



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.01.2015
P/15/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/090 – Budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Paweł Tolwiński – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93294 z dnia 3 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Wojciech Zambrzycki – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93310 z dnia 4 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok (zwany dalej: „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kazimierz Baszko – Marszałek Województwa Podlaskiego ¹ (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli² Urząd sporządził kompletny wniosek o dofinansowanie projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podlaskie”³ oraz realizował Projekt zgodnie z umową o dofinansowanie, zawartą z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie („PARP”). Przy wyborze wykonawców robót przestrzegając zaś przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

Projekt realizowany był zgodnie ze zaktualizowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym, w którym terminy zakończenia poszczególnych etapów dostosowywano do stopnia zaawansowania realizacji Projektu. Opóźnienia w stosunku do pierwotnych założeń stwarzają jednak zagrożenie niedotrzymania ostatecznego terminu zakończenia prac, określonego w umowie o dofinansowanie na 31 grudnia 2015 r. Do końca lutego 2015 roku jedynie na jednym odcinku trasy o długości 1,3 km (0,2% planowanej długości trasy rowerowej) rozpoczęto bowiem roboty budowlane, a stan zaawansowania rzeczowo-finansowego Projektu wyniósł tylko 2,4%. Nie rozstrzygnięto również postępowania na wyłonienie wykonawców robót na czterech odcinkach o długości 380,1 km, których wartość szacunkową ustalono na 28.363.605 zł. Przyczynami opóźnień były m.in.: zmiany organizacyjne w Urzędzie oraz zwłoka w wyborze wykonawców dokumentacji projektowej trasy i robót budowlanych w stosunku do terminów ustalonych w pierwotnych harmonogramach rzeczowo-finansowych, długotrwały odbiór dokumentacji projektowej, a także zmiany przebiegu tras rowerowych w stosunku do ustalonych w Studium Wykonalności Projektu, wynikające m.in. ze zmiany po jego opracowaniu przebiegu niektórych dróg, wzdłuż których miały być usytuowane ścieżki rowerowe.

¹ Pełniący funkcję od 8 grudnia 2014 r. Poprzednio, od 15 stycznia 2008 r. do 8 grudnia 2014 r., Marszałkiem Województwa Podlaskiego był Jarosław Zygmunt Dworzański.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Projekt realizowany z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 w ramach V osi priorytetowej „Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego o warunki naturalne”, działanie V.2 „Trasy rowerowe” (zwany dalej „Projektem”).

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. Ustawa zwana dalej: „Prawem zamówień publicznych”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena przygotowania beneficjenta do realizacji projektu budowy tras rowerowych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na 28 lutego 2015 r. zadania w zakresie realizacji Projektu wykonywane były przez Biuro Inwestycji Urzędu, w skład którego wchodziły dwa referaty.

Do zadań Referatu ds. budowy trasy rowerowej, utworzonego 25 września 2012 r.⁵, należało m.in.: [1] prowadzenie spraw związanych ze zlecaniem opracowania dokumentacji projektowej trasy rowerowej, [2] przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy oraz odbiór dokumentacji, [3] współdziałanie z wykonawcą dokumentacji i Partnerami realizującymi Projekt, [4] organizowanie nadzoru nad realizacją inwestycji (pełnienie roli inspektora nadzoru inwestorskiego), [5] koordynowanie robót budowlanych, [6] udział w odbiorach inwestycji i przekazaniu jej do użytkowania, [7] sprawdzanie dokumentów finansowych (będących podstawą do uruchamiania środków finansowych) w zakresie zgodności z zatwierdzonym programem i harmonogramem rzeczowo-finansowym. Do czasu utworzenia tego Referatu, tj. od 14 czerwca 2011 r. do 25 września 2012 r., obowiązki związane z realizacją Projektu powierzone były natomiast pracownikom Referatu ds. projektu PO RPW Działanie V.2. Trasy rowerowe⁶, zadaniem którego było m.in.: [1] prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem i złożeniem wniosku o dofinansowanie oraz z opracowaniem dokumentacji projektowej na planowaną trasę rowerową, związanych z tym przetargów i zawarciem stosownych umów, [2] nadzór nad finansowym rozliczeniem Projektu i nad rzeczową jego realizacją, [3] podpisanie umów z Partnerami i współpraca z nimi w ramach zapewnienia trwałości Projektu oraz utrzymania wytworzonej infrastruktury, [4] uzyskanie niezbędnych pozwoleń i decyzji, w tym środowiskowych, [5] udział w kampanii promocyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 6-9)

Do zadań Referatu Rozliczeń, utworzonego 13 czerwca 2013 r.⁷, należało zaś w szczególności: prowadzenie spraw dotyczących: [1] przygotowania i zawierania umów z Partnerami Projektu, [2] finansowania Projektu, w tym przygotowania harmonogramów rzeczowo-finansowych, harmonogramów płatności, wniosków o płatność, [3] realizacji harmonogramu i sprawozdawczości merytorycznej Projektu, a także rozliczanie dotacji i przygotowywanie sprawozdań finansowych, kontrola i weryfikacja dokumentów księgowych Projektu oraz współdziałanie w pracach dotyczących działań promocyjnych Projektu. Wcześniej, tj. od 16 października 2012 r. do 13 czerwca 2013 r. obowiązki te powierzone były osobie zatrudnionej na samodzielnym stanowisku pracy ds. monitorowania, sprawozdawczości i rozliczeń finansowych projektu budowy tras rowerowych (w Departamencie Polityki Regionalnej Urzędu)⁸.

(dowód: akta kontroli str. 10-22)

Ponadto 22 stycznia 2013 r. w Urzędzie powołany został⁹ Pełnomocnik ds. Projektu pn.: „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podlaskie”, upoważniony do składania w imieniu Województwa Podlaskiego oświadczeń woli w sprawach związanych z realizacją Projektu. Do jego obowiązków należało m.in. sprawowanie nadzoru nad: [1] prowadzeniem spraw dotyczących przygotowania i zawarcia umów z Partnerami, [2] kontrolą i weryfikacją dokumentów księgowych Projektu, [3] realizacją inwestycji poprzez przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie

⁵ Utworzony uchwałą nr 117/1700/2012 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 25 września 2012 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

⁶ Utworzony uchwałą nr 34/424/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

⁷ Utworzony postanowieniami uchwały nr 166/2411/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

⁸ Utworzony uchwałą nr 120/1748/2012 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 16 października 2012 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

⁹ Powołany uchwałą nr 140/1999/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie powołania Pełnomocnika ds. Projektu pn.: „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podlaskie” w ramach umowy nr POPW.05.02.00-20-005/12-00 o dofinansowanie projektu spełniającego kryteria, o których mowa w art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Osi priorytetowej V Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartej o warunki naturalne, Działanie V.2 Trasy rowerowe, zmienioną uchwałą nr 169/2467/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 24 czerwca 2013 r. w tej samej sprawie.

wykonawcy, a także koordynacja: [1] spraw dotyczących finansowej realizacji Projektu (w tym przygotowania harmonogramów rzeczowo-finansowych, harmonogramów płatności, wniosków o płatność), [2] współdziałania z wykonawcą dokumentacji projektowej, [3] robót budowlanych oraz rozliczenie dotacji, organizacja nadzoru nad realizacją inwestycji, udział w odbiorach inwestycji i przekazaniu jej do użytkowania. (dowód: akta kontroli str. 48-54)

Ostateczną wersję Studium¹⁰ Urząd otrzymał 26 lipca 2012 r. z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Została ona opracowana m.in. na podstawie zgłoszonego przez Urząd w sierpniu 2008 roku wstępnego przebiegu korytarza szlaku rowerowego. Proponowany przebieg był efektem konsultacji społecznych, przeprowadzonych od maja do końca sierpnia 2008 roku. W ich wyniku opracowano dwie koncepcje trasy: [1] trasa długości 550 km i koszcie realizacji na poziomie 59.980.850 zł, [2] wariant długości 525 km i koszcie budowy 24.87.025 zł. Szacunkowe wartości budowy poszczególnych tras zostały wyliczone na podstawie kalkulatora kosztów budowy, otrzymanego z PARP. W związku z przekazaniem Studium do odbioru, Urząd poinformowany został o możliwości wniesienia uwag i przygotowania stanowiska do tego dokumentu. W efekcie zgłoszono 33 uwagi, które nie zostały uwzględnione w ostatecznej wersji Studium. Żadna z nich nie dotyczyła zmiany proponowanego przebiegu trasy ani wysokości kosztów realizacji poszczególnych jej elementów. (dowód: akta kontroli str. 825-863, 958)

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w Studium, dotyczącymi wykonalności instytucjonalnej Projektu, 22 stycznia 2013 r.¹¹ powołano sześciuosobowy Zespół Projektowy, w którego skład weszli:

- Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej oraz Dyrektor Biura Inwestycji Urzędu, odpowiedzialni za nadzór nad realizacją Projektu,
- trzech pracowników Biura Inwestycji odpowiedzialni za realizację Projektu,
- pracownik Departamentu Polityki Regionalnej odpowiedzialny za monitorowanie, sprawozdawczość i rozliczenia finansowe Projektu.

W Urzędzie nie powoływano Inżyniera Projektu, o którym mowa w Studium. Obowiązki w tym zakresie zostały powierzone pracownikom Biura Inwestycji, gdyż – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji – osoby te dysponują odpowiednimi kwalifikacjami, umiejętnościami i doświadczeniem w realizacji inwestycyjnych projektów finansowanych ze środków zewnętrznych. Ponadto wskazał, że takie rozwiązanie pozwoli na bezpośredni nadzór nad właściwą realizacją Projektu oraz umożliwi wygenerowanie oszczędności.

