursie zaliczono adresy budynków, dla których nie potwierdzono realizacji planów inwestycyjnych złożonych w ramach konsultacji społecznych w 2015 r. i w 2016 r. oraz nie podpisano umów o dofinansowanie w pierwszym i drugim konkursie POPC.

Słabość systemu inwentaryzacji jako źródła danych do konkursów POPC

Zgodnie z przepisami dotyczącymi inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych[101] przedsiębiorcy telekomunikacyjni zobowiązani byli do przekazywania Prezesowi UKE w systemie SIIS aktualnych, zgodnych ze stanem faktycznym i kompletnych informacji o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, corocznie w terminie do dnia 31 marca, według stanu

[101] Ustawa o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych.

na dzień 31 grudnia poprzedniego roku. W związku z powyższym dane z inwentaryzacji, stanowiące źródło danych o białych plamach, w czasie ogłoszenia konkursów POPC nie były w pełni aktualne. Przed pierwszym konkursem POPC (ogłoszonym 30 września 2015 r.) UKE przekazał do CPPC dane z SIIS według stanu na 31 grudnia 2014 r., a przed I rundą trzeciego konkursu (ogłoszoną 10 listopada 2017 r.) według stanu na 31 grudnia 2016 r. Oznacza to, że od dnia inwentaryzacji do dnia ogłoszenia pierwszego i I rundy trzeciego konkursu dla działania 1.1. POPC upłynęło odpowiednio niemal dziewięć i ponad 10 miesięcy.

W ramach corocznej inwentaryzacji przedsiębiorcy telekomunikacyjni, wskazując zasięgi swoich sieci, raportowali w SIIS m.in. węzły i zakończenia sieci (punkty adresowe). UKE nie posiadał więc danych o rzeczywistym przebiegu tych sieci oraz ich długości. Taki sposób przekazywania danych, prezentujący relacje pomiędzy węzłami sieci, wynikał z obowiązujących przepisów[102].

Możliwość weryfikacji prawdziwości danych, deklarowanych przez przedsiębiorców w ramach inwentaryzacji, była utrudniona ze względu na brak instrumentów do wykonywania systemowej (hurtowej) weryfikacji możliwej prędkości przesyłania danych, tj. jednego z kluczowych czynników w procesie wyznaczania obszarów interwencji.

Potrzeba aktualizacji danych o białych plamach

Żaden z 290 objętych kontrolą punktów adresowych na terenie województwa lubelskiego zgłoszonych do pierwszego konkursu, jak też żaden z 2331 objętych kontrolą punktów adresowych, zgłoszonych do I rundy trzeciego konkursu, nie został zaraportowany do SIIS jako objęty zasięgiem sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s. Jednakże w kolejnych latach część z tych punktów została zaraportowana w SIIS („wyczerniona”[103]) przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych – odpowiednio 155 i 406 punktów adresowych.

Stwierdzenie istnienia punktów adresowych objętych siecią na terenach zaliczonych w ramach konkursów do białych plam wynikało z niepełnej aktualności danych z inwentaryzacji, niewielkiego udziału przedsiębiorców telekomunikacyjnych w konsultacjach białych plam NGA organizowanych przez Ministerstwo Cyfryzacji oraz nieprawidłowej interpretacji przez przedsiębiorców zakresu danych o zasięgach sieci szerokopasmowych podlegających inwentaryzacji i sprawozdawaniu do UKE.

Według raportu ewaluacyjnego systemu wyboru projektów[104] do drugiego konkursu dokonano w 2016 r. aktualizacji obszarów białych NGA. Po publikacji przez Ministerstwo Cyfryzacji listy obszarów konkursowych 16 września 2016 r., w wyniku uwag przedsiębiorstw o błędnym zakwalifikowaniu znacznej części punktów adresowych jako białych plam, dokonano kolejnej aktualizacji obszarów interwencji (zgłoszenia trwały do 2 grudnia 2016 r.). Łącz-

[102] Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (Dz. U. poz. 276).

[103] Wybudowano infrastrukturę sieciową o przepustowości co najmniej 30 Mb/s na terenie, który dotychczas był białą plamą.

[104] „Ewaluacja systemu wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020”. Raport końcowy. Warszawa, luty 2017. Konsorcjum: Fundacja Idea Rozwoju, Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. (PAF Uniconsult), Uniwersytet Jagielloński – Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych, IMAPP sp. z o.o., str. 27.

nie zgłoszenia dotyczyły błędnego zaklasyfikowania około 114 tys. punktów adresowych. Konieczność tych zmian (i w konsekwencji konieczność akceptacji nowych danych przez Ministerstwo Cyfryzacji) wynikała z faktu, iż część przedsiębiorców nie dopełniła wcześniej obowiązku przekazania danych o zasięgach sieci lub nie przekazała informacji o swoich planach inwestycyjnych.

W związku z prowadzonymi analizami dotyczącymi „wyczernienia" obszarów białych NGA, stanowiących obszary interwencji POPC, wynikającymi z informacji raportowanych w SIIS przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych po zakończeniu konkursów, UKE czterokrotnie[105] przekazywał do CPPC zaktualizowane dane. Prezes UKE stwierdził „wyczernienie" w stosunku do odpowiednio: 2692[106], 620[107] i 5517[108] punktów adresowych z terenu województwa lubelskiego[109], które były objęte umowami w ramach POPC.

Mała skuteczność działań informacyjnych w zakresie poprawnego raportowania

UKE prowadził cykliczne akcje informacyjne, dotyczące procesu inwentaryzowania i sprawozdawania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych informacji o istniejącej infrastrukturze telekomunikacyjnej, jednak działania te nie były w pełni skuteczne.

W toku kontroli NIK w UKE pięciu z 15 przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy wybudowali sieć w ramach projektów dofinansowanych ze środków UE w perspektywie finansowej 2007–2013, przyznało, że raportowali wyłącznie te punkty adresowe, dla których była zawarta umowa o świadczenie usługi dostępu do sieci Internet (tj. zgodnie ze wskaźnikiem rezultatu w projektach poprzedniej perspektywy finansowej)[110]. Z informacji uzyskanych przez NIK wynika, że zgodnie z tą zasadą raportował również jeszcze jeden podmiot, który budował sieci z własnych środków finansowych.

W części III.10 załącznika nr 1 oraz części III.10 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie inwentaryzacji uregulowano, że inwentaryzacji podlegają budynki i budowle *w których występuje zakończenie sieci przewodowej lub zainstalowany jest terminal użytkownika końcowego bezprzewodowej sieci dostępowej*. Użyte sformułowania również mogły wskazywać na obowiązek inwentaryzowania wyłącznie budynków i budowli podłączonych do sieci Internet (w rozumieniu korzystających z dostępu do tej

[105] 23 października 2018 r., 15 marca 2019 r., 20 września 2019 r. i 4 października 2020 r.

[106] Punkty zostały „wyczernione" przez 39 przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dotyczyły trzeciego konkursu POPC.

[107] W tym przypadku UKE informował o dokonaniu częściowej weryfikacji zidentyfikowanych wcześniej „zaczernionych" punktów adresowych. W procedurze weryfikacyjnej wyselekcjonowano przedsiębiorców, którzy: sami „zaczernili" obszary projektowe, „zaczernili" przynajmniej 40% wszystkich zaczernionych punktów adresowych z minimalnym progiem 100 „zaczernionych" punktów, deklarowali zasięgi światłowodowe.

[108] Punkty zostały „wyczernione" przez 43 przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dotyczyły I rundy trzeciego konkursu dla działania 1.1 POPC.

[109] Pismem z dnia 20 września 2019 r. UKE poinformował o analizach dotyczących drugiego konkursu i II rundy trzeciego konkursu POPC, które swoim zakresem nie obejmowały województwa lubelskiego.

[110] W tym jeden z nich wskazał, że raczej nie były raportowane punkty adresowe, w których potencjalnie istniała możliwość świadczenia usługi dostępu do sieci Internet. Podobne informacje przekazali przedsiębiorcy w trakcie weryfikacji NIK opisanej w rozdziale 5.2.

sieci) i przyczynić się do niewłaściwej interpretacji zakresu danych podlegających inwentaryzacji[111]. Konsekwencją powyższego mogło być zawieranie przez CPPC umów z beneficjentami POPC na budowę szerokopasmowej infrastruktury sieciowej na terenach, gdzie taka infrastruktura już istniała.

Nieobligatoryjny udział w konsultacjach społecznych

Do zawierania przez CPPC umów z beneficjentami POPC na budowę szerokopasmowej infrastruktury sieciowej na terenach, gdzie taka infrastruktura już istniała, mógł mieć wpływ nieobligatoryjny, a w konsekwencji niepełny udział przedsiębiorców telekomunikacyjnych w konsultacjach białych plam NGA.

W procesie wyznaczania obszarów interwencji do konkursów wykorzystywano dane o planach inwestycyjnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, zebrane w ramach otwartych konsultacji społecznych obszarów białych NGA, organizowanych przez Ministra Cyfryzacji każdorazowo przed ogłoszeniem każdego konkursu. W ramach konsultacji każdy zainteresowany podmiot planujący lub realizujący inwestycje szerokopasmowe mógł je zgłosić, celem wyłączenia obszarów objętych tymi inwestycjami spod obszarów konkursowych i w konsekwencji spod zakresu późniejszych projektów dofinansowanych ze środków finansowych działania 1.1 POPC.

Według informacji uzyskanych z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, po ogłoszeniu pierwszego konkursu instytucje uczestniczące we wdrażaniu POPC otrzymały kilka zgłoszeń dotyczących błędnego nieuwzględnienia w wyznaczonych obszarach informacji przekazanych przez przedsiębiorców odpowiednio w ramach inwentaryzacji albo konsultacji społecznych przeprowadzonych w 2015 roku. Część ze zgłoszeń, których zasadność została potwierdzona, zostało uwzględnionych, a obszary w tym zakresie zostały zaktualizowane. W procesie przygotowania drugiego konkursu po zakończeniu konsultacji społecznych przeprowadzonych w 2016 roku Minister Cyfryzacji stał się adresatem zmasowanej akcji zgłaszania mu informacji o infrastrukturze szerokopasmowej istniejącej już na części wyznaczonych obszarów. Zgłoszenia te dotyczyły infrastruktury, która w większości nie została zadeklarowana jako istniejąca w ramach procesu inwentaryzacji Prezesa UKE (lub w procesie konsultacji przeprowadzonych w 2016 roku), niemniej uwzględniono te zgłoszenia, najpierw odkładając w czasie opublikowanie pierwotnego wykazu obszarów interwencji, a następnie kilkukrotnie aktualizując wyznaczone obszary konkursowe. W 2017 roku aktywność przedsiębiorców w konsultacjach była wysoka, a liczba uczestników konsultacji w tym roku (146) wzrosła względem 2016 r. o 100% (73).

Mała aktualność danych dotyczących szkół

W kwietniu 2016 r. UKE otrzymał z Ministerstwa Cyfryzacji bazę danych szkół i placówek oświatowych, która posłużyła do wyznaczenia białych szkół NGA przed drugim i trzecim konkursem. Dane pochodziły z SIO (według stanu na 30 marca 2016 r.) i przygotowane zostały przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w formie wykazu obejmującego 29 886

[111] Informacja o konieczności wykazywania w SIIS również potencjalnych zasięgów sieci zawierała instrukcja SIIS w formularzu „Zakończenia sieci i usługi".

jednostek oświatowych z całej Polski, z czego 2054 z województwa lubelskiego. Białe szkoły NGA wyodrębniono w wyniku powiązania otrzymanej bazy z danymi wynikającymi z systemu SIIS. Dane otrzymane od Ministerstwa nie były jednak aktualne na dzień ogłoszenia I rundy trzeciego konkursu POPC (10 listopada 2017 r.), tj. wykorzystana przy wyznaczeniu listy białych szkół NGA baza danych dokumentowała stan sprzed ponad 19 miesięcy. Na nieaktualność tych danych wpłynęły także znaczące zmiany w systemie oświaty, dotyczące organizacji i struktury szkół i placówek oświatowych, wynikające stąd, że z dniem 1 września 2017 r. weszły w życie przepisy ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe[112], reformujące system oświaty w Polsce, stosownie do których m.in. zlikwidowane zostały pierwsze klasy gimnazjum, a gimnazja były stopniowo wygaszane do końca roku szkolnego 2018/2019. Prezes UKE poinformował, że nie otrzymał od Ministerstwa Cyfryzacji danych, które byłyby podstawą aktualizacji.

Według informacji uzyskanych z KPRM przyczyny braku aktualizacji listy jednostek oświatowych dla I rundy trzeciego konkursu miały charakter celowościowy. Wszelkie aktualizacje dokumentacji konkursowej wiązałyby się z przedłużeniem terminu składania wniosków o dofinansowanie, zaś w sytuacji wprowadzenia zmian w zakresie listy jednostek oświatowych potencjalni wnioskodawcy musieliby niemalże od nowa sporządzić wnioski. Ze względu na fakt, że reforma oświaty w tamtym czasie była procesem niezakończonym oraz że jednostki oświatowe mogą być przekształcane przez organy prowadzące w każdym czasie, w umowach o dofinansowanie przewidziano mechanizmy w zakresie aktualizacji wskaźników realizacji projektu. Przyjęto także, że w budynkach „należących" do znoszonych jednostek oświatowych, nadal będzie prowadzona działalność w zakresie kształcenia, zaś istota planowania przebiegów sieci polegała przede wszystkim na doprowadzeniu infrastruktury do takich budynków, mniej zaś na liczbie jednostek oświatowych funkcjonujących jednocześnie w jednym budynku.

