

Nieprawidłowo przeprowadzony konkurs na rozdysponowanie ponad 1 mld zł, nieegzekwowanie od realizatorów projektów zobowiązań wynikających z umów i duże opóźnienia inwestycji – tak NIK ocenia budowę internetu szerokopasmowego w województwie lubelskim.

Kontrolowane przez Izbę umowy zawarte w drugiej połowie 2018 r. przewidywały wybudowanie do 2022 r. sieci o długości ponad 14 tys. km, która umożliwiłaby dostęp do internetu szerokopasmowego ponad 200 tys. gospodarstw domowych i niemal 1200 szkołom. **Z kontroli przeprowadzonej przez Izbę wynika jednak, że ponad dwa i pół roku po rozpoczęciu inwestycji, gotowe było niecałe 4% docelowej sieci, która swoim zasięgiem objęła ok. 4% planowanej liczby gospodarstw domowych, a na koniec maja 2021 r. podłączonych było do niej także nieco ponad 37% przewidywanych w projektach placówek oświatowych. W niektórych miejscach nowa sieć zdublowała już istniejącą, a prawie połowę z udostępnionych do jej zainstalowania słupów energetycznych, ich właściciel, czyli spółka PGE Dystrybucja planowała zmodernizować lub zlikwidować w ciągu 10 lat.**

Do zrealizowania w tak krótkim czasie, tak ogromnej inwestycji, Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC) wybrało trzy niewielkie firmy. Jeden projekt miała zrealizować Hrubieszowska Telewizja Kablowa, a pozostałe 11 powiązane z dużymi przedsiębiorstwami firmy Fibee I i Fibee IV, które powstały w trakcie trwania konkursu, nie zrealizowały wcześniej żadnej inwestycji, a ich kapitał zakładowy wynosił odpowiednio 5 tys. i 6 tys. zł. Mimo, że spółki te nie wykazały się wymaganiem potencjałem ekonomicznym zgodnie z warunkami konkursu, na 19 projektów (11 w województwie lubelskim) przyznano im z naruszeniem prawa w sumie ponad 1 mld 84 mln zł bezzwrotnego wsparcia.

Fibee I i Fibee IV wygrały konkurs, chociaż jego wymagania mogły spełnić przede wszystkim duże przedsiębiorstwa, które posiadały środki finansowe na zapewnienie wkładu własnego do projektów. W przypadku jego braku, konieczne było przedstawienie bezwarunkowej promesy kredytowej wystawionej przez bank. Żadna z tych spółek nie złożyła promesy, jednak eksperci oceniający ich potencjał ekonomiczny, kierując się wyjaśnieniami CPPC uznali, że spełniają wymagania konkursowe. Firmy te przedłożyły dokumenty, z których wynikało, że wkład własny zapewni powiązana z nimi spółka z Luksemburga. Na etapie oceny wniosków Centrum przyjęło, że jest to zgodne z wymogami konkursu, ale wcześniej nie poinformowało innych firm, że mogą w ten sposób interpretować jego regulamin. Nie zweryfikowało także samych dokumentów, choć w przypadku pozostałych spółek startujących w konkursie było to standardem.

Po zawarciu umów o dofinansowanie, jeszcze w listopadzie 2018 r. z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, wypłacono Fibee I i Fibee IV najwyższe z możliwych zaliczki w wysokości 40% dofinansowania (264,6 mln zł). Po ponad dwóch latach dysponowania tymi środkami spółki nie rozliczyły z tego aż 227 mln zł i choć nie zakończyły w terminie kluczowych etapów budowy sieci, dzięki podpisanym z CPPC aneksom do umów, nie zapłaciły także karnych odsetek w wysokości 17,4 mln zł.

CPPC nie wyegzekwowało również od tych firm terminowego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umów i rozpoczęcia prac w ciągu czterech miesięcy od dnia podpisania umowy. Z opóźnieniem reagowało na wprowadzane przez spółki zmiany w projektach i na rozliczanie przez nie wniosków o płatność. Niezgodnie z regulaminem konkursu CPPC wydłużyło również okres realizacji projektów i zaakceptowało, jako tymczasowe rozwiązanie, możliwość podłączenia szkół do sieci w technologii innej niż światłowodowa.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w działalności Centrum Projektów Polska Cyfrowa świadczą o niewystarczającym nadzorze nad tą instytucją najpierw Ministra Cyfryzacji, a od października 2020 r. z powodu likwidacji tego resortu, także premiera.