(dowód: akta kontroli str. 49-54, 780-781)

1.2. Na etapie przygotowania Projektu Urząd nie zawierał pre-umowy z PARP, pełniącą obowiązki Instytucji Pośredniczącej. W dniu 30 lipca 2012 r., tj. z zachowaniem terminu wskazanego przez PARP¹², Urząd złożył kompletny wniosek o dofinansowanie Projektu, w którym podano:

- całkowitą wartość projektu w kwocie 58.951.443 zł (odpowiadającą nakładom inwestycyjnym określonym w Studium),
- wydatki kwalifikowalne na poziomie 57.126.136 zł, w tym 48.557.216 zł (85%) dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego („EFRR”), 5.712.614 zł (10%) dofinansowania z budżetu państwa, 2.856.307 zł (5%) z budżetu jednostek samorządu terytorialnego,
- koszty niekwalifikowalne w wysokości 1.825.307 zł,

¹⁰ Studium Wykonalności Trasy Rowerowe w Polsce Wschodniej Województwo Podlaskie (zwane dalej: „Studium”) zostało opracowane przez Tebodin Poland Sp. z o.o. i OPTIMA Baca Robert na podstawie umowy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

¹¹ Uchwałą nr 140/1998/2013 r. Zarządu Województwa Podlaskiego w sprawie powołania składu osobowego Zespołu Projektowego do realizacji projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podlaskie” w ramach umowy nr POPW.05.02.00-20-005/12-00 o dofinansowanie projektu spełniającego kryteria, o których mowa w art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Osi priorytetowej V Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego o warunki naturalne, Działanie V.2 Trasy rowerowe.

¹² Wskazany w piśmie nr DPI-15.10-511-4/10-MH z 31 maja 2012 r. nieprzekraczalny termin złożenia wniosku o dofinansowanie to 30 lipca 2012 r.

- całkowitą docelową długość trasy rowerowej w województwie podlaskim, wynoszącą 592,327 km, w tym: 64,862 km ścieżek o nawierzchni asfaltowej, 0,192 km ścieżek o nawierzchni z kruszywa, 6,538 km ciągów pieszo-rowerowych, 35,753 km utwardzonych dróg (z kruszywa), 80,337 km przebudowanych dróg gruntowych – łącznie 187,524 km nowo wybudowanych i przebudowanych odcinków,
- ilość obiektów budowanych lub przebudowywanych w ramach Projektu (m.in.: 20 skrzyżowań, 18 obiektów inżynierskich, dwa obiekty inżynierskie – kładki, 68 Miejsc Obsługi Rowerzysty, zwanych dalej: „MOR”),
- 53 Partnerów, w tym dziewięć starostw, 36 gmin/miast, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku, pięć nadleśnictw, Wigierski Park Narodowy, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku,
- przewidywane etapy realizacji Projektu: etap I – przygotowanie Projektu do realizacji (przygotowanie dokumentacji projektowej – od III kwartału 2012 roku do III kwartału 2013 roku, wykup gruntów od III i IV kwartału 2012 roku do III kwartału 2014 roku), etap II – realizacja Projektu (roboty budowlane, montaż infrastruktury, oznakowanie szlaku – od I kwartału 2013 roku do II kwartału 2015 roku, przygotowanie i przeprowadzenie przetargu na wybór wykonawcy oznakowania szlaku rowerowego – od II kwartału 2012 roku do II kwartału 2015 roku), etap III – sprawowanie nadzoru i usługi doradcze (od II kwartału 2012 roku do II kwartału 2015 roku), etap IV – zarządzanie Projektem (od II kwartału 2012 roku do II kwartału 2015 roku), etap V – promocja Projektu (nie wskazano okresu realizacji).

Przyjęta w Studium wartość projektu oraz wysokość kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych nie były zmieniane przez Urząd na etapie realizacji Projektu. Urząd nie uczestniczył w pracach związanych z szacowaniem wartości Projektu wskazanej w Studium. Brał natomiast udział w konsultacjach społecznych dotyczących przebiegu korytarza głównego trasy oraz zgłaszał uwagi do treści Studium na końcowym etapie jego opracowywania (dowód: akta kontroli str. 49-52, 55-118, 818-821, 825-831)

1.3. Na wniosek PARP z 14 sierpnia 2012 r., Urząd terminowo (w ciągu siedmiu dni roboczych od dnia otrzymania pisma, tj. 23 sierpnia 2012 r.) skorygował dane ujęte we wniosku o dofinansowanie w zakresie zaleconym przez PARP, poprzez m.in.:

- wprowadzenie poprawek zapewniających spójność danych zawartych w części opisowej wniosku z wykazanymi w harmonogramie rzeczowo-finansowym,
- doprecyzowanie harmonogramu rzeczowo-finansowego, tj.: wycień, opisów poszczególnych etapów i okresu ich realizacji: etap I – przygotowanie Projektu do realizacji (przygotowanie dokumentacji projektowej – od III kwartału 2012 roku do końca 2013 roku, wykup gruntów od IV kwartału 2013 roku do III kwartału 2014 roku), etap II – realizacja Projektu (roboty budowlane od IV kwartału 2013 roku do końca 2015 roku), etap III – sprawowanie nadzoru i usługi doradcze (od I kwartału 2013 roku do końca 2015 roku), etap IV – zarządzanie Projektem (od III kwartału 2012 roku do końca 2015 roku), etap V – promocja Projektu (od I kwartału 2013 roku do końca 2015 roku),
- wskazanie wpływu realizacji Projektu na osiągnięcie wskaźników programu danej osi priorytetowej,
- doprecyzowanie roli jaką mają pełnić poszczególni Partnerzy Projektu,
- wskazanie projektów i przedsięwzięć potwierdzających doświadczenie Urzędu w realizacji przedsięwzięć o charakterze podobnym do planowanych w ramach Projektu,
- uzupełnienie podpisów osób upoważnionych na niektórych stronach wniosku o dofinansowanie i jego załącznikach,
- wskazanie głównych beneficjentów (użytkowników) rezultatów Projektu,
- doprecyzowanie informacji dotyczących sposobu zarządzania Projektem.

Złożona przez Urząd korekta wniosku o dofinansowanie nie wprowadzała zmian dotyczących: wartości Projektu, kwoty wydatków kwalifikowalnych, okresu jego realizacji i kwalifikowalności wydatków. (dowód: akta kontroli str. 119-125, 158-234)

1.4. Umowa o dofinansowanie Projektu (dalej: „Umowa”) została zawarta 31 sierpnia 2012 r. między PARP i Urzędem. Zgodnie z jej warunkami określono:

- obowiązek realizacji przez Urząd Projektu w oparciu o wniosek o dofinansowanie oraz harmonogram rzeczowo-finansowy,
- okres realizacji Projektu od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2015 r.,
- szacunkową wartość całkowitą Projektu w wysokości 58.951.443 zł i szacunkową kwotę wydatków kwalifikowalnych – 57.126.136 zł,
- wysokość dofinansowania Projektu przez PARP w wysokości do 54.269.829 zł i 95% rzeczywistej kwoty wydatków kwalifikowalnych oraz formę jego przekazywania (płatność ze środków UE i dotacja celowa w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio 48.557.216 zł i 5.712.614 zł),
- okres kwalifikowalności wydatków od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 126-150)

1.5. Stosownie do § 9 ust. 1 Umowy, Urząd w dniu jej podpisania złożył w PARP harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji Projektu. Do 28 lutego 2015 r. Urząd wystąpił do PARP o dokonanie dziewięciu zmian w tym harmonogramie, które zostały zaakceptowane przez Instytucję Pośredniczącą. Ich wprowadzenie wpłynęło na przesunięcie terminów realizacji:

- etapu I (przygotowanie Projektu do realizacji – przygotowanie i wykonanie dokumentacji projektowej) – z pierwotnego terminu od III kwartału 2012 roku do IV kwartału 2013 roku na okres od II kwartału 2013 roku do końca 2015 roku (wprowadzono dwie zmiany),
- wykupu gruntów niezbędnych do zrealizowania trasy rowerowej (ujętych pierwotnie w etapie I) – z pierwotnego terminu od IV kwartału 2013 roku do III kwartału 2014 roku na II kwartał 2015 roku (wprowadzono cztery zmiany),
- etapu II (realizacja Projektu – obejmującego roboty budowlane, montaż infrastruktury oznakowanie szlaku rowerowego) – z pierwotnego terminu od IV kwartału 2013 roku do końca 2015 roku, na okres od I do IV kwartału 2015 roku (tj. skrócenie czasu na realizację prac o ponad połowę – z dwóch lat i czterech miesięcy do jednego roku); wprowadzono cztery zmiany,
- etapu III (sprawowanie nadzoru i usługi doradcze), z pierwotnego terminu od IV kwartału 2013 roku do końca 2015 roku, na okres od II kwartału 2014 roku do końca 2015 roku (jedna zmiana), po czym odstąpiono od realizacji tego etapu (zmiana harmonogramu rzeczowo-finansowego zaakceptowana 13 stycznia 2014 r.),
- etapu IV (zarządzanie projektem – obejmujące m.in. koszty ogólne, zakup sprzętu komputerowego), z pierwotnego terminu od IV kwartału 2012 roku do końca 2015 roku, na okres od II kwartału 2013 roku do końca 2015 roku (cztery zmiany),
- etapu V (promocja Projektu) z pierwotnego terminu od I kwartału 2013 roku do IV kwartału 2015 roku, na IV kwartał 2015 roku (jedna zmiana).