Niezapewnienie podłączenia lokalizacji trudno dostępnych

Przyjęty przez UKE proces wyznaczania obszarów do objęcia wsparciem w ramach POPC mógł skutkować opóźnieniem lub utrudnieniem podłączenia części punktów adresowych do szerokopasmowego Internetu. Nie były one przewidziane do podłączenia z uwagi na położenie w sąsiedztwie punktów z dostępem do Internetu szerokopasmowego i przyjęte założenie wykorzystania istniejącej infrastruktury. Ponadto wyznaczenie przez UKE większej liczby punktów adresowych możliwych do podłączenia niż wymagana w ramach konkursu, a także możliwość wyboru punktów do podłączenia przez beneficjentów POPC, nie zapewniały objęcia zasięgiem lokalizacji trudno dostępnych, a przez to droższych i trudniejszych w realizacji.

[112] Dz. U. 2021 r. poz. 1082, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO)[113], opublikowanym w 2018 r. w ustaleniach kontroli dotyczących Polski i POPC m.in. podano: *Kontrolerzy oszacowali, że w sytuacji, gdy większość środków z EFRR została już rozdysponowana, 1,3 mln gospodarstw domowych – spośród tych najtrudniejszych do przyłączenia – wciąż może pozostać niepodłączonych do sieci, jeżeli nie znajdą się dodatkowe źródła finansowania*[114].

Kwota dofinansowania w konkursach preferowała tanie technologie budowy sieci

Wsparcie finansowe w ramach konkursów miało być udzielane przy zachowaniu zasady neutralności technologicznej[115]. W związku z powyższą zasadą w dokumentacji konkursowej nie wskazywano preferowanego sposobu wykonania sieci szerokopasmowej. Zgodnie z wymogiem neutralności technologicznej zostały określone minimalne parametry sieci, a także sposoby ich wykonania z uwzględnieniem minimalnych parametrów dla projektowanych sieci dla tras kablowych w kanalizacji kablowej, na podbudowie słupowej, dla sieci realizowanych w technologii bezprzewodowej z wykorzystaniem budowy wież i masztów. Określono definicję kanalizacji kablowej[116] i podbudowy słupowej[117], dając wnioskodawcy/beneficjentowi dowolność w zaprojektowaniu optymalnych rozwiązań.

Narzędzie informatyczne *Model kosztowo-popytowy* służyło w szczególności do szacowania kosztów budowy sieci szerokopasmowej w kilku wariantach technologicznych i na podstawie tych wyliczeń określono maksymalne wartości dofinansowania dla obszarów interwencji w kolejnych konkursach. Koszty budowy dla wyznaczonych przebiegów sieci szacowano w oparciu o średnie stawki związane z procesem inwestycyjnym w telekomunikacji, zdefiniowane w tej aplikacji. Obliczała ona koszty budowy brakującej sieci, uwzględniając tzw. „mix technologiczny", tj. przyjęte proporcje budowy nowej sieci według różnych technologii (0,3 – VDSL[118], 0,3 – sieć światłowodowa napowietrzna, 0,3 – LTE[119],

[113] Sprawozdanie specjalne „Sieci szerokopasmowe w państwach członkowskich UE – pomimo poczynionych postępów nie wszystkie cele strategii Europa 2020 zostaną osiągnięte". https://www.eca.europa.eu/pl

[114] Str. 40–41 sprawozdania.

[115] Zgodnie z POPC oraz § 4 ust. 5 rozporządzenia w sprawie infrastruktury szerokopasmowej POPC. W art. 52 ust. 4 rozporządzenia KE nr 651/2014 określono, że pomoc przydziela się w oparciu o otwartą, przejrzystą i niedyskryminującą konkurencyjną procedurę wyboru, z poszanowaniem zasady neutralności technologicznej. Zasada neutralności technologicznej została opisana w załączniku 7 do Narodowego Planu Szerokopasmowego.

[116] Kanalizacja kablowa (zespół podziemnych rur i studni, zasobników, komór i szafek kablowych oraz złączy i innych urządzeń telekomunikacyjnych służący do układania kabli telekomunikacyjnych) może być: pierwotna – kanalizacja kablowa w postaci ciągów rur układanych bezpośrednio w ziemi; wtórna – kanalizacja kablowa w postaci ciągów rur ułożonych w otworach kanalizacji kablowej pierwotnej, stanowiących dodatkowe zabezpieczenie kabli optotelekomunikacyjnych i innych (definicje z wymagań dla sieci POPC dla pierwszego konkursu).

[117] Podbudowa słupowa – konstrukcje wsporcze, tj. słupy drewniane, słupy żelbetowe, ewentualnie konstrukcje wsporcze z innych materiałów, mocowane do obiektów trwałych oraz osprzęt do zawieszania przewodów drutowych i kabli napowietrznych (definicja z wymagań dla sieci POPC dla pierwszego konkursu). Może być: własna (zastana lub wybudowana na potrzeby realizacji projektu), innego operatora telekomunikacyjnego, własnością samorządu (w zakresie słupów oświetleniowych) oraz własnością przedsiębiorstwa energetycznego (słupy energetyczne niskiego napięcia i średniego napięcia).

[118] VDSL (ang. *Very high bit rate Digital Subscriber Line*) – technika umożliwiająca szybką transmisję danych przez dwużyłowy kabel miedziany.

[119] LTE (ang. *Long Term Evolution*) – standard bezprzewodowego przesyłu danych będący następcą systemów trzeciej generacji.

0,1 – sieć światłowodowa w kanalizacji)[120]. Zgodnie z ww. założeniem 90% długości sieci miało być zbudowane w oparciu o technologię LTE lub napowietrzną, a tylko 10% miała stanowić sieć umieszczona w ziemi.

Jak wyjaśnił Prezes UKE, środki finansowe z POPC były niewystarczające do objęcia zasięgiem sieci NGA wszystkich gospodarstw domowych, dlatego kryterium merytorycznym było m.in. rozwiązanie promujące minimalizowanie finansowania inwestycji środkami publicznymi[121]. Zastosowano jednocześnie podejście, iż mix technologiczny będzie uwzględniał średnią z trzech najtańszych technologii oraz udział budowy sieci w technologii doziemnej, w kanalizacji, na poziomie 10%. Prezes stwierdził także, że przy wyborze najdroższych technologii budowy sieci w danym obszarze konkursowym, poziom dofinansowania mógł nie być wystarczająco atrakcyjny.

Najdroższą technologią budowy sieci (jednocześnie zapewniającą najmniejsze koszty utrzymania po wybudowaniu) była budowa sieci doziemnej. W trakcie pierwszego konkursu beneficjenci na terenie kilku powiatów województwa lubelskiego budowali sieć w tej technologii (wynikało to z trudności we współpracy z PGE Dystrybucja w zakresie podwieszenia sieci). Technologia nie była atrakcyjna dla przedsiębiorców. Najbardziej opłacalna z punktu widzenia kosztów budowy (jednocześnie droga w późniejszym utrzymaniu) była technologia budowy sieci podwieszanej do słupów PGE Dystrybucja.

Przykłady opinii przedsiębiorców sektora MŚP dotyczących wyboru technologii budowy sieci

Przedsiębiorcy telekomunikacyjni z sektora MŚP, którzy wybudowali na terenie województwa lubelskiego sieci szerokopasmowe w ramach projektów programów operacyjnych perspektywy finansowej 2007–2013[122], w informacjach przekazanych NIK w trakcie kontroli w CPPC, podali m.in.:

Bez wykorzystania istniejącej infrastruktury PGE projekt stawał się nieopłacalny, mimo dofinansowania UE.

Nie złożyliśmy wniosku gdyż finansowanie było zbyt niskie do technologii, którą my budujemy nasze sieci. [Uwaga NIK: *technologii doziemnej*]

Określenie warunków dostępu do sieci przedsiębiorstw energetycznych

W związku z informacjami o ograniczaniu przez przedsiębiorstwa energetyczne przedsiębiorcom telekomunikacyjnym pełnego dostępu do słupów elektroenergetycznych Prezes UKE podjął działania mające na celu wypracowanie warunków zapewnienia dostępu przedsiębiorstw telekomunikacyjnych do energetycznej infrastruktury technicznej przedsiębiorstw energetycznych (słupów), w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej. W przypadku PGE Dystrybucja, bez zbędnej zwłoki, wszczął postępowanie administracyjne oraz określił te warunki decyzją administracyjną, w której uwzględniono zasadnicze rekomendacje, wynikające z przeprowadzonej analizy zasad współpracy.

[120] Założenia przyjęte przed pierwszym konkursem POPC nie były modyfikowane przed kolejnymi konkursami.

[121] Kryterium wynikające z Kryteriów wyboru projektów, zatwierdzonych 18 czerwca 2015 r. przez Komitet Monitorujący POPC.

[122] Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw[123] z dniem 1 lipca 2016 r. weszła w życie zmiana art. 17 ust. 1 ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, zgodnie z którą operator sieci miał obowiązek zapewnienia przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostępu do infrastruktury technicznej, w tym współkorzystania z niej, w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej, a z dniem 1 stycznia 2017 r. zmiana art. 18 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którą Prezes UKE był uprawniony do wydania decyzji określającej warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej.

Informacja o niewłaściwej realizacji przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku udostępniania przedsiębiorcom telekomunikacyjnym infrastruktury technicznej, w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej, została przekazana Prezesowi UKE przez Krajową Izbę Komunikacji Ethernetowej[124] (KIKE) w piśmie z 27 grudnia 2016 r.[125]. KIKE poinformowała, że zakłady energetyczne nie realizują lub niewłaściwie realizują obowiązek udostępniania infrastruktury technicznej. W piśmie tym wskazano 12 zagadnień stanowiących trudności lub przeszkody w relacji przedsiębiorca telekomunikacyjny – operator infrastruktury technicznej, co zdaniem KIKE spowalniało inwestycje telekomunikacyjne realizowane z wykorzystaniem środków UE. Wnioski o uregulowanie zapewnienia dostępu do konstrukcji słupowych kierowały także do UKE dwie inne izby gospodarcze, tj. Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (pismo z dnia 10 kwietnia 2018 r.) oraz Polska Izba Komunikacji Elektronicznej (w piśmie z 19 grudnia 2018 r. skierowanym łącznie z dwiema poprzednio wskazanymi izbami).

Prezes UKE zainicjował cykl spotkań i warsztatów, przeprowadzonych w okresie od czerwca do grudnia 2017 r., mających na celu uzgodnienie warunków udostępniania przedsiębiorcom telekomunikacyjnym infrastruktury operatorów systemów dystrybucji energii elektrycznej. W czerwcu 2018 r. Prezes UKE wezwał operatorów systemów dystrybucji energii elektrycznej (w tym PGE Dystrybucja) do przedstawienia warunków zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej, a we wrześniu 2018 r. zlecił zewnętrznej kancelarii prawnej opracowanie analizy zasad współpracy w przedmiocie dostępu do podbudowy słupowej operatorów sieci energetycznych wraz z rekomendacjami (opracowanie wykonano 16 listopada 2018 r.).

W dniu 30 stycznia 2019 r. Prezes UKE wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w przedmiocie określenia warunków zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej PGE Dystrybucja w zakresie słupów. Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wydał 12 lutego 2021 r. decyzję, w której określił warunki dostępu do infrastruktury technicznej PGE Dystrybucja. Decyzją tą określono m.in. zasady zawierania oraz zakres uregulowań umów ramowych i szczegółowych udostępniania

[123] Dz. U. z 2016 r. poz. 903.

[124] Izba gospodarcza zrzeszająca małe i średnie przedsiębiorstwa telekomunikacyjne.

[125] Według informacji Prezesa UKE pismo wpłynęło w połowie marca 2017 r.

słupów, terminy poszczególnych czynności w procesie udostępniania słupów, zasady instalacji i modernizacji infrastruktury na słupach, sposób usuwania awarii i przeprowadzania planowych prac remontowych, czy też zasady rozliczeń między stronami. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Doręczono ją stronie 15 lutego 2021 r., natomiast 1 marca 2021 r. PGE Dystrybucja wniosła odwołanie od tej decyzji wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w UKE (9 kwietnia 2021 r.) nie zapadło rozstrzygnięcie w tej sprawie.

Dynamika rozwoju sieci napowietrznych

Z corocznych raportów UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego w latach 2016–2019[126] wynika, że w kolejnych latach długość podziemnej sieci światłowodowej w Polsce znacznie przekraczała długość sieci napowietrznej, jednak proporcje te stopniowo się zmniejszały. Długość traktu podziemnego w Polsce się zmniejszyła: z 390 tys. km w 2016 r. do 312 tys. km w 2019 r., jednocześnie zwiększyła się długość traktu napowietrznego: z 50 tys. km w 2016 r. do 67 tys. km w 2019 r. Udział traktu napowietrznego przyjmował w 2016 r. w zależności od województwa wartość od 4% do 27%, a w 2019 r. od 6% do 40%. Różnice widoczne w udziale traktu napowietrznego wynikały m.in. z ukształtowania terenu w danym województwie oraz urbanizacji regionu (więcej traktu napowietrznego na południu i wschodzie oraz na terenach wiejskich). Sieci napowietrzne na obszarach wiejskich miały wyraźnie większy udział niż na obszarach zurbanizowanych, a w latach 2016–2019 procent sieci napowietrznych na obszarach wiejskich zwiększył się znacząco (w 2016 r. odpowiednio 14,7% i 7,3%; w 2019 r. odpowiednio 22% i 9%).