NIK ma również zastrzeżenia do systemu wyznaczania przez Urząd Komunikacji Elektronicznej obszarów konkursowych obejmujących tzw. białe plamy, czyli miejsca, w których nie było dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s, a w przypadku szkół — 100 Mb/s. UKE nie posiadało bowiem aktualnych informacji na ten temat, nie miało także danych o rzeczywistym przebiegu istniejącej sieci.

By zrealizować cele dotyczące internetu szerokopasmowego wyznaczone przez Komisję Europejską i znajdujące się w programie rządowym, konieczne jest wsparcie publicznymi pieniędzmi budowy sieci na tych obszarach, które nie są opłacalne dla komercyjnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych - na terenach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia i rozproszonej zabudowie. **Kontrola NIK pokazała jednak, że do końca 2021 r. działania CPPC, Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz spółek, które otrzymały dofinansowanie, nie zapewniły mieszkańcom takich terenów w Lubelskiem dostępu do internetu szerokopasmowego.**

Finansowanie budowy szybkiej sieci

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 liczby danych, jednocześnie na wielu urządzeniach. To, że dążenie do zaspokojenia wzrastających w tym zakresie potrzeb jest zasadne i konieczne, potwierdziła pandemia COVID-19, kiedy to praca zdalna stała się w wielu dziedzinach podstawową formą wykonywania obowiązków zawodowych.

Szybki i łatwy dostęp do dużej liczby danych w internecie jest możliwy dzięki telekomunikacyjnej sieci szerokopasmowej, czyli takiej, która zapewnia odpowiednio wysoką prędkość pobierania danych.

Wymagania w tym zakresie są zwiększane co kilka lat. W 2010 r. Komisja Europejska przyjęła plan, wg którego w ciągu 10 lat państwa członkowskie miały zapewnić wszystkim swoim obywatelom dostęp do sieci o przepustowości 30 Mb/s oraz co najmniej połowie z nich do sieci 100 Mb/s. W 2016 r. pojawiły się jeszcze ambitniejsze założenia, a dokumenty strategiczne z 2021 r. przewidują zapewnienie wszystkim obywatelom wspólnoty łączy gigabitowych (1 Gb/s) do 2030 r.

W Polsce wsparcie dla budowy internetu szerokopasmowego w trudno dostępnych miejscach jest udzielane w ramach programów operacyjnych dofinansowanych z UE. W badanym przez NIK okresie (2016-2021) o dofinansowanie z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, można się było ubiegać w konkursach organizowanych przez CPPC. Najwyższa Izba Kontroli badała realizację projektów z I rundy trzeciego konkursu ogłoszonego w listopadzie 2017 r.

Bezkarne opóźnienia

Eksperci, którzy pod koniec 2018 r. oceniali wnioski o dofinansowanie budowy internetu szerokopasmowego w województwie lubelskim uznali, że harmonogramy projektów i ich zakres finansowy są możliwe do zrealizowania. Uwzględniały czas niezbędny do zorganizowania konkursów na wykonawców robót, a także wpływ czynników zewnętrznych. **Tymczasem ponad dwa i pół roku od**

rozpoczęcia inwestycji, które pierwotnie miały zakończyć się w grudniu 2021 r., prace nie dotarły nawet do półmetka.

Do końca lutego 2021 r. w ramach czterech skontrolowanych projektów spółka Fibee I wybudowała jedynie 0,2% planowanej długości sieci, do której było podłączonych 25,4% placówek oświatowych oraz 1,7% gospodarstw domowych. Z kolei spółka Fibee IV w ramach 7 realizowanych projektów zrealizowała 3% planowanej długości sieci, do której podłączono 3,5% jednostek oświatowych oraz 7,5% gospodarstw domowych.

W tym czasie lokalne mikroprzedsiębiorstwo Hrubieszowska Telewizja Kablowa (HTK) w ramach jednego projektu wybudowało 39,5% długości sieci, dostęp do niej uzyskało 6,5% gospodarstw i niemal 78% przewidywanych szkół.

Opóźnienia prac miały jednak miejsce w przypadku wszystkich 12 skontrolowanych przez NIK projektów. W przypadku Fibee I i Fibee IV główną przyczyną było wybranie wykonawców robót dopiero po upływie dziewięciu miesięcy od dnia podpisania umów o dofinansowanie. Wynikało to z tego, że spółki zwlekały z ogłoszeniem przetargu, konieczne stało się także jego powtórzenie. Opóźnienia w przypadku HTK wynikały ze zmiany technologii budowy.