Przesunięcia realizacji poszczególnych etapów i prowadzonych w ich ramach robót były wynikiem opóźnień, opisanych w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, które skutkowały niskim stopniem zaawansowania rzeczowo-finansowego Projektu, wynoszącym na 28 lutego 2015 r. w wymiarze finansowym – 2,4%.

(dowód: akta kontroli str. 232-234, 330-333, 709-710)

Powodem wprowadzenia zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym było m.in.:

1. Wprowadzenie bezpośrednio po podpisaniu umowy o dofinansowanie (31 sierpień 2012 r.) zmian organizacyjnych w Urzędzie, w wyniku których prowadzenie spraw związanych z realizacją Projektu powierzono utworzonemu 25 września 2012 r. Referatowi ds. budowy trasy rowerowej, zatrudniającemu pracowników, którzy nie znali założeń Projektu. W konsekwencji przetarg na wykonanie dokumentacji projektowej trasy ogłoszono 31 grudnia 2012 r., tj. cztery miesiące po podpisaniu Umowy (co szerzej przedstawiono w pkt. 2.2. wystąpienia pokontrolnego), zaś termin zakończenia opracowania dokumentacji przesunięto na II kwartał 2014 roku (o pół roku). Miało

to pozwolić na bardziej wnikliwą konsultację i analizę szczegółowych aspektów przebiegu trasy rowerowej, gdyż – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji – pracownicy Biura Inwestycji do chwili utworzenia Referatu ds. budowy trasy rowerowej nie uczestniczyli w pracach związanych z przygotowaniem Studium. W związku z przejęciem przez pracowników Biura Inwestycji nowych zadań w pierwszej kolejności musieli zapoznać się z założeniami Projektu, w tym przede wszystkim ze Studium, w celu przygotowania SIWZ.

2. Ustalenie w umowie zawartej z wykonawcą dokumentacji projektowej terminu jej realizacji na 24 czerwca 2014 r. w zakresie wykonania Projektu oraz do końca 2015 roku w zakresie sprawowania nadzoru autorskiego, czego następstwem było przesunięcie terminu zakończenia etapu I (przygotowanie Projektu do realizacji) z IV kwartału 2013 roku na IV kwartał 2015 roku.
3. Przesunięcie z II na III kwartał 2014 roku terminu rozpoczęcia robót budowlanych, wynikającego z przyjęcia przez Urząd założenia, że roboty budowlane na niektórych odcinkach trasy rozpoczną się w III kwartale 2014 roku, z uwagi na ustalony na 24 czerwca 2014 r. termin wykonania dokumentacji projektowej trasy.
4. Rozwiązanie porozumienia partnerskiego z Gminą Mielnik na realizację zadania: Budowa kładki pieszo-rowerowej na rzece Bug w Miejscowości Niemirów i – zaakceptowane przez PARP 8 grudnia 2014 r. – przesunięcie powstałych oszczędności do etapu III (realizacja Projektu) oraz etapu IV (zarządzanie Projektem). W związku z odstępniem od budowy kładki – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji – w celu zapewnienia ciągłości trasy rowerowej między województwem podlaskim i lubelskim wykorzystane zostaną istniejące na terenie Gminy Mielnik dwie przeprawy promowe (Niemirów – Gnojno oraz Mielnik – Zabuze).
5. Przesunięcie terminu rozpoczęcia robót budowlanych z IV kwartału 2014 roku na I kwartał 2015 roku, wynikające z podpisania dopiero w styczniu 2015 roku umów z wykonawcami oraz przesunięcie 51.072 zł nadwyżki środków (uzyskanej w efekcie odbioru ostatecznego dokumentacji projektowej trzech odcinków trasy) na realizację etapu III. (dowód: akta kontroli str. 8-9, 253-333, 492-493, 785-786)

1.6. Harmonogram przekazywania dofinansowania w ramach Umowy (stanowiący załącznik nr 6 do Umowy), określający planowane przez PARP kwoty środków przekazywanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rachunek bankowy Urzędu, został sporządzony w układzie kwartalnym, zgodnie z § 10 ust. 1 Umowy. Zawierał on dane spójne z harmonogramem rzeczowo-finansowym Projektu, w zakresie planowanych wydatków kwalifikowalnych oraz wartości środków do wypłaty w danym kwartale przez PARP na rzecz Urzędu. Aktualizacja harmonogramu przekazywania dofinansowania dokonywana była (z wyjątkiem jednego przypadku¹³) wraz z aktualizacją harmonogramów rzeczowo-finansowych, w terminach wynikających z § 10 ust. 4 Umowy. Harmonogramy oraz ich aktualizacje zostały zaakceptowane przez PARP. (dowód: akta kontroli str. 231-236, 335)

1.7. W latach 2012-2015 (do 28 lutego) dokonano jednej zmiany w Umowie (aneksem nr 1 z 30 listopada 2012 r.) dotyczącej treści załącznika nr 8 (Harmonogram realizacji Projektu). Przesunięty został z 30 listopada 2012 r. na 31 stycznia 2013 r. (o trzy miesiące) termin złożenia kopii porozumień zawartych przez Urząd z Partnerami Projektu, określających role w realizacji Projektu, wzajemne zobowiązania stron, odpowiedzialność wobec dysponenta środków unijnych. Powodem wprowadzenia zmiany były długotrwałe konsultacje i uzgodnienia związane z ostatecznym kształtem porozumień z Partnerami Projektu, w szczególności w zakresie: opodatkowania podatkiem od towarów i usług czynności polegających na przekazaniu przez Urząd jednostkom samorządu terytorialnego mienia powstałego w wyniku wspólnej inwestycji infrastrukturalnej, a także udostępnienia na cele budowlane nieruchomości należących do nadleśnictw oraz Wigierskiego Parku Narodowego. (dowód: akta kontroli str. 249-252, 336-340)

Urząd 24 marca 2014 r. (w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej trasy) powiadomił PARP o wprowadzonych korektach przebiegu trasy na terenie województwa

¹³ Złożoną do PARP 10 grudnia 2013 r. wraz z wnioskiem o płatność bez aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego.

podlaskiego. Wskazano, że zaproponowany w Studium przebieg trasy nie zawsze był bowiem zgodny ze stanem faktycznym w terenie. I tak w Studium m.in.:

- wskazano jako istniejące ścieżki rowerowe, odcinki o łącznej długości ok 24,5 km, które w rzeczywistości nie istniały lub nie spełniały standardu ścieżki rowerowej,
- wskazano konieczność budowy dwóch odcinków trasy o łącznej długości 3,8 km, mimo że były one już wykonane na etapie opracowywania Studium,
- założono możliwość wykonania ścieżki rowerowej o długości ok. 31,5 km wzdłuż tzw. Traktu Carskiego, nie uwzględniając warunków terenowych i środowiskowych.

Ostateczny przebieg trasy Urząd ustalał z wykonawcą dokumentacji projektowej w trakcie przeprowadzonych wizji w terenie, uwzględniając m.in. uwagi i wnioski zgłaszane przez Partnerów, a także ścieżki rowerowe nowo wybudowane lub planowane do wybudowania (w ramach odrębnych projektów). W wyniku dokonanej korekty długość trasy uległa wydłużeniu w stosunku do założeń przyjętych w Studium o ok. 1,8 km.

(dowód: akta kontroli str. 792-805)

1.8. Do 31 stycznia 2013 r. Urząd podpisał porozumienia partnerskie w sprawie wspólnej realizacji Projektu ze wszystkimi podmiotami wskazanymi w Studium oraz w § 8 ust. 5 Umowy, reprezentowanymi przez osoby do tego upoważnione.

1. Zawarto je z 44 jednostkami samorządu terytorialnego, które zostały zobowiązane m.in. do: [1] przekazania Urzędowi prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane¹⁴, uprawniającego do złożenia oświadczenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego, [2] użyczenia nieruchomości będących w zarządzie Partnerów lub nabycia nieruchomości niezbędnych do realizacji Projektu na terenie Partnerów (środki na zakup nieruchomości podlegały przekazaniu przez Urząd w formie dotacji celowej), [3] zapewnienia trwałości Projektu przez okres 5 lat od dnia zakończenia realizacji Projektu, poprzez utrzymanie charakteru i użyteczności rezultatów Projektu, [4] zabezpieczenia środków niezbędnych na utrzymanie trwałości Projektu oraz na pokrycie kosztów niekwalifikowalnych w ramach realizacji Projektu powstałych na skutek działań Partnerów (np. w związku z ewentualną decyzją o podniesieniu standardu projektowanych elementów trasy w stosunku do rozwiązań przewidzianych w Studium), [5] poniesienia konsekwencji finansowych w przypadku stwierdzenia przez instytucje kontrolujące niezapewnienia trwałości rezultatów Projektu.
2. Porozumienie podpisano też z Oddziałem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Białymstoku w zakresie dróg krajowych na obszarze miast na prawach powiatu, którą zobowiązano m.in. do: [1] pokrycia 5% kosztów kwalifikowalnych oraz 100% kosztów niekwalifikowalnych realizacji Projektu (11.246 zł), [2] zabezpieczenia wkładu własnego przed ogłoszeniem postępowania przetargowego na wybór wykonawcy robót budowlanych, [3] przekazania środków na rzecz Urzędu na podstawie noty obciążeniowej, do której będą załączone dokumenty potwierdzające, że kwota wskazana w notce dotyczy wydatków poniesionych w zakresie objętym porozumieniem, [4] przekazania Urzędowi prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego lub użyczenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa będących w zarządzie Oddziału, [5] zapewnienia trwałości Projektu przez 5 lat od zakończenia inwestycji.
3. Porozumienie zawarto również z Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Białymstoku (działająca w imieniu nadleśnictw: Augustów, Białowieża, Bielsk, Browsk, Hajnówka, Płaska), która wyraziła zgodę na udostępnienie lasów do realizacji Projektu w zakresie niewykraczającym poza zakres powszechnej dostępności lasów, o której mowa w art. 26-27 oraz w art. 29-30 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach¹⁵ oraz zobowiązała się m.in. do: [1] udziału w odbiorach częściowych i w odbiorze ostatecznym wykonanych robót, [2] zapewnienia trwałości Projektu przez 5 lat od zakończenia realizacji inwestycji, poprzez utrzymanie charakteru i użyteczności rezultatów, [3] przekazania urzędowi informacji dotyczących infrastruktury turystycznej

¹⁴ O którym mowa w art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.), zwanej dalej: „Prawem budowlanym”.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1153.

i edukacyjnej, niezbędnych do prowadzenia działań promocyjnych Projektu, [4] poniesienia kosztów niekwalifikowalnych związanych z zapewnieniem trwałości oraz wynikających z podniesienia z własnej inicjatywy standardu trasy rowerowej lub zwiększenia zakresu Projektu.