W świetle analizy wykonanej na zlecenie Prezesa UKE[127] w 2018 r. zapotrzebowanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych na wykorzystanie podbudowy słupowej przedsiębiorstw energetycznych stale wzrastało. Przewidywano, że w przeciągu najbliższych pięciu lat, przedsiębiorcy telekomunikacyjni zamierzali wykorzystywać prawie trzy razy więcej słupów linii niskiego napięcia niż w czasie opracowania analizy, a planowane wykorzystanie tych słupów oszacowano w skali kraju na ponad 1,1 mln słupów. W związku z tym sformułowano wniosek, że projektowanie i budowa sieci POPC, w konsekwencji likwidacja białych plam w dostępie do szerokopasmowego Internetu w sporej mierze oparte będą na wykorzystaniu istniejącej podbudowy słupowej operatorów systemów dystrybucyjnych. Konflikty i nieefektywna współpraca mogły negatywnie wpłynąć na realizację dotowanych z UE projektów POPC.

Prowadzenie kontroli technicznych sieci szerokopasmowych POPC

UKE zgodnie z porozumieniem zawartym z CPPC i Ministrem Infrastruktury i Rozwoju oraz zgodnie ze zleceniami CPPC realizował zadanie wsparcia CPPC w zakresie kontroli technicznych projektów budowy sieci szerokopasmowych na terenie województwa lubelskiego, realizowanych

[126] Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2016 r.; str. 76–77; Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2017 r.; str. 76–77; Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2018 r.; str. 77–78; Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2019 r.; str. 88–89.

[127] Analiza zasad współpracy w przedmiocie dostępu do podbudowy słupowej operatorów sieci energetycznych wraz z rekomendacjami. Raport dla Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Katowice 16 listopada 2018 r., str. 30.

przez beneficjentów działania 1.1 POPC, wybranych w pierwszym konkursie i w I rundzie trzeciego konkursu. Kontrole te przeprowadzono w zaplanowanych terminach i zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, tj. w zakresie objętym porozumieniem.

W odniesieniu do objętych kontrolą NIK projektów I rundy trzeciego konkursu UKE przeprowadził pięć kontroli[128]. W trzech projektach spółek Fibee I i Fibee IV stwierdzono niski stopień zaawansowania prac projektowych i budowlanych, wskazujący na ryzyko niedotrzymania terminu ich realizacji i nieaktualny wskaźnik produktu w zakresie liczby punktów dostępowych. Stwierdzone rozbieżności i nieprawidłowości skutkowały skierowaniem do spółek Fibee 11 zaleceń pokontrolnych.

Kontrole planowe UKE nie weryfikowały możliwości dublowania sieci, wybudowanych w trakcie projektów realizowanych z dofinansowaniem środków finansowych UE w ramach programów operacyjnych perspektywy finansowej 2007–2013. Nie przewidywał tego zakres zadań UKE w zawartych porozumieniach z CPPC.

Przykład

W przekazanej NIK informacji niektórzy przedsiębiorcy telekomunikacyjni wskazali na przypadki projektowania/budowania przez spółki Fibee sieci na terenach, na których już istniały sieci, wybudowane przez nich z dofinansowaniem środków finansowych UE w ramach programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013. Między innymi:

- przedsiębiorca telekomunikacyjny podał, że Fibee I w ramach projektu na obszarze Lubelski część A (powiat lubelski) zdublowała niektóre (wskazane) punkty adresowe sieci wybudowanej przez niego w ramach projektu realizowanego z dofinansowaniem środków finansowych UE w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 (zakończonego 30 listopada 2015 r.);
- przedsiębiorca telekomunikacyjny z Warszawy podał, że Fibee IV w ramach projektu na obszarze Bialski część A (powiat bialski) zdublowała niektóre (wskazane) punkty adresowe sieci wybudowanej przez niego w ramach projektów realizowanych z dofinansowaniem środków finansowych UE w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 (zakończonego 30 listopada 2015 r.) oraz projektu Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 (zakończonego 31 października 2015 r.).

Według ustaleń NIK, UKE na początku 2021 r. posiadało informacje o części wskazanych przez tych przedsiębiorców punktów adresowych, uzyskane od nich w ramach tzw. „wyczerniania" obszarów po zakończeniu I rundy trzeciego konkursu (informacje o tych punktach zostały przekazane do CPPC w 2018 r. i 2020 r.).

W styczniu i lutym 2021 r. UKE przeprowadziło kontrole ww. projektów spółek Fibee I i Fibee IV realizowanych na obszarach, w przypadku których przedsiębiorcy poinformowali UKE o „wyczernieniu" punktów adresowych (a w trakcie kontroli NIK – o dublowaniu punktów adresowych przez spółki Fibee). W ramach tych kontroli nie badano kwestii dublowania sieci wybudowanych z dofinansowaniem środków finansowych UE w ramach programów operacyjnych w latach 2007–2013. Prezes UKE wyjaśnił m.in., że UKE prowadziło wizje lokalne w terenie w zakresie możliwości potencjalnego dublowania budowa-

[128] Jedna dotyczyła projektu HTK, cztery projektów spółek Fibee I i Fibee IV.

nych sieci telekomunikacyjnych względem istniejących na podstawie doraźnych zleceń CPPC, a w podanych wyżej przypadkach w ramach dwóch projektów takich zleceń nie było.

Prezes UKE wskazał m.in., że fakt wybudowania nowej infrastruktury w terenie nie zawsze będzie oznaczał zdublowanie już istniejącej, bowiem wymagane jest także sprawdzenie, czy istniejące zasoby są w pełni wystarczające, aby objąć zasięgiem kolejne punkty adresowe i czy dany przedsiębiorca wyraża chęć udostępnienia swojej infrastruktury.

NIK zauważa, że w celu wyeliminowania przypadków podwójnego dofinansowania ze środków finansowych UE tych samych punktów adresowych, zasadna była weryfikacja ewentualnej konieczności dublowania sieci przez beneficjentów POPC wybudowanych z dofinansowaniem UE w ramach programów realizowanych w latach 2007–2013, a taka weryfikacja mogła być przeprowadzona tylko w ramach specjalistycznych kontroli UKE. Było to uzasadnione zawartą w umowie możliwością zamiany przez beneficjentów do 15% punktów adresowych zadeklarowanych w ramach realizacji projektu na inne wskazane na tym samym obszarze oraz wskazywaną przez Zastępcę Prezesa UKE w pismach do CPPC potrzebą postępowania zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej – Wytycznymi UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych.

Działania w celu poprawy wiarygodności inwentaryzacji jako źródła danych

W związku ze zmianami, wprowadzonymi w 2019 r. w ustawie o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, zwiększy się częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji[129], a UKE będzie mógł pozyskiwał informacje o przebiegu linii kablowych (podmioty określone w ustawie będą miały obowiązek przekazywania danych o przebiegu światłowodowych i innych niż światłowodowe linii kablowych, zapewniających lub umożliwiających zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu). Dane w ramach inwentaryzacji będą przekazywane do UKE za pośrednictwem systemu PIT[130] (a nie SIIS, który nie posiada funkcjonalności umożliwiających raportowanie przebiegu linii kablowych).

W celu poprawy interpretacji zakresu danych podlegających inwentaryzacji i sprawozdawaniu Prezes UKE wskazał na potrzebę zdefiniowania pojęcia *zasięg sieci.* Na dzień udzielenia wyjaśnień trwały prace nad wprowadzeniem stosownych rozwiązań w treści projektowanego przez UKE rozporządzenia w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych. Zgodnie z projektem, *zasięgi sieci* zdefiniowano w odniesieniu do punktów adresowych, w których albo znajdowało się zakończenie sieci przedsiębiorcy, albo takich, w których istniała możliwość podłączenia użytkownika.

[129] Przepisy art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1815, ze zm.). Dotyczy zmian w art. 29 ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych.

[130] Punkt Informacyjny ds. Telekomunikacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie kontroli NIK Prezes UKE poinformował o złożeniu do KPRM w dniu 12 maja 2021 r. projektu ustawy zmieniającej ustawę o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, w którym zawarto m.in. propozycję przywrócenia Prezesowi UKE kompetencji do weryfikacji danych zawartych w inwentaryzacji jako kompetencji fakultatywnej – w zakresie danych budzących wątpliwości. Prezes UKE poinformował także, że widząc konieczność pozyskania dodatkowych narzędzi umożliwiających przeprowadzenie weryfikacji danych, UKE zamierza między innymi zbudować dwa systemy teleinformatyczne, które pozwolą na zwiększenie możliwości weryfikacyjnych bez konieczności zwiększania w dużym zakresie liczby pracowników Urzędu.

Dostęp hurtowy do sieci podwieszanych

Zgodnie z umowami o dofinansowanie beneficjenci zobowiązali się do zapewnienia trwałości projektów zgodnie z art. 71 rozporządzenia ogólnego[131] oraz do zapewnienia hurtowego dostępu do wybudowanej sieci przez okres siedmiu lat od dnia zakończenia realizacji projektów, z zastrzeżeniem nieograniczonego w czasie prawa dostępu do kanalizacji kablowej, podbudowy słupowej, wolno stojących wież i masztów antenowych, w których przypadku zapewnienie dostępu hurtowego następowało niezwłocznie po wybudowaniu, na zasadach określonych w wymaganiach konkursowych.

We wskazanych powyżej wymaganiach konkursowych zawarto szczegółowe zasady budowy sieci w celu zapewnienia dostępu hurtowego dla sieci podziemnych (w szczególności w zakresie tzw. nadmiarowości włókien), jednak nie określono analogicznych uregulowań dla sieci napowietrznych. Prezes UKE poinformował, że brak postanowień określających parametry techniczne budowanych elementów sieci napowietrznej (słupów) nie oznaczał, że sieć budowana napowietrznie przy wykorzystaniu własnych nowo powstałych słupów nie będzie uwzględniała pewnej nadmiarowości. Nadmiarowość dla infrastruktury napowietrznej nie została określona, lecz został określony obowiązek udostępniania posiadanych słupów (w przypadku słupów własnych), a beneficjent POPC, który wybudował sieć napowietrzną, był zobowiązany do świadczenia wszystkich analogicznych usług realizowanych przy wykorzystaniu sieci doziemnej.

Według Prezesa UKE obowiązek zapewnienia nieograniczonego w czasie dostępu do podbudowy słupowej nie dotyczył podbudowy, dzierżawionej od przedsiębiorcy energetycznego. Beneficjent, który budował sieć na słupach elektroenergetycznych napowietrznych niskiego napięcia, stanowiących własność przedsiębiorcy energetycznego, miał obowiązek zapewnić realizację obowiązku hurtowego dostępu w zakresie świadczonych w sieci usług, gdyż do świadczenia usług na rzecz innych operatorów nie było nie-

[131] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).

zbędne zapewnienie tym operatorom bezpośredniego dostępu do dzierżawionej podbudowy słupowej. W przypadku ewentualnej likwidacji słupów przez przedsiębiorcę energetycznego, aby móc świadczyć usługi hurtowe w wymaganym okresie siedmiu lat od daty zakończenia realizacji projektu, beneficjent brał na siebie odpowiedzialność za przeprojektowanie sieci.

5.4. PGE Dystrybucja S.A.

PGE Dystrybucja w okresie realizacji POPC nie zapewniła przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostępu do słupów elektroenergetycznych na terenie województwa lubelskiego, umożliwiającego sprawną budowę podwieszanej sieci telekomunikacyjnej. Pod koniec okresu realizacji POPC podjęto jednak działania, wskutek których dostęp ten się poprawił. Skrócił się także średni czas wydawania warunków technicznych dostępu do sieci. W przypadku 20,4% odmów, dotyczących wniosków złożonych w latach 2019–2021 (do 26 lutego) przekroczono obowiązujący termin ich wydania.

Brak jednolitych zasad udostępniania słupów

Do końca lutego 2018 r. w PGE Dystrybucja nie funkcjonowały jednolite zasady dotyczące udostępniania słupów elektroenergetycznych przedsiębiorcom telekomunikacyjnym na potrzeby realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej. W poszczególnych oddziałach Spółki, prowadzących działalność operacyjną na terenie województwa lubelskiego, funkcjonowały odmienne rozwiązania. W okresie tym nie wyznaczono także komórki organizacyjnej i osób odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją tych zadań.

Niepełne wdrożenie warunków dostępu wynikających z decyzji Prezesa UKE

Jednolite zasady zapewnienia dostępu do elektroenergetycznych linii napowietrznych niskiego napięcia oraz obowiązujący wzór umowy o dostępie do tych linii w celu podwieszania linii światłowodowych wprowadzono w lutym 2018 r. Zostały one jednak zakwestionowane przez Prezesa UKE, który stwierdził w decyzji w sprawie określenia warunków dostępu do słupów z dnia 12 lutego 2021 r., że niektóre z wymogów określonych przez Spółkę były nadmierne, dyskryminowały przedsiębiorców telekomunikacyjnych i stanowiły bariery hamujące rozwój sieci szerokopasmowych. Prezes UKE zakwestionował także politykę kształtowania opłat związanych z udostępnieniem sieci oraz ich wysokość.