Według kontrolowanych firm istotny wpływ na opóźnienia miała pandemia COVID-19, jednak jak przypomina NIK, obostrzenia z nią związane zaczęły być wprowadzane w Polsce dopiero w drugiej połowie marca 2020 r. Minęło już wówczas ponad 18 miesięcy, czyli niemal połowa czasu przewidzianego na realizację projektów.

W maju i czerwcu 2021 r., CPPC podpisało ze wszystkimi trzema firmami aneksy do umów o dofinansowanie, na podstawie których okresy zakończenia projektów przez Fibee I i Fibee IV, zostały wydłużone z grudnia 2021 r. do 16 września 2022 r., a projektu HTK z 30 września 2021 r. do 28 kwietnia 2022 r. Doszło do tego wbrew wymogom konkursu, którego regulamin zakładał przeznaczenie maksymalnie 36 miesięcy na realizację projektów (od dnia rozpoczęcia prac). Zgodnie z tym zapisem przedłużony termin zakończenia realizacji projektów w przypadku Fibee I i Fibee IV mógł zostać określony najpóźniej na 19 czerwca 2022 r., a HTK na 28 stycznia 2022 r.

Zawarcie aneksów do umów, w których zmieniono także terminy rozliczenia zaliczek spowodowało, że spółki Fibee I i Fibee IV nie musiały płacić karnych odsetek w wysokości 17,4 mln zł.

Zdaniem NIK, z uwagi na niski stopień zaawansowania prac, zakończenie realizacji 11 projektów przez spółki Fibee I i Fibee IV jest zagrożone i to zarówno w terminie do 19 czerwca 2022 r. zgodnym z regulaminem konkursu, jak i do 16 września 2022 r., czyli w terminie przyjętym w aneksach do umów.

Z kolei trwałość inwestycji jest zagrożona w długoterminowej perspektywie w przypadku sieci szerokopasmowej podwieszanej do słupów elektroenergetycznych. Jeśli bowiem po obowiązkowym siedmioletnim okresie jej utrzymania PGE Dystrybucja będzie modernizować słupy lub je zlikwiduje, na terenach wiejskich Lubelszczyzny o niskiej gęstości zaludnienia znów mogą powstać białe plamy w dostępie do szybkiego internetu. Spółka zarządzająca siecią może bowiem uznać, że jej ponowna budowa w tych rejonie jest nieopłacalna.

WNIOSKI

Kontrola NIK pokazała, że wbrew celom Narodowego Planu Szerokopasmowego, wynikającym z Europejskiej Agendy Cyfrowej, do końca 2020 r. nie wszyscy mieszkańcy województwa lubelskiego mieli dostęp do internetu o przepustowości łączy co najmniej 30 Mb/s. Co więcej, kontrolowane przez Izbę projekty wcale tego nie zakładały. Realizujące je firmy nie przewidziały podłączenia do takiej sieci ponad 59 tys. gospodarstw domowych, czyli 18,4% możliwych do objęcia jej zasięgiem. Wybór punktów adresowych zależał wyłącznie od decyzji tych firm, które uwzględniły najgęściej zaludnione lokalizacje. To spowodowało, że bez internetu szerokopasmowego pozostali mieszkańcy trudno dostępnych miejsc, których podłączenie do sieci jest droższe i bardziej skomplikowane.

Wyniki kontroli wskazują także na to, że zagrożona jest realizacja kolejnego celu wynikającego z Europejskiej Agendy Cyfrowej - zapewnienie do 2025 r. dostępu do sieci o przepustowości co najmniej 100 Mb/s wszystkim gospodarstwom domowym w Polsce. Konieczne są zatem skuteczniejsze działania mające na celu wsparcie budowy szybkiego internetu publicznymi pieniędzmi i dlatego Izba złożyła wnioski m.in. do premiera o:

- 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.

Podjęcie 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 podwieszane do słupów przedsiębiorców energetycznych;
- zapewnienia mechanizmów wsparcia uniemożliwiających dublowanie odpowiednio rozwiniętej infrastruktury szerokopasmowej przez nowe inwestycje.

W związku z wynikami kontroli, NIK skierowała także wnioski do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Dyrektora Centrum Projektów Polska Cyfrowa i firm realizujących projekty Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.

Źródło: NIK