4. Kolejne porozumienie podpisano z Wigierskim Parkiem Narodowym, który wyraził zgodę na udostępnienie terenu Parku w sposób niekolidujący z przepisami art. 12 ust. 1 i art. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁶ i § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 1997 r. w sprawie Wigierskiego Parku Narodowego¹⁷ oraz zobowiązał się m.in. do: [1] udziału w odbiorach częściowych i w odbiorze ostatecznym wykonanych robót, [2] zapewnienia trwałości Projektu przez 5 lat od zakończenia inwestycji, poprzez utrzymanie charakteru i użyteczności rezultatów, [3] przekazania Urzędowi informacji dotyczących infrastruktury turystycznej i edukacyjnej, niezbędnych do prowadzenia działań promocyjnych Projektu, [4] poniesienia kosztów niekwalifikowalnych związanych z zapewnieniem trwałości oraz wynikających z podniesienia z własnej inicjatywy standardu trasy rowerowej lub zwiększenia zakresu Projektu.
5. Zawarto też porozumienie z Województwem Lubelskim, w celu określenia podziału kompetencji i odpowiedzialności między Urzędem i tym Partnerem w wykonaniu zadania pn. „Budowa kładki pieszo–rowerowej przez rzekę Bug w miejscowości Niemirów”. Określono w nim m.in.: [1] szacunkową wartość inwestycji na poziomie 3.505.500 zł (wynikającym ze Studium), [2] ponoszenie kosztów kwalifikowalnych zadania przez Urząd i Partnera w równych częściach, z zachowaniem udziału środków pochodzących z EFRR (85%), środków budżetu państwa (10%) i środków własnych (5%), [3] proporcjonalne ponoszenie kosztów kwalifikowalnych okołoinwestycyjnych, np.: przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej, opracowania Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia, prac przygotowawczych, operatu wodnoprawnego, [4] pokrycie kosztów niekwalifikowalnych, wynikających z podniesienia standardów projektowanych elementów trasy i zwiększenia zakresu Projektu (nieprzewidzianego w Studium), w sposób proporcjonalny przez obie strony porozumienia, [5] sposób przekazywania przez Partnera na rzecz Urzędu środków finansowych przewidzianych na realizację zadania, [6] możliwość sfinansowania ze środków własnych w równych częściach rozpoczętych prac budowlanych w przypadku utraty dofinansowania niewynikającego z winy stron porozumienia. (dowód: akta kontroli str. 341-427)

Od sierpnia do grudnia 2014 roku Urząd podpisał z Partnerami aneksy do porozumień. Wprowadzono nimi zmiany dotyczące m.in. przeniesienia na Partnera obowiązku pokrycia całości wydatków kwalifikowalnych poniesionych na realizację Projektu z dotacji celowej na ten cel przekazanej przez Urząd. Szczegółowe zasady udzielenia i rozliczenia dotacji celowej oraz harmonogram jej przekazania określone miały zostać w umowach wykonawczych podpisanych pomiędzy Partnerami i Urzędem. Do zakończenia kontroli NIK¹⁸ nie zostały one zawarte, gdyż – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji Urzędu – „nie zakończono wszystkich postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawców robót budowlanych¹⁹. Z uwagi na fakt, że w umowie wykonawczej należy określić między innymi opis zadania na jaki przyznano środki oraz kwotę, a także termin realizacji zadania, uzasadnione jest aby została ona zawarta po wyłonieniu wykonawców trasy rowerowej, tj. po podpisaniu z nimi umów. Umożliwi to między innymi ostateczne dookreślenie zakresu rzeczowego zadania, kwoty dotacji z podziałem na poszczególne elementy zadania jak również terminu realizacji przedsięwzięcia. W chwili obecnej przygotowane są projekty umów wykonawczych”. W odniesieniu do umów wykonawczych z Partnerami, na terenie których prowadzone są prace budowlane (na podstawie umów zawartych 12 i 27 stycznia 2015 r.)²⁰, Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji wyjaśnił,

¹⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 24, poz. 124.

¹⁸ Do 8 kwietnia 2015 r.

¹⁹ Umowy wykonawcze zostały zawarte przez Urząd jedynie z Gminą Mielnik 21 marca 2013 r. i 18 marca 2014 r. Dotyczyły one udzielenia dotacji celowej na realizację zadania pn.: „Budowa kładki pieszo-rowerowej przez rzekę Bug w miejscowości Niemirów”.

²⁰ Powiaty: hajnowski, łomżyński, siemiatycki i zambrowski oraz Miasto Łomża.

że „umowy są w trakcie opracowywania i zostaną zawarte w kwietniu 2015 roku. Biorąc pod uwagę termin wykonania zleconych robót budowlanych jak również określone w umowach zasady dokonywania płatności, przesunięcie na kwiecień bieżącego roku terminu zawarcia umów wykonawczych z Partnerami nie ma wpływu na sprawną realizację ww. zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 341-342, 412-427, 780-781, 785-787)

W związku z planowaną w ramach realizacji Projektu budową kładki pieszo–rowerowej nad rzeką Bug w miejscowości Niemirów podpisane zostało 10 września 2012 r. porozumienie partnerskie między Urzędem a Gminą Mielnik, w którym określono sposób przygotowania i realizacji tego przedsięwzięcia. Szacunkową wartość zadania na poziomie 3.505.500 zł określono na podstawie Studium wykonalności. Główne postanowienia porozumienia dotyczyły: [1] pokrycia przez Urząd wszystkich kosztów kwalifikowalnych zadania, do których zaliczono również koszty okołoinwestycyjne²¹, [2] konieczności współpracy z Województwem Lubelskim w zakresie przygotowania i przeprowadzania postępowań przetargowych na opracowanie dokumentacji i realizację robót budowlanych, [3] sposobu przekazywania gminie środków finansowych na realizację zadania w formie dotacji celowej na podstawie zawartej umowy wykonawczej. Aneks nr 3 do porozumienia ustalono: termin zakończenia realizacji i rozliczenia zadania odpowiednio do 30 czerwca i do 31 grudnia 2015 r., obowiązek złożenia przez Gminę Mielnik do 6 czerwca 2014 r. wniosku o wydanie pozwolenia na budowę kładki oraz uzyskania do 18 sierpnia 2014 r. pozwolenia na budowę, a także zawarcia przez Gminę do 22 września 2014 r. umowy z wykonawcą robót budowlanych (niedotrzymanie tych terminów spowodowało uznanie wydatków poniesionych na ten cel za niekwalifikowalne i konieczność sfinansowania ich ze środków własnych Gminy Mielnik). (dowód: akta kontroli str. 428-441)

Na podstawie umów wykonawczych zawartych z Gminą Mielnik w 2013 roku i w 2014 roku, Urząd przekazał Gminie środki na realizację zadania w kwocie 163.608 zł (w tym na opracowanie dokumentacji projektowej kładki). W przedłożonym przez projektanta kładki kosztorysie inwestorskim oszacowano koszt jej budowy na 20.056.924 zł. (o ponad 16 mln zł wyższy niż wskazany w Studium). Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji, „opracowujący Studium zakładali, że kładka będzie długości ok. 190 m i nie będzie wymagała wykonania dodatkowych robót ziemnych niezbędnych do wykonania dróg dojazdowych do obiektu. W Studium założono zlokalizowanie kładki w rejonie obecnej przeprawy, tj. w miejscu, w którym brzegi rzeki po obu stronach koryta są obniżone, a tym samym stanowią obszar zalewowy. Zarządca rzeki wymaga aby światło poziome kładki pieszo–rowerowej było nie mniejsze niż 300 m, a wyniesienie spodu konstrukcji przęsła żeglownego ponad wodę średnią roczną 7 m.” Urząd po otrzymaniu odmowy z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju dotyczącej możliwości zwiększania środków finansowych do poziomu ceny kosztorysowej kładki rozwiązał²² porozumienia partnerskie zawarte z Gminą Mielnik. Jednocześnie Marszałek Województwa Podlaskiego powiadomił Wójta Gminy o rozwiązaniu porozumienia oraz umów wykonawczych na udzielenie dotacji celowej. Gmina zwróciła dotację 27 października 2014 r., którą 5 listopada 2014 r. Urząd przekazał PARP, jako korektę z tytułu rozliczenia wniosków o płatności pośrednie.