Spółka w wielu aspektach nie podzieliła stanowiska Prezesa UKE i złożyła 12 marca 2021 r. odwołanie do Sądu. Uznała, że wykonując narzucone jej zobowiązania nie będzie w stanie właściwie wykonywać swoich obowiązków, związanych z koniecznością zapewnienia dostaw energii elektrycznej. Spółka zarzuciła też zbytnie ograniczenie jej uprawnienia do odmowy podwieszenia kabli na słupach. Za niezasadne uznała wyłączenie możliwości żądania przez nią od przedsiębiorcy telekomunikacyjnego przedstawienia koniecznych zgód i pozwoleń, związanych z pracami na obiektach budowlanych Spółki. Ustalona przez UKE wysokość opłat za dostęp do infrastruktury technicznej miała uniemożliwić Spółce uzyskanie należnej części zwrotu kosztów, ponoszonych w związku z utrzymaniem infrastruktury. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w Spółce (30 kwietnia 2021 r.) nie zapadło rozstrzygnięcie w tej sprawie. Według danych, uzyskanych po zakończeniu kontroli NIK, Sąd postanowieniem z dnia 25 maja 2021 r. oddalił wniosek PGE Dystrybucja o wstrzymanie wykonania decyzji.

Niezależnie od odwołania od decyzji UKE, w Spółce podjęto działania zmierzające do zwiększenia nadzoru nad realizacją zadań związanych z udostępnianiem infrastruktury słupowej. W kwietniu 2021 r. rozpoczęło działalność operacyjną Biuro Zarządzania Majątkiem Oświetleniowym, odpowiedzialne m.in. za nadzór nad realizacją zadań Spółki w tym zakresie. Rozpoczęto też prace ukierunkowane na nową umowę ramową, wynikającą z decyzji Prezesa UKE, scentralizowanie procesu zawierania umów z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, uruchomienie centralnego rejestru umów ramowych oraz opracowanie wstępnych założeń narzędzia informatycznego, dedykowanego obsłudze wniosków o dostęp, składanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Udostępnianie słupów spółkom Fibee

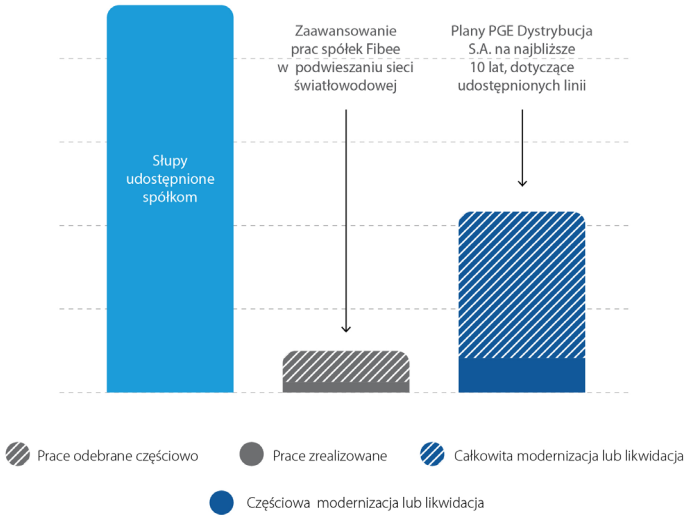
Spośród 177 umów w sprawie udostępnienia przedsiębiorcom telekomunikacyjnym infrastruktury elektroenergetycznej na terenie województwa lubelskiego, zawartych w latach 2016–2021, 93,2% dotyczyło projektów realizowanych w ramach POPC. Większość z nich została zawarta z Fibee I lub Fibee IV w latach 2020–2021 (do 26 lutego).

Spółkom Fibee I i Fibee IV udostępniono, do końca kwietnia 2021 r., ponad 100 tys. słupów elektroenergetycznych niskiego napięcia. Spośród udostępnionych spółkom Fibee I lub Fibee IV słupów elektroenergetycznych 37,8% było planowanych do modernizacji lub likwidacji w okresie 10 najbliższych lat, w przypadku 8,8% planowano częściową modernizację linii, zaś 40,7% nie było ujętych w takich planach. Według PGE Dystrybucja, modernizacja sieci miała być przede wszystkim uzależniona od zapotrzebowania na moc przyłączanych nowych odbiorców.

Do końca lutego 2021 r. prace realizowane przez spółki Fibee w zakresie podwieszenia kabli telekomunikacyjnych zostały zakończone w bardzo niewielkim stopniu (2,7% słupów – prace zrealizowano i odebrano, 8% słupów – prace odebrane częściowo).

Infografika nr 9

Słupy elektroenergetyczne na terenie województwa lubelskiego, udostępnione przez PGE Dystrybucja S.A. (do końca lutego 2021 r.) spółkom Fibee I i Fibee IV na potrzeby światłowodowej sieci szerokopasmowej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Terminowość rozpatrywania spraw związanych z dostępem do słupów

W latach 2016–2021 (do 26 lutego) do Spółki wpłynęło łącznie 2278 wniosków przedsiębiorców telekomunikacyjnych, dotyczących udostępnienia infrastruktury elektroenergetycznej na terenie województwa lubelskiego[132], które objęły infrastrukturę w zakresie 193 029 słupów elektroenergetycznych[133]. Przeważająca część tych wniosków wpłynęła do Spółki w okresie od 17 marca 2019 r. do 26 lutego 2021 r. i dotyczyła prac związanych z projektami POPC (innych wniosków było jedynie 47)[134]. W większości przypadków (94,2%) wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, a przedsiębiorcom wydano warunki techniczne na podwieszenie linii światłowodowych do napowietrznych linii elektroenergetycznych.

Najczęstszymi przyczynami 93 odmów (niewydania warunków technicznych) były planowane lub trwające prace związane z modernizacją linii, ich przebudową, skablowaniem lub likwidacją. Odmowy miały miejsce średnio po 35 dniach od wpływu wniosku inwestora. W 19 przypadkach (20,4%) nastąpiło to jednak po ponad 60 dniach, tj. po terminie określonym w art. 19 ust. 5 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych135. Odmowy dotyczyły wniosków złożonych w latach 2019–2021 (do 26 lutego).

W latach 2019–2021 (do 26 lutego) Spółka szybciej wydawała warunki techniczne dostępu do sieci (średnio po 32 dniach), niż miało to miejsce w latach 2016–2018 (średnio po 86 dniach). Średni czas rozpatrywania wniosków wynosił 31 dni, przy czym 222 wnioski, tj. 11,2% z 1978 złożonych przez tych inwestorów, było rozpatrywane dłużej niż 60 dni.

Nieterminowe przekazywanie UKE umów zawartych z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi

Stwierdzono liczne przypadki nieterminowego przekazywania Prezesowi UKE treści umów zawartych z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w sprawie dostępu do infrastruktury energetycznej, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych. Jako główną przyczynę opóźnień wskazano epidemię COVID-19[136].

Spółka z przekroczeniem obowiązującego terminu (14 dni od dnia podpisania) przekazała Prezesowi UKE 90 spośród 121 (74,4%) analizowanych przez NIK umów zawartych z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w sprawie dostępu do infrastruktury energetycznej. W niemal połowie przypadków (44), opóźnienie względem terminu przekraczało 90 dni.

W trakcie kontroli NIK dyrektorzy generalni oddziałów Spółki zostali zobowiązani do powiadomienia Prezesa UKE o każdorazowym zawarciu umowy o udostępnieniu infrastruktury w trybie i terminie wynikającym z przepisów prawa.

---

[132] W 2016 r. wpłynęło cztery wnioski, w 2017 r. – cztery, w 2018 r. – osiem, w 2019 r. – 527, w 2020 r. – 1520, w 2021 r. (do 26 lutego) – 215.

[133] Niemal wyłącznie niskiego napięcia – jedynie cztery wnioski objęły dodatkowo 10 słupów średniego napięcia.

[134] Większość wniosków (ponad 90%) złożyły spółki Fibee I sp. z o.o. i Fibee IV sp. z o.o., (najwięcej w 2020 r.).

[135] Według przedstawiciela PGE Dystrybucja wynikało to z faktu, iż wnioski rozpatrywane były w kolejności chronologicznej, zaś w przypadku odmowy wydania warunków technicznych konieczne było przeprowadzenie dokładniejszej analizy, niż miało to miejsce w standardowych przypadkach.

[136] Wszystkie ww. umowy zostały zawarte w okresie od marca 2020 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie dofinansowano z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 i zrealizowano na terenie województwa lubelskiego projekty budowy infrastruktury telekomunikacyjnej sieci szerokopasmowej, dostępnej dla szkół, gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych?

Cele szczegółowe

1. Czy należycie realizowano zadania związane z przygotowaniem konkursów, wyborem projektów i nadzorem nad ich realizacją?
2. Czy prawidłowo realizowano i rozliczano projekty?
3. Czy w związku z budową sieci telekomunikacyjnych zapewniono dostęp do słupów elektroenergetycznych?
4. Czy należycie realizowano zadania w zakresie inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej, zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej przedsiębiorstw energetycznych oraz kontroli budowy sieci szerokopasmowych?
5. Czy realizacja projektów przyniosła zakładane efekty?

Zakres podmiotowy

Skontrolowano ogółem sześć podmiotów. Kontrolą objęte zostały:

1. Centrum Projektów Polska Cyfrowa – państwowa jednostka budżetowa podległa ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji, jednocześnie Instytucja Pośrednicząca w systemie realizacji POPC.
2. Beneficjenci – spółki z o.o.; trzej beneficjenci realizujący ogółem 12 projektów budowy sieci szerokopasmowej na terenie województwa lubelskiego na podstawie umów o dofinansowanie zawartych z CPPC (Fibee I Spółka z o.o., Fibee IV Spółka z o.o., Hrubieszowska Telewizja Kablowa Spółka z o.o.).
3. PGE Dystrybucja S.A. – dystrybutor energii elektrycznej na terenie województwa lubelskiego i właściciel słupów elektroenergetycznych, na których podwieszane są światłowodowe kable telekomunikacyjne beneficjentów.
4. Urząd Komunikacji Elektronicznej – urząd Prezesa UKE, tj. organ regulacyjny i nadzoru m.in. w zakresie działalności telekomunikacyjnej.

W ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej[137], przeprowadzonej w drugim i trzecim kwartale 2020 r., skontrolowano dwóch beneficjentów wybranych w wyniku pierwszego konkursu POPC (Telbial sp. z o.o., P.P.H.U. Koper Jan), którzy w ramach realizacji trzech projektów wybudowali sieci szerokopasmowe na terenie powiatu bialskiego (jeden projekt) i tomaszowskiego (dwa projekty), a także publiczną szkołę podstawową podłączoną do sieci przez jednego z beneficjentów (Szkoła Podstawowa im. Ordynacji Zamoyskiej w Sabaudii). Kontrolą objęto lata 2016–2020 (do dnia zakończenia kontroli, tj. do 5 października 2020 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

[137] Kontrola nr R/20/001 „Efekty realizacji wybranych projektów związanych ze zwiększeniem dostępności i wykorzystania szybkiego Internetu na terenie województwa lubelskiego".

Kryteria kontroli

Cztery jednostki (Fibee I Spółka z o.o., Fibee IV Spółka z o.o., Hrubieszowska Telewizja Kablowa Spółka z o.o., PGE Dystrybucja S.A.) – legalność i gospodarność (art. 5 ust. 3 ustawy o NIK)[138]; dwie jednostki (CPPC, UKE) — legalność, gospodarność, rzetelność, celowość (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK)[139].

Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2021 (do dnia zakończenia kontroli, tj. do 18 czerwca 2021 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Dla celów kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano dane od:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw informatyzacji),
- Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej,
- Ministerstwa Edukacji Narodowej,
- Kuratorium Oświaty w Lublinie,
- Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie,
- Instytutu Łączności,
- ekspertów Komisji Oceny Projektów (oceniających projekty w ramach I rundy trzeciego konkursu I osi priorytetowej POPC),
- przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W kontroli nie wzięły udziału inne organy kontrolne na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Pozostałe informacje

Wszystkie kontrole zostały przeprowadzone przez Delegaturę NIK w Lublinie w okresie od 18 grudnia 2020 r. do 21 czerwca 2021 r.

Kryteria wyboru jednostek do kontroli były następujące: zakres odpowiedzialności w procesie przygotowania konkursów POPC i wyboru projektów w działaniu 1.1 POPC (CPPC, UKE); realizowanie projektów budowy sieci szerokopasmowych na terenie województwa lubelskiego (Fibee I, Fibee IV, HTK) oraz uczestniczenie w procesie budowy tych sieci jako podmiot udostępniający infrastrukturę, tj. słupy elektroenergetyczne (PGE Dystrybucja).

Spośród sześciu skontrolowanych jednostek oceniono negatywnie dwie (Fibee I, Fibee IV), a w przypadku pozostałych (CPPC, UKE, PGE Dystrybucja, HTK) sformułowano oceny w formie opisowej. Trzy jednostki, tj. CPPC, Fibee I, Fibee IV, złożyły odpowiednio 19, 14 i 14 zastrzeżeń[140], z których uwzględniono odpowiednio w całości: pięć, jedno i jedno, w części: cztery, pięć i cztery, pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone.

[138] Kryterium kontroli zastosowane także w odniesieniu do dwóch beneficjentów POPC skontrolowanych w trakcie kontroli rozpoznawczej.

[139] W przypadku skontrolowanej w trakcie kontroli rozpoznawczej Szkoły Podstawowej im. Ordynacji Zamoyskiej w Sabaudii zastosowanie miał art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy.