(dowód: akta kontroli str. 442-491, 789-791)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wprowadzone do 28 lutego 2015 r. zmiany harmonogramu rzeczowo–finansowego realizacji Projektu, wynikające m.in. z przesunięcia terminu ogłoszenia postępowania na opracowanie dokumentacji projektowej trasy oraz czasu na jej wykonanie, zmniejszyły z ponad dwóch lat do jednego roku (bez możliwości wydłużenia tego okresu) czas przeprowadzania robót budowlanych związanych z budową

²¹ Przeprowadzenie inwentaryzacji przyrodniczej, opracowanie mapy do celów projektowych, badania hydrologiczne, opracowanie dwuwariantowej koncepcji architektoniczno-budowlanej kładki pieszo–rowerowej, przygotowanie operatu wodnoprawnego, nadzór inwestorski, wykup nieruchomości niezbędnych do realizacji zadania, koszty zarządzania zadaniem – biuro Projektu, materiały biurowe, obsługa prawna.

²² Uchwała nr 258/3748/2014 Zarządu Województwa Podlaskiego z 30 września 2014 r. w sprawie rozwiązania Porozumienia Partnerskiego z dnia 10 września 2013 r. zawartego pomiędzy Województwem Podlaskim i Gminą Mielnik w sprawie realizacji zadania Budowa kładki pieszo–rowerowej przez rzekę Bug w miejscowości Niemirów.

trasy rowerowej. Okoliczności te, w połączeniu z niskim zaawansowaniem rzeczowo-finansowym Projektu, wynoszącym na 28 lutego 2015 r. tylko 2,4%, stwarzają w ocenie Najwyższej Izby Kontroli ryzyko niezrealizowania Projektu w terminie przewidzianym w Umowie, tj. do 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 126-150, 232-234, 330-333, 709-710)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że decyzja Zarządu Województwa dotycząca powierzenia obowiązków związanych z realizacją Projektu pracownikom Referatu ds. budowy trasy rowerowej wynikała z utworzenia Departamentu Rozwoju Regionalnego, który przejął m.in. zadania Departamentu Polityki Regionalnej, realizującego kilka projektów, w tym projekt: „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podlaskie”. Z tego powodu ówczesny Marszałek Województwa zaproponował przesunięcie realizacji projektów już rozpoczętych do innych komórek organizacyjnych. Wówczas przy Biurze Inwestycji utworzono Referat ds. budowy trasy rowerowej. Umiejscowienie zadań związanych z realizacją Projektu było podyktowane m.in. posiadaniem przez pracowników Biura odpowiednich kwalifikacji, w tym uprawnień drogowych oraz dużą znajomością tematów związanych z negocjacjami w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych przez powiaty. W związku z tym, że Projekt znajdował się już na etapie realizacji inwestycji, Zarząd zdecydował, że kadra pracownicza jaką dysponuje Biuro Inwestycji jest dostateczna pod względem merytorycznym i kompetencyjnym, i nie ma potrzeby przeniesienia do niego pracowników zaangażowanych w Projekt na etapie jego przygotowania.

(dowód: akta kontroli str. 961)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, po zawarciu Umowy Urząd nie był w pełni przygotowany do realizacji Projektu. Zmiany organizacyjne wprowadzone bezpośrednio po podpisaniu Umowy spowodowały, że realizacja Projektu powierzona została pracownikom, którzy zmuszeni byli do szczegółowego zapoznania się z jego założeniami. W konsekwencji postępowanie na opracowanie dokumentacji projektowej trasy ogłoszono 31 grudnia 2012 r., tj. cztery miesiące po podpisaniu Umowy (31 sierpnia 2012 r.) i trzy miesiące po upływie terminu przewidzianego w pierwotnym harmonogramie rzeczowo-finansowym (III kwartał 2012 roku), co miało wpływ na ograniczenie czasu zaplanowanego na realizację Projektu.

2. Ocena rzeczowej i finansowej realizacji projektu pod względem jej zgodności z umową o dofinansowanie

Opis stanu faktycznego

2.1. Projekt został podzielony na osiem odcinków odpowiadających ilości powiatów, przez które przebiega trasa rowerowa, przy czym odcinki w powiatach grodzkich (miasta: Białystok, Łomża i Suwałki) zostały ujęte razem z odcinakami trasy położonymi w przyległych do nich powiatach ziemskich. Każdy z fragmentów trasy podzielono na odcinki gminne (razem 36). Całość inwestycji obejmowała 260 odcinków inwestycyjnych, wydzielonych na podstawie dokumentacji projektowej.

Według stanu na 28 lutego 2015 r., Urząd posiadał dokumentację projektową całości inwestycji oraz wyłonił wykonawców prac budowlanych czterech z ośmiu odcinków trasy, o łącznej długości 214,0 km (36,1% planowanej długości). Roboty budowlane prowadzone były na jednym odcinku inwestycyjnym trasy o łącznej długości 1,3 km (0,2% planowanej długości trasy rowerowej), położonym w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 679 w okolicy miejscowości Gać. Urząd ogłosił postępowania przetargowe na wyłonienie wykonawców prac budowlanych na pozostałych czterech odcinkach trasy rowerowej, o łącznej długości 380,1 km, które do 28 lutego 2015 r. nie zostały rozstrzygnięte (zgodnie z pierwotnym harmonogramem rzeczowo-finansowym wykonawcy tras rowerowych powinni zostać wyłonieni w II i III kwartale 2013 roku).

Zgodnie z Umową, realizacja Projektu prowadzona była przez Urząd we współpracy z Partnerami określonymi we wniosku o dofinansowanie. Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji Urzędu wyjaśnił, że: „w związku z tym, że w Biurze Inwestycji Urzędu zatrudnione są osoby dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami, umiejętnościami oraz doświadczeniem w realizacji inwestycyjnych projektów finansowanych ze środków zewnętrznych, Zarząd Województwa Podlaskiego podejmując uchwałę wprowadzającą stosowne zapisy do Regulaminu Organizacyjnego zdecydował o samodzielnej realizacji Projektu

wykorzystując możliwości kadrowe. Wybór takiego wariantu realizacji pozwoli na bezpośredni nadzór nad właściwą realizacją Projektu oraz umożliwi wygenerowanie oszczędności poprzez rezygnację z usług tzw. Inżyniera Kontraktu”.

(dowód: akta kontroli str. 232-234, 492-493, 709-710, 722-725, 780-781, 792, 823)

2.2. W związku z realizacją Projektu, do 28 lutego 2015 r. Urząd ogłosił pięć postępowań o udzielenie zamówień publicznych, wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego.

1. Przetarg na dostawę sprzętu komputerowego został ogłoszony 13 marca 2013 r. (dostawy zostały zrealizowane w ustalonym terminie, w lipcu 2013 roku).
2. Przetarg na opracowanie dokumentacji projektowej trasy i prowadzenie nadzoru autorskiego ogłoszono 31 grudnia 2012 r., tj. cztery miesiące po podpisaniu Umowy. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji, opóźnienie wynikało z faktu, że „do chwili utworzenia Referatu ds. budowy trasy rowerowej w Biurze Inwestycji jego pracownicy nie uczestniczyli w pracach związanych z przygotowaniem Studium. W związku z przejściem przez nich nowych zadań w pierwszej kolejności musieli zapoznać się z założeniami Projektu, w tym przede wszystkim ze Studium w celu przygotowania SIWZ”. Umowę z wykonawcą podpisano zaś 24 kwietnia 2013 r., tj. blisko cztery miesiące po ogłoszeniu przetargu. Urząd przesunął bowiem o 17 dni termin otwarcia ofert w związku z modyfikacją treści druku ofertowego oraz istotnych postanowień przyszłej umowy, a po upływie 20 dni od terminu otwarcia ofert, wystąpił do oferentów o ich uzupełnienie. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Obsługi Urzędu było to spowodowane znaczącą ilością ofert (16) i wieloaspektowością zagadnień i dokumentów podlegających badaniu. Zauważył również, że jego zdaniem czas przeznaczony na weryfikację ofert nie był nadmiernie długi oraz wskazał, iż referat zamówień publicznych nie deleguje pracowników do prowadzenia tylko i wyłącznie jednej sprawy. Dokumentacja została przez Urząd odebrana w terminach wynikających z umów i zawartych do nich aneksów. Nadzór autorski pozostaje zaś w realizacji – do 31 grudnia 2015 r.
3. Przetarg na budowę trasy rowerowej wraz z jej oznakowaniem i wykonaniem MOR na terenie powiatu hajnowskiego, łomżyńskiego, siemiatyckiego i zambrowskiego oraz Miasta Łomża został ogłoszony 6 października 2014 r., tj. 42 dni po odebraniu dokumentacji projektowej, gdyż – jak wyjaśnił Zastępca Biura Inwestycji – „był to pierwszy przetarg na prace budowlane i wymagał opracowania SIWZ wraz z załącznikami, tj. projektem umowy, warunkami jakie muszą spełniać oferenci.” Wykonawców tras wyłoniono 16 grudnia 2014 r., zaś umowy na ich realizację podpisano 12 i 27 stycznia 2015 r., tj. ok. miesiąc później (głównie z powodu zwłoki przez wykonawcę z wniesieniem zabezpieczenia należytego wykonania umowy). W trakcie kontroli NIK zamówienie było w fazie realizacji (termin zakończenia robót ustalono na nie później niż 10 miesięcy od podpisania umowy).
4. Przetarg na budowę trasy rowerowej wraz z jej oznakowaniem i wykonaniem MOR na terenie powiatu augustowskiego, białostockiego, monieckiego i sejneńskiego oraz Miasta Białegostoku, o wartości szacunkowej ustalonej na 21.132.034 zł, został ogłoszony 18 grudnia 2014 r., tj. blisko cztery miesiące po odebraniu dokumentacji projektowej trasy w powiecie sejneńskim oraz ponad dwa miesiące po odebraniu dokumentacji projektowej dla powiatów augustowskiego, białostockiego i Miasta Białegostoku. Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji wyjaśnił, że opóźnienie w ogłoszeniu przetargu na roboty budowlane wynikało z faktu, że „dokumentacja projektowa trasy dla powiatu sejneńskiego obejmowała jedynie oznakowania trasy i budowę 3 MOR-ów. Dlatego istniało ryzyko, że z uwagi na taki zakres prac, brak byłoby ofert lub wykonawcy mogliby zaoferować cenę wyższą niż zakładana. W związku z tym podjęto decyzję o przeprowadzeniu przetargu wraz z przetargiem na wykonanie trasy rowerowej na terenie powiatu augustowskiego. Oba odcinki są ze sobą powiązane”. Natomiast w odniesieniu do pozostałych powiatów stwierdził, że „okres pomiędzy odbiorem dokumentacji projektowej, a ogłoszeniem przetargu był wynikiem podjęcia decyzji, że wraz z wyborem wykonawcy prac na terenie powiatu augustowskiego i białostockiego zostanie wybrany wykonawca dla powiatu monieckiego”. Do 28 lutego 2015 r. przetarg nie został rozstrzygnięty (po otwarciu ofert 11 lutego 2015 r. – wykonawcy zostali wezwani do przedstawienia wyjaśnień dotyczących złożonych ofert).