[140] W wystąpieniach, do których złożono zastrzeżenia, NIK stwierdziła w działalności tych jednostek odpowiednio: 17, dziewięć i 10 nieprawidłowości.

ZAŁĄCZNIKI

Do kierowników pięciu skontrolowanych jednostek skierowano wnioski o:

– terminowe przedstawianie wnioskodawcom na piśmie przyczyn odmowy dostępu do infrastruktury technicznej; terminowe przekazywanie Prezesowi UKE treści umów zawartych z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w sprawie dostępu do infrastruktury energetycznej (dwa wnioski do PGE Dystrybucja);

– terminowe aktualizowanie harmonogramów płatności; podłączenie jednostek oświatowych w technologii zgodnej ze zobowiązaniami wynikającymi z regulaminu konkursu i zawartymi we wnioskach o dofinansowanie (dwa wnioski do HTK);

– przestrzeganie zasad rzetelności, bezstronności oraz zapewnienia wnioskodawcom równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów w wyborze do dofinansowania projektów w trybie konkursowym; rzetelne weryfikowanie zgodności działań komisji oceny projektów z dokumentacją konkursową; podawanie w ogłoszeniach o konkursie wszystkich wymaganych danych; terminowe rozpatrywanie wniosków beneficjentów o zmiany w projektach; wprowadzanie zmian do umów o dofinansowanie w sposób określony w tych umowach; weryfikowanie wniosków o płatność w terminach określonych w umowach o dofinansowanie; zatwierdzanie złożonych terminowo wraz z wymaganym szczegółowym uzasadnieniem wniosków beneficjentów o aktualizację harmonogramu rzeczowo-finansowego, mającego wpływ na termin rozliczenia zaliczki; egzekwowanie od beneficjentów wniosków o aneks w sytuacji, gdy wnioski o aktualizację harmonogramu rzeczowo-finansowego mają wpływ na zmianę terminu kamieni milowych; dostosowanie okresów realizacji projektów do wymogów określonych w regulaminie I rundy trzeciego konkursu; egzekwowanie od beneficjentów terminowego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy; wyegzekwowanie od beneficjentów I rundy trzeciego naboru podłączenia jednostek oświatowych w sposób określony w umowach o dofinansowanie; wymaganie od beneficjentów rozpoczęcia prac w terminach określonych w dokumentacji konkursowej; dochowanie staranności przy weryfikacji wniosków rozliczających granty projektu „Zdalna Szkoła" i ich dokumentowanie, zgodnie ze stanem faktycznym (13 wniosków do CPPC);

– przedkładanie wniosków o zmianę harmonogramów rzeczowo-finansowych, prowadzących do zmiany terminów rozliczenia zaliczek, łącznie ze szczegółowym uzasadnieniem zmian; terminowe aktualizowanie harmonogramów płatności; zintensyfikowanie działań zmierzających do podłączenia jednostek oświatowych do sieci światłowodowej w technologii FTTH; sporządzanie opisów faktur zaliczkowych i rozliczających zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków[141]; sporządzenie korekty do wniosku o płatność nr 11 dla projektu nr POPC.01.01.00-06-0032/18 w zakresie wydatku w kwocie 6,5 tys. zł (pięć wniosków do Fibee I).

[141] Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020.

– przedkładanie wniosków o zmianę harmonogramów rzeczowo-finansowych, prowadzących do zmiany terminów rozliczenia zaliczek, łącznie ze szczegółowym uzasadnieniem zmian; terminowe aktualizowanie harmonogramów płatności; zintensyfikowanie działań zmierzających do podłączenia jednostek oświatowych do sieci w technologii zgodnej ze zobowiązaniami zawartymi we wnioskach o dofinansowanie; sporządzanie opisów faktur zaliczkowych i rozliczających zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków; sporządzenie korekty do wniosku o płatność numer 10 dla projektu Chełmsko-Zamojski A2 w zakresie wydatku w kwocie 7,9 tys. zł (pięć wniosków do Fibee IV).

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Jednostki, do których zostały skierowane wnioski pokontrolne, poinformowały o ich realizacji. Spośród ogółem 27 wniosków, na dzień 21 grudnia 2021 r., zrealizowanych było 14[142], w trakcie realizacji – 13[143].

Ustalone po zakończeniu kontroli NIK finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 1101,6 mln zł[144].

W związku z wynikami kontroli w CPPC przygotowano zawiadomienia: na podstawie art. 62a ustawy o NIK — do Prezesa Rady Ministrów Ministra Cyfryzacji; na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK — do Przewodniczącego Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym ds. finansów publicznych.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	Wojciech Szajnar, Dyrektor
2.	Urząd Komunikacji Elektronicznej	Jacek Oko, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
3.	PGE Dystrybucja S.A.	Jarosław Kwasek, Prezes Zarządu
4.	Fibee I Spółka z o.o.	Wojciech Wojciechowski, Prezes Zarządu
5.	Fibee IV Spółka z o.o.	Wojciech Wojciechowski, Prezes Zarządu
6	Hrubieszowska Telewizja Kablowa Spółka z o.o.	Bogusław Sanek, Prezes Zarządu
Jednostki skontrolowane w ramach kontroli rozpoznawczej:		
7.	P.P.H.U. Koper Jan	Jan Koper, Właściciel
8.	Zakład Budownictwa Liniowego Telbial Spółka z o.o.	Waldemar Lasiecki, Prezes Zarządu
9.	Szkoła Podstawowa im. Ordynacji Zamoyskiej w Sabaudii	Grzegorz Gwozda, Dyrektor

[142] HTK – jeden, PGE Dystrybucja – dwa, CPPC – jeden, Fibee I – pięć, Fibee IV — pięć.

[143] HTK – jeden, CPPC – 12.

[144] W tym w szczególności: uszczuplenie środków lub aktywów – 17,4 mln zł; kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 433,7 mln zł; potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 650,5 mln zł.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Centrum Projektów Polska Cyfrowa	W formie opisowej	• W wyniku realizacji dwóch projektów pozakonkursowych działania 1.1. POPC „Zdalna Szkoła" i „Zdalna Szkoła+", których beneficjentem było CPPC, uruchomionych w związku z potrzebami wynikającymi z organizacji kształcenia w trakcie pandemii COVID-19, na dzień 14 kwietnia 2021 r., na terenie województwa lubelskiego zakupiono do wykorzystania przez nauczycieli i uczniów 254 komputery, 5493 laptopy i 482 tablety do kształcenia zdalnego, co przyczyniło się do zaspokojenia części potrzeb w tym zakresie. • W wyniku realizacji przez NASK trzech projektów pozakonkursowych działania 1.1. POPC na terenie województwa, na koniec marca 2021 r., utworzono jeden węzeł szkieletowy/ dystrybucyjny, zbudowano lub zmodernizowano 603 szkolne sieci dostępowe i podłączono do OSE 520 szkół (34,1%). • CPPC prawidłowo rozliczało granty w ramach projektów „Zdalna Szkoła" i „Zdalna Szkoła+" oraz monitorowało projekty NASK. • CPPC w ramach I rundy trzeciego konkursu prawidłowo dokonało wyboru projektu budowy sieci szerokopasmowej na terenie powiatów dębickiego i mieleckiego. W związku z uzyskaniem informacji o istnieniu sieci szerokopasmowej na obszarze konkursowym tarnobrzeskim część A, CPPC podejmowało czynności wyjaśniające i kontrolne.	• Przeprowadzono wybór 19 projektów spółek Fibee I i Fibee IV z naruszeniem zasad rzetelności, bezstronności i zapewnienia wnioskodawcom równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów. • CPPC nierzetelnie sprawowało nadzór nad Komisją Oceny Projektów w ramach oceny spełnienia kryterium nr 6 Planowane wydatki są kwalifikowalne w ramach działania 1.1, w zakresie dokonania przez ekspertów oceny prawidłowości kosztorysów budowy sieci, przedstawionych w 11 projektach spółek Fibee I i Fibee IV. • W ogłoszeniu o drugim konkursie, zamieszczonym na stronie internetowej CPPC w dniu 30 września 2016 r., niezgodnie z zapisami SZOOP POPC określono typy projektów podlegających dofinansowaniu. • CPPC z przekroczeniem wymaganego terminu 21 dni ustosunkowało się do zmian w projektach wnioskowanych przez beneficjentów. • W terminie dłuższym niż 45 dni weryfikowano wnioski o płatność oraz nie podpisano z HTK aneksu do umowy, mimo wywiązania się beneficjenta z obowiązku zgłoszenia zmian w projekcie w zakresie liczby jednostek oświatowych. • Niezgodnie z postanowieniami 11 umów CPPC zatwierdzało: wnioski o zmianę harmonogramów rzeczowo-finansowych prowadzące do zmiany terminu rozliczenia zaliczek, niezawierające szczegółowego uzasadnienia zmian; akceptowało zmiany terminu rozliczenia zaliczki wykazane w planie finansowania projektu bez zatwierdzenia planu ponoszenia wydatków. • CPPC nie wyegzekwowało rozpoczęcia prac w tych projektach w terminie zgodnym z regulaminem konkursu, tj. w terminie czterech miesięcy od dnia podpisania umowy o dofinansowanie. • CPPC w przypadku 12 umów o dofinansowanie nie wyegzekwowało wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań w terminie określonym w tych umowach, niezgodnie z regulaminem konkursu wydłużyło okres realizacji 12 badanych projektów o 90 dni oraz zaakceptowało, jako tymczasowe rozwiązanie alternatywne, możliwość wykonania podłączenia jednostek oświatowych w wymaganych terminach 20 i 26 miesięcy w technologii innej niż światłowodowa, pomimo że beneficjenci nie udowodnili wpływu siły wyższej na przebieg projektów.

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Urząd Komunikacji Elektronicznej	W formie opisowej	• Gromadzono, weryfikowano i aktualizowano dane o istniejącej infrastrukturze telekomunikacyjnej na terenie województwa lubelskiego zgodnie z obowiązującymi przepisami. • Niezwłocznie podjęto działania mające na celu wypracowanie warunków zapewnienia dostępu przedsiębiorstw telekomunikacyjnych do infrastruktury technicznej przedsiębiorstw energetycznych. • Zgodnie z przyjętymi w zawartych porozumieniach zadaniami realizowano wsparcie dla CPPC w zakresie kontroli technicznych projektów budowy sieci szerokopasmowych POPC na terenie województwa lubelskiego.	• Przy wyznaczaniu obszarów wsparcia w konkursach dla działania 1.1 POPC nie posiadano aktualnych danych o podłączonych do sieci szerokopasmowej punktach adresowych oraz danych o rzeczywistym przebiegu tych sieci i ich długości. • Przyjęty przez UKE proces wyznaczania obszarów do objęcia wsparciem w ramach POPC mógł skutkować opóźnieniem lub utrudnieniem podłączenia części punktów adresowych do szerokopasmowego Internetu. • UKE prowadził cykliczne akcje informacyjne, dotyczące procesu inwentaryzowania i sprawozdawania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych do UKE informacji o istniejącej infrastrukturze telekomunikacyjnej, jednak działania te nie były w pełni skuteczne.
3.	PGE Dystrybucja S.A.	W formie opisowej	• W Spółce podjęto działania zmierzające do zwiększenia nadzoru nad realizacją zadań związanych z udostępnianiem infrastruktury słupowej	• Do lutego 2018 r. brak było jednolitych regulacji wewnętrznych, dotyczących zasad udostępniania infrastruktury elektroenergetycznej Spółki na potrzeby realizacji przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych szybkiej sieci telekomunikacyjnej • Nieterminowo przedstawiano inwestorom przyczyny odmowy dostępu do infrastruktury technicznej • Nieterminowo przekazywano Prezesowi UKE treści umów zawartych z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w sprawie dostępu do infrastruktury energetycznej • Nie prowadzono jednolitej ewidencji wniosków w sprawie dostępu do infrastruktury oraz sposobu ich rozpatrzenia oraz ewidencji pozwalającej na ustalenie, w jakim stopniu infrastruktura konkretnych słupów elektroenergetycznych była obciążona prawami podmiotów trzecich z tytułu zawartych umów w sprawie udostępnienia.
4.	Fibee I Spółka z o.o.	Negatywna	—	• Niezgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie zawartymi z CPPC: nie podłączono jednostek oświatowych do sieci światłowodowej w wymaganych terminach; nie zgłoszono do CPPC w ciągu 8 miesięcy od daty podpisania umów zmian w zakresie liczby jednostek oświatowych planowanych do podłączenia; wniesiono zabezpieczenie należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy z opóźnieniem 68 i 29 dni; przedkładano do CPPC, bez szczegółowego uzasadnienia zmian, wnioski o zmianę harmonogramów rzeczowo-finansowych, prowadzących do zmiany terminów rozliczenia zaliczek; nieprawidłowo aktualizowano harmonogramy płatności w informatycznym systemie SL2014;

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Fibee I Spółka z o.o.	Negatywna		• Niezgodnie z regulaminem konkursu nr POPC.01.01.00-IP.01-00-004/17: rozpoczęto prace w projektach po upływie 4 miesięcy od dnia podpisania umów; • Niezgodnie z obowiązującymi wytycznymi: nie sporządzano wymaganych opisów do faktur rozliczających i zaliczkowych, przekazywanych do CPPC; zaliczono (w jednym projekcie) do wydatków kwalifikowalnych wydatek w kwocie 6,5 tys. zł na zamontowanie urządzeń w szkole, która została wyłączona z projektu.
5.	Fibee IV Spółka z o.o.	Negatywna	—	• Niezgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie zawartymi z CPPC: nie podłączono jednostek oświatowych do sieci światłowodowej w wymaganych terminach; nie zgłoszono do CPPC w ciągu 8 miesięcy od daty podpisania umów zmian w zakresie liczby jednostek oświatowych planowanych do podłączenia; wniesiono zabezpieczenie należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy z opóźnieniem 68, 47 i 29 dni; przedkładano do CPPC, bez szczegółowego uzasadnienia zmian, wnioski o zmianę harmonogramów rzeczowo-finansowych, prowadzących do zmiany terminów rozliczenia zaliczek; nieprawidłowo aktualizowano harmonogramy płatności w informatycznym systemie SL2014; • Niezgodnie z regulaminem konkursu nr POPC.01.01.00-IP.01-00-004/17: rozpoczęto prace w projektach po upływie 4 miesięcy od dnia podpisania umów; • Niezgodnie z obowiązującymi wytycznymi: nie sporządzano wymaganych opisów do faktur rozliczających i zaliczkowych, przekazywanych do CPPC; zaliczono (w jednym projekcie) do wydatków kwalifikowalnych wydatek w kwocie 7,9 tys. zł na zamontowanie urządzeń w szkole, która została zlikwidowana.
6.	Hrubieszowska Telewizja Kablowa Spółka z o.o.	W formie opisowej	• Zmiany w projekcie, polegające na zmniejszeniu długości sieci podwieszanej na słupach na korzyść sieci prowadzonej doziemnie, zostały wprowadzone zgodnie z obowiązującą procedurą. • Zbudowana infrastruktura spełnia kryteria jakościowe wynikające z umowy o dofinansowanie i dokumentacji konkursowej.	• Wniesiono z jednodniowym opóźnieniem zabezpieczenie należytego wykonania umowy. • Nie przedkładano harmonogramów płatności przez system informatyczny SL2014. • Nie podłączono w terminie umownym wymaganej liczby jednostek oświatowych. • Prace w projekcie rozpoczęto z opóźnieniem 17 dni w odniesieniu do wymaganego terminu, określonego w regulaminie konkursu.
7.	P.P.H.U. Koper Jan	W formie opisowej	• Zgodnie z umowami o dofinansowanie zrealizowano budowę dwóch sieci. • Osiągnięto założone główne cele dwóch projektów.	• Zmiany w projektach spowodowały przesunięcie ostatecznych terminów realizacji projektów o dwa miesiące oraz zwiększyła się całkowita wartość obu projektów.

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	P.P.H.U. Koper Jan	W formie opisowej	• Zmiany zostały wprowadzone zgodnie z obowiązującą procedurą, były uzasadnione i wynikały z przyczyn niezależnych. • Prawidłowo dokonano wyboru wykonawcy budowy sieci. • Zachowano trwałość projektów i zapewniono przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp hurtowy do wybudowanych sieci.	• Niezasadnie wystawiono Szkole Podstawowej w Sabaudii faktury z tytułu korzystania z Internetu szerokopasmowego za okres sześciu miesięcy.
8.	Zakład Budownictwa Liniowego Telbial Spółka z o.o.	W formie opisowej	• Osiągnięto założone główne cele dwóch projektów. • Zmiany zostały wprowadzone zgodnie z obowiązującą procedurą, były uzasadnione i wynikały z przyczyn niezależnych. • Prawidłowo dokonano wyboru wykonawcy budowy sieci. • Zachowano trwałość projektów i zapewniono przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp hurtowy do wybudowanych sieci.	• Zmiany w projekcie spowodowały: zmniejszenie liczby gospodarstw domowych objętych dostępem do sieci i nieobjęcie dostępem zaplanowanej szkoły oraz przesunięcie ostatecznego terminu realizacji projektu o cztery miesiące. • Nie zweryfikowano wystawionych przez wykonawcę faktur i projektów budowlanych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. • Nie wykazano należytej staranności w oszczędnym ponoszeniu wydatków. • Nie prowadzono dla sieci wybudowanej w ramach projektu ewidencji kosztów i przychodów zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów.
9.	Szkoła Podstawowa im. Ordynacji Zamoyskiej w Sabaudii	W formie opisowej	• Wykorzystywano dostęp do Internetu za pośrednictwem sieci szerokopasmowej zbudowanej w wyniku realizacji projektu. • Szkoła była przygotowana do stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych w nauczaniu oraz kontaktach z rodzicami i uczniami • W okresie pandemii Covid-19 realizowano działalność edukacyjną z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość.	• Udostępniano pomieszczenia Szkoły beneficjentowi projektu przez okres ponad ośmiu miesięcy bez zawarcia pisemnej umowy. • Bezpodstawnie opłacono faktury z tytułu korzystania z Internetu szerokopasmowego (w łącznej kwocie 442,80 zł). • Niewystarczająco rzetelnie udokumentowano odbiór urządzeń multimedialnych i zweryfikowano uruchomienie usługi OSE. • Nie udostępniano w Internecie wymaganych prawem informacji publicznych oraz regulaminu korzystania z dziennika elektronicznego. • W sposób niejednoznaczny ustalono uprawnienia rodziców uczniów w zakresie oddania laptopów do użytkowania osobom trzecim w umowach użyczenia sprzętu do nauki zdalnej.

* pozytywna/negatywna/w formie opisowejw

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

W rozporządzeniu Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu[145] podano m.in., że sektor łączności szerokopasmowej odgrywa ważną rolę w gospodarce krajowej poszczególnych państw i generalnie wywiera szczególnie pozytywny wpływ na rozwój regionalny, w związku z czym programy pomocy regionalnej dotyczące łączności szerokopasmowej powinny być wyłączone z obowiązku zgłoszenia do Komisji Europejskiej jako finansowanie publiczne. W rozporządzeniu stwierdzono (preambuła pkt 71), że łączność szerokopasmowa ma strategiczne znaczenie dla osiągnięcia celu strategii „Europa 2020", polegającego na inteligentnym i trwałym wzroście gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu oraz dla spójności społecznej i terytorialnej, a pomoc inwestycyjna na infrastrukturę szerokopasmową ma na celu ułatwianie budowy/rozbudowy takiej infrastruktury i prowadzenia związanych z tym robót w zakresie inżynierii lądowej i wodnej w obszarach, gdzie infrastruktura tego rodzaju nie istnieje i najprawdopodobniej nie zostanie wybudowana przez działających na rynku operatorów w najbliższej przyszłości.

W art. 2 pkt 133–139 rozdziału pierwszego rozporządzenia KE nr 651/2014 m.in. określono podstawowe definicje dotyczące pomocy na infrastrukturę szerokopasmową, określające: podstawowe sieci szerokopasmowe, roboty w zakresie inżynierii lądowej i wodnej związane z infrastrukturą szerokopasmową, kanały, fizyczne uwolnienie pętli, pasywną infrastrukturę szerokopasmową, sieci dostępu nowej generacji (sieci NGA), dostęp hurtowy. W art. 14 ust. 10 rozdziału trzeciego rozporządzenia wskazano następujące warunki udzielania pomocy regionalnej na rzecz rozwoju sieci szerokopasmowej: a) pomoc przyznaje się wyłącznie na obszarach, na których sieć tego rodzaju (podstawowa sieć szerokopasmowa lub sieć NGA) nie istnieje i najprawdopodobniej nie powstanie na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat od daty wydania decyzji o przyznaniu pomocy; b) dotowany operator sieci oferuje aktywny i pasywny dostęp hurtowy na sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych warunkach, z możliwością skutecznego i pełnego dostępu w przypadku sieci NGA; c) pomoc jest przyznawana na podstawie konkurencyjnej procedury wyboru.

Warunki pomocy na infrastrukturę szerokopasmową zostały szczegółowo opisane w art. 52 rozdziału trzeciego. W przepisie tym określono, że: pomoc inwestycyjna na rozwój sieci szerokopasmowej jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 Traktatu i wyłączona z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu, jeżeli spełnione są warunki ustanowione w niniejszym artykule i w rozdziale pierwszym rozporządzenia (ust. 1); za koszty kwalifikowalne uznaje się koszty inwestycyjne (ust. 2): rozmieszczenia pasywnej infrastruktury

[145] Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm.

szerokopasmowej, robót w zakresie inżynierii lądowej i wodnej związanych z infrastrukturą szerokopasmową, rozmieszczenia podstawowych sieci szerokopasmowych, budowy sieci dostępu nowej generacji (NGA); inwestycje zlokalizowane są w obszarach, gdzie infrastruktura tego rodzaju (podstawowe sieci szerokopasmowe lub sieci NGA) nie istnieje i najprawdopodobniej nie powstanie na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat od daty opublikowania planowanego środka pomocy, co jest również weryfikowane w drodze otwartych konsultacji społecznych (ust. 3); pomoc udziela się w oparciu o otwartą, przejrzystą i niedyskryminującą konkurencyjną procedurę wyboru, z poszanowaniem zasady neutralności technologicznej (ust. 4); operator sieci oferuje możliwie najszerszy dostęp do hurtowych usług aktywnych i pasywnych, zgodnie z art. 2 pkt 139 rozporządzenia, na równych i niedyskryminujących warunkach, w tym fizyczne uwolnienie pętli w przypadku sieci NGA; taki hurtowy dostęp będzie zapewniony przez co najmniej siedem lat, a prawo dostępu do kanałów i masztów nie jest ograniczone w czasie; w przypadku pomocy na budowę kanałów muszą być one na tyle duże, aby mogły zaspokoić potrzeby kilku sieci kablowych i różnych topologii sieci (ust. 5); cena dostępu hurtowego opiera się na zasadach ustalania cen określonych przez krajowy organ regulacyjny i na punktach odniesienia obowiązujących w innych, porównywalnych, bardziej konkurencyjnych obszarach państwa członkowskiego lub Unii, z uwzględnieniem pomocy otrzymanej przez operatora sieci; konsultacje z krajowym organem regulacyjnym przeprowadza się w sprawie warunków dostępu, w tym cen, oraz w przypadku sporu pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o dostęp a operatorem dotowanej infrastruktury (ust. 6); jeśli kwota pomocy na dany projekt przekracza 10 mln EUR, państwa członkowskie wprowadzają mechanizm monitorowania i wycofania pomocy (ust. 7).

Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi zostały określone w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[146].

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy za koordynację realizacji programów operacyjnych odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego. W przypadku krajowego programu operacyjnego, jakim jest POPC, instytucją zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 9 ust. 1 ustawy). Do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności: przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów; wybór projektów do dofinansowania; zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu; zlecanie płatności oraz zlecanie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa na rzecz beneficjentów; zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego; pełnienie

[146] Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

funkcji instytucji certyfikującej; prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów; nakładanie korekt finansowych; odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi; ewaluacja programu operacyjnego; monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego; zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja (art. 9 ust. 2 ustawy).

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy wdrożeniowej instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego albo regionalnego programu operacyjnego, w tym: wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy o finansach publicznych; wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 61 ustawy o finansach publicznych; rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w pkt 1 i 2, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję wdrażającą. Na podstawie porozumienia trójstronnego zawartego w dniu 22 grudnia 2014 r., dotyczącego powierzenia przez Instytucję Zarządzającą Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa Instytucji Pośredniczącej zadań związanych z realizacją POPC, Instytucją Pośredniczącą w systemie realizacji POPC jest Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

W myśl art. 5 ust. 2 ww. ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji programów operacyjnych z prawem UE w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską w tym zakresie, a także w celu zapewnienia jednolitości sposobu realizacji programów operacyjnych i prawidłowości realizacji zadań i obowiązków określonych ustawą, może wydać wytyczne dotyczące m.in.: ewaluacji programów operacyjnych; trybu i zakresu sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych; kontroli realizacji programów operacyjnych; trybu dokonywania wyboru projektów; kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych; warunków certyfikacji; korekt finansowych w ramach programów operacyjnych; warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej; systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu. Umowa o dofinansowanie projektu może zostać zawarta, jeżeli projekt spełnia wszystkie kryteria wyboru projektów, na podstawie których został wybrany do dofinansowania oraz zostały dokonane czynności i zostały złożone dokumenty wskazane w regulaminie konkursu (art. 52 ust. 1). Umowa o dofinansowanie projektu może zostać zmieniona, w przypadku gdy zmiany nie wpływają na spełnianie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu (art. 52a).

Wyboru projektów do dofinansowania dokonuje właściwa instytucja w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania (art. 37 ust. 1). Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów (art. 37 ust. 2). Wybór projektów do dofinansowania następuje m.in. w trybie konkursowym; (art. 38 ust. 1 pkt 1), w którym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany w ramach konkursu organizowanego i przeprowadzanego przez właściwą instytucję (art. 39 ust. 1). Właściwa instytucja przeprowadza konkurs na podstawie określonego przez siebie regulaminu (art. 41 ust. 1), który m.in. określa: przedmiot konkursu (w tym typy projektów podlegających dofinansowaniu); wzór wniosku o dofinansowanie projektu; wzór umowy o dofinansowanie projektu; kryteria wyboru projektów wraz z podaniem ich znaczenia (art. 41 ust. 2, punkty 2, 5, 7).

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020[147], wydane na podstawie art. 27 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, określa szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa bezzwrotnego wsparcia finansowego w ramach działania 1.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, przeznaczonego na pokrycie części wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem.