5. Przetarg na budowę trasy rowerowej wraz z jej oznakowaniem i wykonaniem MOR na terenie powiatu suwalskiego i Miasta Suwałki, wykonanie oznakowania trasy i wybudowanie odcinka trasy rowerowej na terenie Miasta Augustów, wykonanie na terenie Gminy Gródek remontu drogi gminnej, o wartości szacunkowej ustalonej na 7.231.571 zł, został ogłoszony 25 lutego 2015 r., tj. dziewięć dni po odebraniu dokumentacji projektowej (termin otwarcia ofert wyznaczono na 14 kwietnia 2015 r.).
(dowód: akta kontroli str. 492-519, 782-784, 824, 864-876, 900-901, 948-957)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na przewlekłość postępowań w sprawie udzielenia zamówień na wykonanie robót budowlanych. W wyniku m.in. podania błędnych i niespójnych informacji w SIWZ, w każdym z nich Urząd udzielał bowiem szeregu odpowiedzi oferentom uczestniczącym w postępowaniu, zmieniał SIWZ oraz przesunął terminy otwarcia ofert (od czterech do 17 dni).

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśnił, że „w ocenie Referatu zamówień publicznych konieczność udzielania odpowiedzi oferentom uczestniczącym w postępowaniach dotyczących budowy trasy rowerowej w części wynikała z zamierzonego i przemyślanego działania wykonawców obliczonego na możliwość wywarcia presji na zamawiającego w celu doprowadzenia do przesunięcia terminu złożenia ofert (...) inne powody stanowiące podstawę do zadania pytań można wnioskować w oparciu o ich treść, wynikały z potrzeby wyjaśnienia lub rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących postanowień SIWZ w części opisowej.”
(dowód: akta kontroli str. 494-519, 824, 864-868, 902-947)

Opis stanu faktycznego

2.3. Analiza trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych zakończonych do 28 lutego 2015 r. (o wartości szacunkowej wynoszącej: 46.825 zł, 1.968.374 zł i 3.684.201 zł) wykazała, że przeprowadzono je z zachowaniem Prawa zamówień publicznych, w trybie przetargu nieograniczonego, a jedynym kryterium wyboru ofert była cena. Z wybranymi wykonawcami Urząd zawarł 11 umów (od 20 do 40 dni od daty przesłania zawiadomienia uczestnikom postępowania o wyborze najkorzystniejszej oferty, tj. w terminach określonych w powołanej ustawie).
(dowód: akta kontroli str. 492-519)

Do 28 lutego 2015 r. cztery z ośmiu umów zawartych 24 kwietnia 2013 r. na wykonanie dokumentacji projektowej trasy zostało aneksowanych. Aneksy zwarte zostały 29 kwietnia 2014 r., tj. na dwa miesiące przed pierwotnym terminem wykonania przedmiotu umowy. Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji pytany o powody późnego zawarcia aneksów wyjaśnił: „Urząd wraz z wykonawcą dokumentacji projektowej terasy do końca próbowali opracować i uzgodnić dokumentację w pierwotnie wyznaczonym terminie. Jednak w obliczu przeszkód wskazanych w protokole konieczności podpisane zostały aneksy na dwa miesiące przed upływem terminu określonego w umowie”. I tak przesunięto termin wykonania dokumentacji z 24 czerwca 2014 r. dla:

- zadania nr 1 (powiat suwalski i Miasto Suwałki) na 19 grudnia 2014 r. (o blisko pół roku), z uwagi na prowadzone postępowania dotyczące podziału gruntów pod drogą wojewódzką 651 oraz rozpoczętą przebudową ul. Reja w Suwałkach,
- zadania nr 3 (powiat augustowski) na 25 sierpnia 2014 r. (o dwa miesiące), z powodu braku możliwości uzgodnienia dokumentacji projektowej i uzyskania prawa do dysponowania terenem na cele budowlane, w związku z przedłużającą się procedurą przejęcia przez powiat augustowski działek, przez które przebiega trasa rowerowa,
- zadania nr 4 (powiat moniecki) na 15 października 2014 r. (o trzy i pół miesiąca), ze względu na wprowadzenie zmian przebiegu drogi DK670 (korekta łuków) i konieczność dostosowania niwelaty projektowanej ścieżki rowerowej do niwelaty pasa drogowego przebudowanej drogi,
- zadania nr 5 (powiat białostocki i Miasto Białystok) na 25 sierpnia 2014 r. (o dwa miesiące), z uwagi na rozpoczęcie przebudowy drogi wojewódzkiej DW671 i związaną z tym konieczność zmiany przebiegu trasy rowerowej.

Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji wyjaśnił, że „w chwili ogłoszenia przetargu na opracowanie dokumentacji projektowej nie było informacji o tym, iż na planowaną przebudowę dróg wojewódzkich, Samorząd Województwa będzie dysponował odpowiednimi środkami na przebudowę dróg DW653 i DW 671. W odniesieniu do korekty

luków na drodze DK670 PZDW dopiero w kwietniu 2014 r. poinformował (wykonawcę dokumentacji trasy) o zamiarze wykonania tych prac, jednak nie dysponował projektem w tym zakresie, dlatego niemożliwym było uzgodnienie dokumentacji projektowej ścieżki”.

Realizacja umów na dostawę sprzętu komputerowego i na wykonanie dokumentacji projektowej trasy²³ w zakresie rzeczowym i finansowym odbywała się w sposób zgodny z ich postanowieniami:

- sprzęt komputerowy Urząd otrzymał w lipcu 2013 roku, a w sierpniu 2013 roku wypłacił dostawcy 45.046 zł wynagrodzenia,
- ostateczny odbiór dokumentacji projektowej dotyczącej czterech zadań nastąpił 25 sierpnia 2014 r., dwóch – 14 października 2014 r., a pozostałych 9 grudnia i 16 lutego 2015 r. – za wykonanie siedmiu z tych projektów wykonawcom 30 września i 14 października 2014 r. oraz 23 stycznia 2015 r. wypłacono łącznie 556.121 zł wynagrodzenia (do 28 lutego 2015 r. nie uregulowano wynagrodzenia za ostatni z odebranych projektów); w rezultacie na 28 lutego 2015 r. zaangażowanie finansowe realizacji zadania wynosiło 78,7%.

Z kolei wykonując umowę w sprawie budowy trasy rowerowej wraz z jej oznakowaniem i wykonaniem MOR na terenie powiatów: hajnowskiego, łomżyńskiego, siemiatyckiego, zambrowskiego i Miasta Łomża, wykonawcy przekazano 15 stycznia i 5 lutego 2015 r. teren budowy oraz wymagane dokumenty formalno-prawne dotyczące inwestycji. Według stanu na 28 lutego 2015 r. Urząd nie angażował środków finansowych w realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 492-493, 520-705, 709-710, 743-744)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo zbliżającego się upływu planowanego terminu zakończenia realizacji Projektu, odbiór dokumentacji projektowej poszczególnych odcinków trasy następował po upływie od 50 do 62 dni od otrzymania jej przez Urząd od wykonawcy. Pracownicy Referatu ds. budowy trasy rowerowej każdorazowo bowiem poddawali otrzymaną dokumentację analizie, trwającej od ośmiu aż do 41 dni²⁴, po czym występował do wykonawcy z wnioskiem o jej uzupełnienie, wskazując 14-dniowy termin usunięcia wad i braków. Ostatecznie dokumentację od wykonawcy odebrano 25 sierpnia, 14 października i 9 grudnia 2014 r. oraz 16 lutego 2015 r., tj. od ośmiu do blisko 14 miesięcy od upływu terminu wskazanego w pierwotnym harmonogramie rzeczowo-finansowym (IV kwartał 2013 roku).

Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji wyjaśnił, że „analiza dokumentacji projektowej dotyczącej trasy rowerowej na terenie powiatu suwalskiego wyniosła 40 dni kalendarzowych, jednak z uwagi na okres świąteczny na analizę Urząd poświęcił jedynie 25 dni roboczych, co zgodne było z umową. Złożoność dokumentacji projektowej wymagała szczegółowej analizy”. (dowód: akta kontroli str. 232-234, 539-653, 785-787, 877-901, 960)

Opis stanu faktycznego

2.4. Urząd realizował Projekt zgodnie z zaktualizowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym (aktualizację zaakceptowała PARP, co szerzej opisano w pkt 1.5 niniejszego wystąpienia). Według stanu na 31 grudnia 2014 r. stopień realizacji finansowej Projektu wynosił 2,1% (1.184.695 zł), natomiast na 28 lutego 2015 r. – 2,4% (1.379.448 zł). We wnioskach o płatność wykazano postęp rzeczowy jedynie dla dwóch etapów projektu. Na 28 lutego 2015 r. wynosił on 78,7% dla etapu I (przygotowanie Projektu do realizacji) i 60,3% dla etapu IV (zarządzanie Projektem). (dowód: akta kontroli str. 709-710)

2.5. W związku z planowaną realizacją prac budowlanych w ramach Projektu, Urząd zobowiązał wykonawcę dokumentacji projektowej trasy do opracowania i uzgodnienia z właściwymi organami stałej organizacji ruchu na projektowanych odcinkach trasy rowerowej. Analiza tej organizacji dla projektowanej trasy rowerowej na terenach powiatów

²³ Dotyczących opracowania dokumentacji projektowej trasy na terenie powiatów: hajnowskiego, łomżyńskiego, sejneńskiego i siemiatyckiego oraz Miasta Łomża.

²⁴ W przypadku dokumentacji projektowej otrzymanej 24 czerwca 2014 r. dotyczącej trasy rowerowej położonej na terenie powiatów: hajnowskiego, łomżyńskiego, sejneńskiego i siemiatyckiego oraz Miasta Łomża Urząd kilkakrotnie występował do wykonawcy o uzupełnienie braków w przekazanej dokumentacji, przy czym ostatni raz 4 sierpnia 2014 r., tj. po upływie 41 dni od dnia jej otrzymania (w zadaniu nr 2 – 16 lipca i 4 sierpnia 2014 r., w zadaniu nr. 6 – 2 i 16 lipca oraz 4 sierpnia 2014 r., w zadaniu nr 7 i 8 – 9 lipca i 4 sierpnia 2014 r.). Z kolei uwagi do dokumentacji dotyczącej trasy rowerowej w powiecie suwalskim w Mieście Suwałki, otrzymanej 19 grudnia 2014 r., przesłano wykonawcy 28 stycznia 2015 r., tj. po 40 dniach.

łomżyńskiego, siemiatyckiego i zambrowskiego wykazała, że sporządzono ją zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁵. Projekty organizacji ruchu zostały uzgodnione z Podlaskim Komendantem Wojewódzkim Policji, właściwymi komendantami powiatowymi Policji, zarządcami dróg oraz zawierały m.in. elementy określone w § 5 ust. 1 i § 7 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia tj.:

- plan orientacyjny projektowanej trasy rowerowej w skali 1:10.000,
- lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych,
- opis techniczny zawierający charakterystykę drogi,
- przewidywany termin wprowadzenia czasowej i stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 539-653, 711-712)

Projektowana stała organizacja ruchu przewidywała umieszczenie w obrębie trasy rowerowej głównie znaków drogowaskazowych dla rowerzystów, tj. R-4 (informacja o szlaku rowerowym), R-4b (zmiana kierunku szlaku rowerowego), R-4c (drogowskaz tablicowy szlaku rowerowego), R-4d (drogowskaz szlaku rowerowego w kształcie strzały podający odległość), opracowanych i umiejscowionych na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych²⁶. (dowód: akta kontroli str. 711-712)

W związku z prowadzonymi pracami budowlanymi do 9 marca 2015 r. wykonawca dokonał uzgodnienia czasowej organizacji ruchu dla dwóch odcinków budowanej trasy rowerowej na terenie powiatu łomżyńskiego, tj. położonej w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 679 (w pobliżu miejscowości Gać) oraz MOR Lutostań, Pniewo i Siemień.

(dowód: akta kontroli str. 713)

Przeprowadzone 11 marca 2015 r. oględziny czasowej organizacji ruchu i dokumentacji jej dotyczącej oraz prowadzonych prac budowlanych na odcinku trasy rowerowej w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 679 (w pobliżu miejscowości Gać) wykazały m.in., że:

- wykonawca posiadał uzgodniony projekt czasowej organizacji ruchu dotyczący budowy trasy rowerowej wraz z jej oznakowaniem, który zawierał elementy określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem,
- projekt był uzgodniony w zakresie określonym w § 7 ust. 2 powołanego rozporządzenia z Wójtem Gminy Łomża, Komendantem Miejskim Policji w Łomży, Zarządem Dróg Powiatowych w Łomży,
- wprowadzona czasowa organizacja ruchu na styku drogi gminnej oraz drogi wojewódzkiej nr 679 odpowiadała uzgodnionemu projektowi,
- oznakowanie było zgodne z wymogami załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²⁷. (dowód: akta kontroli str. 714-721)

2.6. Sprawowanie nadzoru nad realizacją Projektu powierzono pracownikom Referatu ds. budowy trasy rowerowej. Urząd posiadał bieżące informacje dotyczące postępu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu, na podstawie składanych wniosków o płatność, harmonogramów rzeczowo-finansowych oraz miesięcznych raportów o postępie prac, składanych przez wykonawców prac budowlanych, prowadzonych na podstawie umów zawartych 12 i 27 stycznia 2015 r. Z raportów tych wynikało, że:

- wykonawca realizujący prace budowlane na terenie powiatów łomżyńskiego, zambrowskiego i Miasta Łomża 26 lutego 2015 r. rozpoczął roboty budowlane dotyczące budowy kładki nad rzeką Gać, wykonał mechaniczne karczowanie zagajników i krzaków

²⁵ Dz. U. Nr 177, poz. 1729. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”.

²⁶ Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm., zmienione rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 24 lipca 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 890).

²⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

w miejscu przebiegu ścieżki rowerowej (na odcinku o długości 1,3 km), ustawił tablice informacyjną oraz uzgodnił projekt czasowej organizacji ruchu (wskazany przez wykonawcę stan zaawansowania prac został potwierdzony w trakcie oględzin NIK),

- prowadzone prace na terenie powiatów hajnowskiego i siemiatyckiego polegały na zleceniu opracowania projektów czasowej organizacji ruchu (planowana data rozpoczęcia robót budowlanych to 23 marca 2015 r.), zaś w odniesieniu do budowy MOR w dniach 3 - 6 marca 2015 r. złożono wnioski o pozwolenie na zajęcie pasa drogowego, wyłoniono dostawcę elementów betonowych wyposażenia MOR oraz rozpoczęto negocjacje z wykonawcami oznakowania dróg. W raportach wykonawcy nie informowali Urzędu o zagrożeniu terminu zakończenia prac budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 23-40, 714-725)

2.7. Do 28 lutego 2015 r. Partnerzy nie ponosili wydatków związanych z realizacją Projektu, a Urząd nie przekazywał im środków na ich pokrycie. Zgodnie z postanowieniami porozumień partnerskich Urząd zobowiązany jest do przekazania Partnerom środków na pokrycie wydatków kwalifikowalnych poniesionych na realizację Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 341-354,709-710)

2.8. Urząd, zgodnie z § 17 Umowy, przekazywał do PARP wnioski o płatność nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, na bieżąco informował PARP o zmianach w realizacji projektu (składając aktualizacje harmonogramów rzeczowo-finansowych oraz przekazywania płatności), a także przekazywał dokumenty i informacje związane z realizacją Projektu, o które wnioskowała PARP.

(dowód: akta kontroli str. 253-335)

2.9. W związku z realizacją Projektu, Urząd został poddany kontroli PARP, przeprowadzonej od 18 do 29 listopada 2013 r. Objęto ją stopień realizacji Projektu, poprawność udzielania zamówień, finansową realizację Projektu, kwalifikowalność podatku VAT, działania promocyjno-informacyjne (w tym oznakowanie zakupionego sprzętu), realizację obowiązków dotyczących sprawozdawczości, archiwizację dokumentacji i korespondencji. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości, zwróciła natomiast uwagę na uchybienia, dotyczące:

- niepodania w zestawieniu dokumentów wniosku o płatność – daty jednego przelewu podatku dochodowego od osób fizycznych od dodatku stażowego,
- braku wymaganych znaków graficznych EFRR i Unii Europejskiej („UE”) przy informacjach zamieszczonych na stronach internetowych www.wrotapodlasia.pl i www.podlaskieit.pl,
- braku logotypu oraz informacji o współfinansowaniu Projektu z EFRR na dokumentach osobowych trzech pracowników zaangażowanych w pracę nad Projektem,
- wykazania we wniosku o płatność realizacji Projektu w sposób niezgodny z harmonogramem rzeczowo-finansowym (przed akceptacją przez PARP wniosku o płatność, Urząd złożył zaktualizowany harmonogram rzeczowo-finansowy zgodny z danymi zawartymi w tym wniosku).

(dowód: akta kontroli str. 726-743)

W dniu 29 września 2014 r. Urząd otrzymał z PARP zalecenia pokontrolne dotyczące wykazania większej czujności w trakcie sporządzania zestawienia dokumentów oraz uzupełnienia brakujących informacji na dokumentacji osobowej i przestrzeganie wytycznych dotyczących promocji projektów. Urząd zobowiązał się do większej sumienności podczas sporządzania zestawień oraz uzupełnił dokumentację osobową o brakujące logotypy, o czym 20 października 2014 r. poinformował PARP. Uzupełniono też brakujące informacje na stronach internetowych.