Wsparcie może być udzielone zgodnie z celami działania 1.1 POPC m.in. na projekty realizowane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych (§ 3 pkt 1 rozporządzenia). Wsparcia udziela się na projekty polegające na budowie sieci NGA (§ 4 ust. 1) i może być udzielone na projekty realizowane na obszarach, na których sieci NGA nie istnieją i najprawdopodobniej nie powstaną na zasadach komercyjnych w ciągu trzech lat (§ 4 ust. 2). Listę obszarów ustala się przed ogłoszeniem konkursu na podstawie informacji pochodzących z inwentaryzacji, o której mowa w art. 29 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz w drodze otwartych konsultacji społecznych dotyczących tych obszarów (§ 4 ust. 2a). Wsparcie jest udzielane w trybie konkursowym, z poszanowaniem zasady neutralności technologicznej (§ 4 ust. 5). W ramach poszczególnych konkursów kryteria wyboru projektów mogą zawierać preferencje dla sieci NGA zapewniających gwarantowaną przepustowość co najmniej 100 Mb/s do użytkownika końcowego (§ 4 ust. 6). Wsparcie może być udzielone m.in. przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, który spełnia łącznie warunki określone w § 4 ust. 8 rozporządzenia.

Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia zobowiązanie do zachowania trwałości projektu nie wyklucza wprowadzania w projekcie modyfikacji uzasadnionych przesłankami ekonomicznymi lub technicznymi na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie. Zobowiązanie do zapewnienia hurtowego dostępu dotyczy okresu 7 lat od dnia zakończenia realizacji

[147] Dz. U. poz. 1466, ze zm.

projektu (§ 5 ust. 2). W przypadku budowy kanalizacji kablowej, wolno stojących masztów antenowych, wolno stojących wież antenowych lub podbudowy słupowej zapewnienie dostępu hurtowego następuje niezwłocznie po wybudowaniu i nie jest ograniczone w czasie (§ 5 ust. 3).

Wydatkami kwalifikującymi się do objęcia wsparciem są wydatki faktycznie poniesione i udokumentowane przez beneficjenta, bezpośrednio i wyłącznie związane z projektem, niezbędne do jego realizacji, ponoszone w sposób efektywny, które kwalifikują się do poświadczenia, refundacji lub, w przypadku systemu zaliczkowego, do rozliczenia, w trybie i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie (§ 7 ust. 1). Wydatki kwalifikujące się do objęcia wsparciem pomniejsza się o naliczony podatek od towarów i usług, chyba że beneficjentowi nie przysługuje prawo do jego zwrotu lub odliczenia od należnego podatku od towarów i usług (§ 7 ust. 2). Wydatkami kwalifikującymi się do objęcia wsparciem są wydatki poniesione po dniu złożenia wniosku o udzielenie wsparcia do dnia określonego w umowie o dofinansowanie, z wyjątkiem wydatków, o których mowa w ust. 6 pkt 3[148] (§ 7 ust. 3). Do wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem zalicza się wydatki na kategorie kosztów kwalifikowalnych, o których mowa w art. 52 ust. 2 lit. a, b i d rozporządzenia Komisji UE nr 651/2014 i w szczególności są to wydatki poniesione na pokrycie kosztów określonych w § 7 ust. 4 rozporządzenia.

Definicje sieci szerokopasmowej zawarte zostały w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[149], 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.

Obowiązek zapewnienia dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej wybudowanej, rozbudowanej lub przebudowanej z wykorzystaniem pomocy publicznej jest zgodny z zasadą, o której mowa w art. 27 ww. ustawy.

W celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej obowiązek zapewnienia dostępu przedsiębiorcom telekomunikacyjnym do infrastruktury technicznej, w tym współkorzystania z niej, dotyczy także przedsiębiorstwa energetycznego. Obowiązek ten wynika z art. 17 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (zgodnie z tym

[148] Przygotowanie projektu w zakresie niezbędnym do złożenia wniosku o udzielenie wsparcia, nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem złożenia wniosku, do wysokości 20 tysięcy złotych; wsparcie nie obejmuje wydatków związanych z wypełnieniem formularza wniosku.

[149] Dz. U. z 2021 r. poz. 777, ze zm.

przepisem operator sieci zapewnia przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp do infrastruktury technicznej, w tym współkorzystanie z niej, w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej). Zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy warunki dostępu do infrastruktury technicznej, w tym techniczne, eksploatacyjne i finansowe warunki współpracy, strony ustalają w umowie o dostępie do infrastruktury technicznej, zawartej na piśmie pod rygorem nieważności. Operator sieci może odmówić przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu dostępu do infrastruktury technicznej w przypadkach określonych w art. 19 ust. 4 ustawy.

W świetle art. 29 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy przedsiębiorcy telekomunikacyjni przekazują do Prezesa UKE (w celu sporządzenia, zweryfikowania i aktualizacji inwentaryzacji pokrycia istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu[150]), aktualne, zgodne ze stanem faktycznym, kompletne oraz adekwatne do potrzeb wykonania obowiązku, informacje o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych, budynkach umożliwiających kolokację, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu oraz aktualizują je corocznie w terminie do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku.

Podstawowym aktem prawnym regulującym proces budowlany jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane151. W świetle art. 29 ust. 1 pkt 10, pkt 23 lit. f i pkt 27 ww. ustawy budowa kanalizacji kablowej, przyłączy telekomunikacyjnych i podbudowy słupowej dla telekomunikacyjnych linii kablowych nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, lecz wymaga złożenia zgłoszenia, o którym mowa w art. 30. Budowa szaf i słupków telekomunikacyjnych oraz telekomunikacyjnych linii kablowych, w myśl art. 29 ust. 2 pkt 9 i 17 ww. ustawy, nie wymaga ani uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, ani złożenia zgłoszenia, o którym mowa w art. 30.

Art. 30 ww. ustawy stanowi, że: zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych dokonuje się organowi administracji architektoniczno-budowlanej (ust. 1b); w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres, miejsce i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia (ust. 2). Do zgłoszenia należy dołączyć dokumenty określone w art. 30 ust. 2a. Zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych, a do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (art. 30 ust. 5).

[150] Z odrębnym zaznaczeniem łączy światłowodowych i sieci bezprzewodowych oraz budynkami umożliwiającymi kolokację.

[151] Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

Art. 43 ust. 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, że geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po wybudowaniu – geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, podlegają obiekty, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 10 i 23 oraz w ust. 2 pkt 17 (tj. kanalizacja kablowa, przyłącza telekomunikacyjne[152], telekomunikacyjne linie kablowe). Zgodnie z art. 20 ust. 2 projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Art. 15a ust. 1 wskazuje, że uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności uprawniają do sporządzania projektu zagospodarowania działki lub terenu, w zakresie tej specjalności, a z ust. 18 wynika, że uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, w zakresie telekomunikacji przewodowej wraz z infrastrukturą telekomunikacyjną oraz telekomunikacji bezprzewodowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą, zaś z ust. 19 – uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń telekomunikacyjnych w ograniczonym zakresie uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym wraz z infrastrukturą telekomunikacyjną, w odniesieniu do obiektu budowlanego, takiego jak lokalne linie i instalacje.

W świetle § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie[153] dopuszcza się budowę linii kablowych podziemnych, przy czym głębokość podstawowa ułożenia kabla w ziemi powinna być nie mniejsza niż 0,7 m, a w połowie głębokości ułożenia kabla powinna być umieszczona taśma ostrzegawcza (ust. 1); dopuszcza się budowę linii kablowych nadziemnych na istniejącej podbudowie telekomunikacyjnej, elektroenergetycznej i trakcyjnej (ust. 2); w przypadku rozbudowy linii kablowych nadziemnych oraz budowy przyłączy telekomunikacyjnych do budynków na terenach skalistych, terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz terenach zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, dopuszcza się budowę telekomunikacyjnych linii nadziemnych (ust. 3).

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

W ramach Europejskiej Agendy Cyfrowej, stanowiącej jedną z inicjatyw niezbędnych do realizacji celów strategii „Europa 2020", w 2010 r. Unia Europejska określiła trzy cele dotyczące sieci szerokopasmowych do 2020 roku: zapewnienie do 2013 r. wszystkim Europejczykom podstawowego dostępu do szerokopasmowego Internetu (do 30 Mb/s); zapewnienie do 2020 r. wszystkim Europejczykom dostępu do szybkich sieci szerokopasmowych (ponad 30 Mb/s) oraz zapewnienie, by do 2020 r. przynajmniej 50% europejskich gospodarstw domowych korzystało z ultra szybkich

[152] Przyłącza – jeżeli ich połączenie z siecią nie znajduje się na tej samej działce co przyłącza lub na działce do niej przyległej (zastrzeżenie art. 43 ust. 1a ww. ustawy).

[153] Dz. U. Nr 219, poz. 1864, ze zm.

sieci szerokopasmowych (ponad 100 Mb/s). Aby pomóc w osiągnięciu tych celów, w latach 2014–2020 UE wdrożyła szereg działań politycznych i regulacyjnych oraz udostępniła państwom członkowskim około 15 mld euro w postaci rozmaitych źródeł i rodzajów finansowania. Cele Europejskiej Agendy Cyfrowej w Polsce znalazły odzwierciedlenie w Narodowym Planie Szerokopasmowym, tj. rządowym programie rozwoju infrastruktury szerokopasmowej w kraju w ramach Strategii Sprawne Państwo 2020[154]. W Planie tym zapisano m.in., że dostęp szerokopasmowy może być zapewniony klientowi końcowemu za pomocą różnorodnych technik oraz przez różnorodne podmioty. Obejmuje on m.in. dostęp stacjonarny xDSL poprzez sieć kablową, nowoczesny dostęp światłowodowy, Ethernet czy techniki bezprzewodowe. Z perspektywy konsumenckiej najważniejszą kwestią jest jednak dostępność usług i osiągane parametry transmisji, niezależnie od techniki.

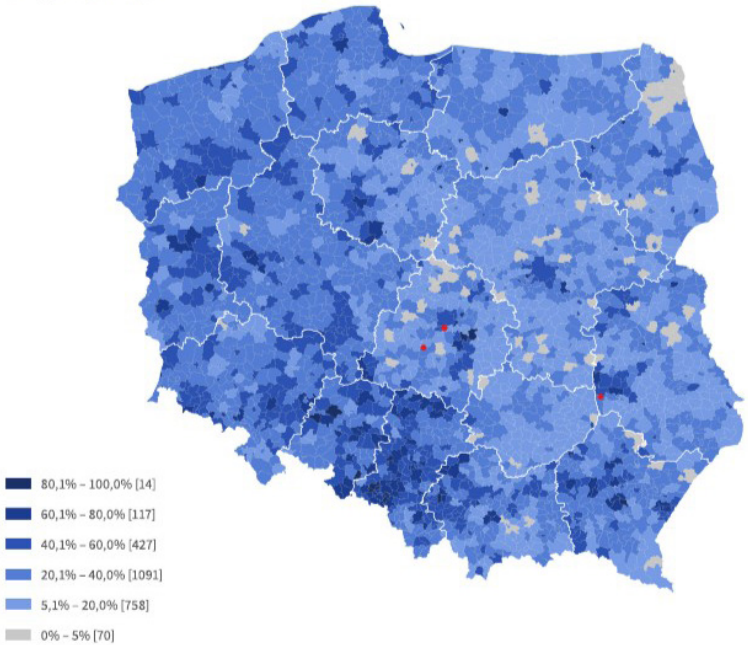
Sieci szerokopasmowe mogą wykorzystywać różne media transmisyjne, tj. kable miedziane, światłowodowe oraz łącza bezprzewodowe. W przypadku wykorzystania kabli (zarówno miedzianych jak i światłowodowych) wyróżniamy część pasywną sieci, tj. kable wraz z zakończeniami na przełącznicach oraz część aktywną, na którą składają się: urządzenia transmisyjne, przełączniki, routery, centra danych, elementy zarządzania siecią. Innym sposobem opisania sieci jest zastosowanie modelu hierarchicznego, który rozdziela sieć szerokopasmową na warstwy: szkieletową, dystrybucyjną i dostępową. Głównym celem warstwy dostępowej jest udostępnienie sieci użytkownikom końcowym. Warstwa dystrybucyjna znajduje się pomiędzy warstwą dostępową a szkieletową. Warstwa szkieletowa to bardzo szybka sieć zapewniająca połączenia pomiędzy węzłami warstwy dystrybucyjnej.

W perspektywie finansowej 2014–2020 bezzwrotne wsparcie finansowe inwestycji związanych z rozbudową sieci telekomunikacyjnych w Polsce realizowane jest w ramach POPC i finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Według diagnozy opracowanej na potrzeby POPC stan rozwoju infrastruktury szerokopasmowej, a także poziom jej wykorzystania w Polsce, był relatywnie niski w porównaniu z większością pozostałych krajów UE, a także odległy od celów przyjętych w Europejskiej Agendzie Cyfrowej. Analiza rynku Internetu szerokopasmowego w wymiarze terytorialnym, rozpatrywanym przy uwzględnieniu danych dotyczących wykorzystania usług szerokopasmowych, wykazała, że relatywnie najgorsza sytuacja pod względem rozwoju infrastruktury i jej wykorzystania widoczna była w czterech województwach: świętokrzyskim, lubelskim, podlaskim i kujawsko-pomorskim. W POPC podano m.in., że zgodnie z Narodowym Planem Szerokopasmowym interwencja POPC, inwestycje perspektywy 2007–2013 oraz inwestycje prywatne, powinny umożliwić w Polsce osiągnięcie wskaźników Europejskiej Agendy Cyfrowej zarówno dla sieci 30 Mb/s, jak i sieci 100 Mb/s.

[154] Program rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057). Pierwotna wersja Narodowego Planu Szerokopasmowego została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r. W dniu 10 marca 2020 r. Rada Ministrów przyjęła zaktualizowaną wersję Narodowego Planu Szerokopasmowego.

W Raporcie o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2017 r.[155] podano m.in., że średnia tzw. penetracja budynkowa dostępem do usług Internetu stacjonarnego o przepustowości co najmniej 30 Mb/s w 2017 r. wynosiła dla województwa lubelskiego 27% i była jedną z najniższych w kraju. Na niektórych terenach wschodniej części województwa była mniejsza od 20%, a były także takie, w których nie przekraczała 5%. Z założeń Raportu wynika, że po realizacji naboru wniosków w ramach konkursów POPC średnia penetracja budynkowa zasięgami Internetu stacjonarnego o szybkości co najmniej 30 Mb/s powinna wzrosnąć w Polsce o 15 punktów procentowych, osiągając poziom 48%. Najlepszych rezultatów realizacji inwestycji należy spodziewać się w województwie lubelskim i świętokrzyskim. W przypadku województwa lubelskiego przewidywano wzrost o 28 punktów procentowych.

Ilustracja nr 2
Penetracja budynkowa dostępem do usług Internetu stacjonarnego o przepustowości co najmniej 30 Mb/s



Źródło: Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2017 r. (str. 63).

POPC wspiera rozwój sieci szerokopasmowych oraz poprawę jakości i efektywności usług publicznych poprzez ich cyfryzację. Wsparcie rozwoju sieci szerokopasmowych przewidziano w POPC w ramach osi priorytetowej 1. *Powszechny dostęp do szybkiego Internetu*; działania 1.1, którego celem szczegółowym jest: „Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach". W ramach tego celu wspierane są działania umożliwiające jak najszerszy dostęp do sieci szerokopasmowych, przy jak najwyższych parametrach technicznych na obszarach, gdzie stwierdzono niedoskonałość rynku lub istotne nierówności w zakresie dostępu do tzw. sieci

[155] Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2017 r.; Urząd Komunikacji Elektronicznej; Warszawa, czerwiec 2018 r.; str. 64.

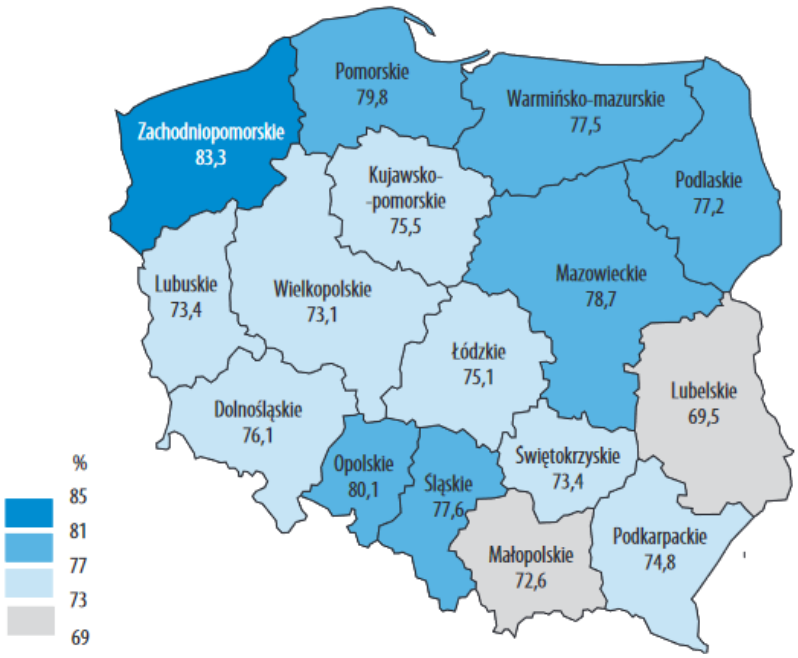
NGA oraz działania związane ze stworzeniem dedykowanej sieci telekomunikacyjnej, służącej świadczeniu usług dla szkół i opartej w możliwie największym zakresie na już istniejącej lub planowanej infrastrukturze. Tworzona infrastruktura powinna umożliwić osiągnięcie parametrów minimum 30 Mb/s w przypadku gospodarstw domowych lub minimum 100 Mb/s w przypadku budowy sieci do szkół. W wyniku interwencji publicznej, do bardzo szybkiego Internetu (co najmniej 100 Mb/s) mają zostać podłączone jednostki oświatowe i inne podobne placówki. Ponadto powstanie publiczna sieć telekomunikacyjna służąca świadczeniu publicznie dostępnych usług szkołom, w szczególności usług dostępu do szerokopasmowego Internetu wraz z usługami bezpieczeństwa teleinformatycznego. Instytucją Zarządzającą POPC jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Zadania związane z realizacją POPC realizuje Instytucja Pośrednicząca, tj. CPPC.

W ramach POPC przedsiębiorca telekomunikacyjny, przystępując do konkursu ogłoszonego przez CPPC i w trakcie realizacji projektu, zobowiązał się do przestrzegania wymagań określających specyfikację techniczną budowy sieci oraz zasady dostępu hurtowego (stanowiących załączniki do regulaminów kolejnych konkursów). Wymagania stanowiły integralną część umowy o dofinansowanie zawartej pomiędzy CPPC a beneficjentem wyłonionym w konkursie. Na mocy umowy o dofinansowanie, ww. wymagań oraz oświadczenia beneficjenta (złożonego wraz z wnioskiem o dofinansowanie) beneficjent zobowiązał się do realizacji sieci POPC, spełniającej co najmniej warunki techniczne określone w wymaganiach oraz do zapewnienia dostępu hurtowego na warunkach nie gorszych niż określone w wymaganiach, z zachowaniem zasady niedyskryminacji.

W publikacji „Społeczeństwo informacyjne w Polsce”[156], prezentującej wyniki badań statystycznych z lat 2013–2017, dotyczące wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w przedsiębiorstwach, gospodarstwach domowych i przez osoby indywidualne, wskazano, że w 2017 r. największy odsetek osób korzystających w ciągu ostatnich trzech miesięcy w domu z Internetu wystąpił w województwie zachodniopomorskim (83,3%), natomiast najmniejszy – w województwie lubelskim (69,5%).

[156] Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2013-2017. GUS Urząd Statystyczny w Szczecinie. Ośrodek Statystyki Nauki, Techniki, Innowacji i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mapa nr 3
Osoby korzystające z Internetu w domu w ciągu ostatnich trzech miesięcy według województw w 2017 r.



Źródło: Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2013–2017. (str. 131). GUS – Urząd Statystyczny w Szczecinie.

Prezes UKE w dniu 15 lipca 2020 r. rozpoczął konsultacje projektów decyzji określających warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej w zakresie słupów elektroenergetycznych operatorów systemów dystrybucyjnych: Innogy Stoen Operator sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Tauron Dystrybucja S.A. z siedzibą w Krakowie, PGE Dystrybucja S.A. z siedzibą w Lublinie, Energa Operator S.A. z siedzibą w Gdańsku, Enea Operator sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu. Zawarte w projektach rozstrzygnięć warunki dostępu do infrastruktury technicznej w zakresie słupów elektroenergetycznych miały stanowić uniwersalny zbiór zasad i reguł ubiegania się o dostęp do słupów elektroenergetycznych i współpracy w tym zakresie. Projektowana regulacja miała odpowiadać potrzebom przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a jednocześnie nie zakłócać funkcjonowania operatorów systemów dystrybucyjnych. Projekty decyzji określiły kluczowe zasady zapewnienia dostępu do słupów elektroenergetycznych, m.in.: prawa i obowiązki stron, tryb zawarcia umowy ramowej oraz umów szczegółowych dotyczących konkretnych lokalizacji, terminy realizacji poszczególnych etapów udzielenia dostępu, warunki prowadzenia prac na słupach elektroenergetycznych, oraz wysokość opłat z tytułu zapewnienia dostępu. Świadczenie usług telekomunikacyjnych przy wykorzystaniu infrastruktury zainstalowanej na słupach elektroenergetycznych miało, w zamierzeniu UKE, przyczynić się do przyspieszenia realizacji inwestycji i umożliwić dostęp do usług telekomunikacyjnych oferowanych abonentom w oparciu o sieć stacjonarną. Skutkiem regulacji miała być m.in. możliwość podłączenia znacząco większej liczby gospodarstw domowych do szybkiej sieci telekomunikacyjnej, przez co ograniczone zostanie wykluczenie cyfrowe.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Komisji Europejskiej (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2021 r. poz. 576).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 777, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).
8. Ustawa z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. 2021 r. poz. 1082, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 989).
10. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2021 r. poz. 986, ze zm.).
11. 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.).
12. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (Dz. U. poz. 276).
13. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 września 2015 r. w sprawie udzielania pomocy na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1466, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Minister Cyfryzacji
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
9. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
10. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
11. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
13. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
14. Minister Finansów
15. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
16. Minister Rozwoju i Technologii
17. Minister Edukacji i Nauki
18. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
19. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw
20. Wojewoda Lubelski
21. Marszałek Województwa Lubelskiego
22. Lubelski Kurator Oświaty

Warszawa, dnia 28 marca 2022 r.

MINISTER CYFRYZACJI

DT.WIT-I.714.8.2022

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 marca br. znak LLU.430.004.2021, przy którym przekazano Informację o wynikach kontroli P/20/069 „Efekty realizacji projektów dotyczących zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu na terenie województwa lubelskiego", oraz w odpowiedzi na pismo z dnia 16 marca br. znak LLU.410.025.02.2020 w sprawie zasadniczych uwag, ocen i wniosków sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z 18 czerwca 2021 r. w sprawie ww. kontroli, na podstawie odpowiednio art. 64 ust. 2 oraz art. 62a ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) informuję, że **nie zgadzam się** z oceną całościową, ocenami szczególnymi, uwagami ani wnioskami Najwyższej Izby Kontroli zarówno w zakresie wdrażania I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa jako takiego, wdrażania tego programu na obszarze województwa lubelskiego oraz działalności Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

Jednoznacznie negatywne oceny Najwyższej Izby Kontroli nie tylko nie odpowiadają stwierdzonym faktom, ale przede wszystkim nie mają oparcia w bardzo złożonym całokształcie okoliczności wdrażania I osi PO PC oraz w działaniach podjętych na rzecz powodzenia tego programu na obszarze województwa lubelskiego, które spowodują podniesienie o 21 p.p. poziomu dostępu gospodarstw domowych do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s na obszarze tego województwa, co jest najwyższym współczynnikiem efektów wdrażania I osi PO PC wśród wszystkich województw.

Z poważaniem

Z up. Janusz Cieszyński
Sekretarz Stanu
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLU.430.004.2021

Warszawa, 13 kwietnia 2022 r.

Opinia do stanowiska Ministra Cyfryzacji
w sprawie Informacji o wynikach kontroli — *Efekty realizacji projektów dotyczących zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu na terenie województwa lubelskiego.*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Cyfryzacji, zawartego w piśmie z dnia 28 marca 2022 r. (znak: DT.WIT-I.714.8.2022).

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, działający z upoważnienia Ministra Cyfryzacji, nie zgadza się z negatywną oceną realizacji projektów budowy szybkiej sieci szerokopasmowej na terenie województwa lubelskiego oraz procesu ich dofinansowania z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, a także z wnioskami systemowymi sformułowanymi w informacji o wynikach kontroli. Należy przy tym podkreślić, że negatywna ocena została sformułowana na podstawie wykrytych przez kontrolerów NIK nieprawidłowości szczegółowo przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych, dodatkowo zweryfikowanych w toku procedury odwoławczej. W odróżnieniu od szczegółowego opisu ustaleń przez NIK, stanowisko Ministra Cyfryzacji nie zostało poparte żadną argumentacją.

Wbrew stwierdzeniom Sekretarza Stanu, treść Informacji uwzględnia okoliczności wdrażania I osi priorytetowej POPC oraz przedstawia działania podjęte przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa w celu realizacji tego programu na obszarze województwa lubelskiego. Okoliczności te zostały przedstawione z wykorzystaniem danych, informacji i wyjaśnień uzyskanych przez NIK od jednostek objętych kontrolą. Tym samym ogólnikowe stwierdzenia zawarte w stanowisku Sekretarza Stanu należy uznać za pozbawione podstaw merytorycznych, a przy tym niezrozumiałe w kontekście ustaleń kontroli NIK przedstawionych w Informacji o wynikach kontroli.

Niezależnie od powyższego, NIK dostrzega zamierzenie podniesienia o 21 punktów procentowych poziomu dostępu gospodarstw domowych na obszarze województwa lubelskiego do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s. Należy oczekiwać, że nastąpi to w możliwie najkrótszym terminie, a osiągnięte efekty będą adekwatne do skali poniesionych wydatków oraz trwałe, również po upływie wymaganego okresu utrzymania sieci przez beneficjentów POPC.

NIK zwraca przy tym uwagę, że niedostrzeganie przez Ministra Cyfryzacji istotnych nieprawidłowości w procesie upowszechniania Internetu zwiększa ryzyko niepowodzeń we wdrażaniu kolejnych programów.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623.