(dowód: akta kontroli str. 709-710, 714-721, 731-734)

2.10. Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji wyjaśnił, że na obecnym etapie zaawansowania prac nie planuje się zawarcia aneksu do Umowy. Zaznaczył, że po zakończeniu wszystkich postępowań przetargowych będzie dysponował szczegółową wiedzą na temat kosztów, zakresu robót budowlanych oraz wielkości wskaźników produktu i rezultatu. Wówczas zostanie podjęta decyzja o ewentualnym wnioskowaniu do PARP o zawarcie aneksu do Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 735-742, 780-781)

2.11. Urząd podejmował działania mające na celu informowanie i promowanie Projektu. W tym celu 28 kwietnia 2014 r. zawarto umowę partnerską z Województwem Świętokrzyskim²⁸, w której określono podział kompetencji na etapie realizacji i utrzymania trwałości Projektu w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych. Zgodnie z umową, Urząd zobowiązał się m.in. do: koordynowania informacji dotyczących tras rowerowych na poziomie lokalnym, przygotowania regionalnych baz danych niezbędnych do sprawnego realizacji Projektu oraz przekazywania i konsultowania opracowań marketingowych w zakresie rozwoju turystyki, wsparcia w przygotowywaniu i realizacji spotkań informacyjnych, szkoleń, warsztatów, czynnego uczestnictwa w pracach na rzecz wdrożenia działań wspierających rozwój produktu turystycznego, ponoszenia i rozliczania wydatków kwalifikowalnych w zakresie powierzonych działań w Projekcie. Ponadto na dokumentacji związanej z Projektem i na realizowanych odcinkach tras rowerowych zamieszczano oznakowanie informujące o jego realizacji w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej i dofinansowaniu ze środków EFRR. Urząd nie przystąpił jeszcze do realizacji etapu VI – promocja Projektu (tablice pamiątkowe), gdyż zgodnie z aktualnym harmonogramem rzeczowo-finansowym ten etap będzie przygotowywany i realizowany w III i IV kwartale 2015 roku (na ten cel przewidziano 106.250 zł).

(dowód: akta kontroli str. 709-710, 714-721, 806-817)

2.12. W związku z realizacją Projektu, Urząd – zgodnie z § 11 ust. 1 Umowy – prowadził od 27 sierpnia 2012 r. wyodrębniony rachunek bankowy służący do finansowej obsługi Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 237-242)

2.13. Stosownie do § 11 ust. 2 Umowy, Urząd prowadził wyodrębnioną informatyczną ewidencję księgową umożliwiającą identyfikację transakcji oraz poszczególnych operacji bankowych związanych z Projektem.

(dowód: akta kontroli str. 745-768)

2.14. Wydatki poniesione przez Urząd w latach 2012-2015 (do 28 lutego) na realizację Projektu wyniosły 1.379.448 zł. Analiza 30 dowodów księgowych na 593.755 zł (1% wartości Projektu i 50,1% wydatków poniesionych do końca 2014 roku) wykazała, że:

- wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności (od 27 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r.),
- dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków na realizację Projektu zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowej kwocie,
- dostawy i usługi, na które poniesiono wydatki zostały faktycznie dostarczone (co potwierdzono protokołami odbioru towaru lub usługi),
- poniesione wydatki były niezbędne do realizacji Projektu,
- żaden z badanych wydatków nie został objęty podwójnym finansowaniem,
- zbadane wydatki były kwalifikowalne, a w przypadku wydatku powyżej 3.500 zł (zakup sprzętu komputerowego) zostały dokonane odpisy amortyzacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 709-710, 769-770)

2.15. W związku z realizacją Projektu, do 28 lutego 2015 r. Urząd złożył w PARP 11 wniosków o płatność, w których wykazał 1.184.695 zł wydatków kwalifikowalnych (2,1% planowanych wydatków kwalifikowalnych). Korekty wymagało dziewięć z tych wniosków, co w sześciu przypadkach zrealizowano terminowo. Wersje papierowe trzech pozostałych wniosków zostały złożone z opóźnieniem, wynoszącym jeden (dwa wnioski) i siedem dni w stosunku do terminu wskazanego przez PARP. Zastępca Dyrektora Biura Inwestycji Urzędu wyjaśnił, że korekty tych wniosków zostały przekazane do PARP w formie elektronicznej i za pośrednictwem faksu w terminach przez nią wskazanych. Wskazał też, iż Projekt realizowany jest przy współpracy z Partnerami przez co przygotowanie kompletnej dokumentacji może powodować nieznaczne opóźnienia. Dodał, że realizacja Projektu nie jest zagrożona, a postęp prac przebiega zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Według stanu na 31 grudnia 2014 r. i 28 lutego 2015 r. Urząd rozliczył odpowiednio 68,7% i 80,0% z otrzymanych zaliczek na realizację Projektu (1.724.075 zł).

²⁸ Województwo Świętokrzyskie na mocy umowy z PARP z dnia 30 grudnia 2013 r. realizowało w kontrolowanym Projekcie Działanie V.2. Trasy rowerowe – komponent promocja.

Analiza trzech wniosków o płatność²⁹ wykazała, że Urząd złożył je w obowiązujących terminach i na odpowiednich drukach. Dołączona do wniosków dokumentacja potwierdzała poniesione wydatki, a każdy wydatek był opisany. Wykazane w analizowanych wnioskach wydatki, znajdowały odzwierciedlenie w księgach rachunkowych Urzędu oraz na wyciągach z rachunków bankowych. (dowód: akta kontroli str. 735-742, 771-776, 822)

Do ww. wniosków PARP zgłosiła następujące uwagi:

- do wniosku z 2013 roku – naniesienie poprawek redakcyjnych i uzupełnienie zestawień, zmianę wnioskowanej kwoty (z 114.252 zł na 0 zł), z uwagi na nierozliczenie otrzymanej wcześniej zaliczki (200.000 zł), korektę postępu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu (po naniesieniu odpowiednich poprawek i przesłaniu 28 sierpnia 2013 r. korekty, wniosek 25 września 2013 r. został pozytywnie zweryfikowany przez PARP),
- do wniosku z 2014 roku – uznanie za wydatek niekwalifikowalny 96 zł kosztów wyjazdu służbowego na konferencję „Sukcesy i wyzwania polskiej polityki rowerowej” (Urząd nie był wzywany do złożenia korekty, a wniosek został pozytywnie zweryfikowany 20 listopada 2014 r.),
- do wniosku z 2015 roku – dołączenie brakującego druku ZUS RSA, naniesienie korekt na kopiach polecenia wyjazdu służbowego, dołączenie protokołów odbioru i przyjęcia materiałów eksploatacyjnych oraz dokumentacji projektowej, naniesienie poprawek w zestawieniu dotyczącym postępu rzeczowo-finansowego (Urząd 16 lutego 2015 r. przesłał do PARP korektę wniosku, lecz do zakończenia kontroli NIK, nie otrzymał informacji o jego weryfikacji). (dowód: akta kontroli str. 771-776)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Urząd realizował projekt zgodnie z Umową, jednak w wyniku ogłoszenia postępowania na wyłonienie wykonawcy dokumentacji projektowej cztery miesiące po podpisaniu Umowy i trzy miesiące po terminie ustalonym w pierwotnym harmonogramie rzeczowo-finansowym, długiego okresu jej opracowywania (m.in. z powodu zmiany przebiegu dróg, wzdłuż których miały być wybudowane ścieżki rowerowe) i odbioru, a także długotrwałego uruchomienia procedury i wyboru wykonawców robót budowlanych, planowany okres realizacji robót budowlanych został skrócony z dwóch lat nawet do blisko ośmiu miesięcy³⁰. Fakt ten, jak również nierozstrzygnięcie do 28 lutego 2015 r. przetargów na wyłonienie wykonawców robót o wartości szacunkowej 28.363.605 zł (63,4% wartości netto realizacji Projektu – III etap wg harmonogramu rzeczowo-finansowego z 9 stycznia 2015 r.), stanowią zagrożenie niezrealizowania Projektu w terminie przewidzianym w Umowie, tj. do 31 grudnia 2015 r.

3. Ocena stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu realizowanego Projektu

Opis stanu
faktycznego

Do 28 lutego 2015 r. żaden z etapów prac budowlanych trasy rowerowej nie został zakończony. W związku z tym nie osiągnięto żadnego ze wskaźników produktu, do których zgodnie z Umową należały:

- długość oznakowanej trasy rowerowej – 592,327 km,
- długość wybudowanych ścieżek rowerowych o nawierzchni asfaltowej – 64,862 km,
- długość wybudowanych ścieżek rowerowych o nawierzchni z kruszywa – 0,192 km,

²⁹ Losowo wybrano wniosek z 25 lipca 2013 r. za okres kwiecień – czerwiec 2013 roku na 88.252 zł wydatków kwalifikowalnych, z których 85.692 zł dotyczyło wydatków osobowych, 2.500 zł – wykonania mapy do celów ewidencyjnych, a 60 zł – delegacji. Wniosek z 5 listopada 2014 r. za wrzesień 2014 roku na 150.614 zł wydatków kwalifikowalnych (120.523 zł dotyczyło wykonania dokumentacji projektowej trasy rowerowej dla powiatów: hajnowskiego, łomżyńskiego, sejneńskiego i siemiatyckiego oraz Miasta Łomża, 30.000 zł – wydatków osobowych, a 90 zł – delegacji) wybrano, gdyż zawierał cztery faktury dotyczące innego wydatku niż wydatki osobowe i delegacje. Z kolei wniosek z 22 stycznia 2015 r. za październik – grudzień 2014 roku na 354.184 zł wydatków kwalifikowalnych (264.543 zł dotyczyło wykonania dokumentacji trasy rowerowej dla powiatów: augustowskiego, białostockiego i Miasta Białystok, 87.945 zł – wydatków osobowych, 1.562 zł – zakupu materiałów eksploatacyjnych, a 134 zł – delegacji) do kontroli wytypowano z uwagi na jego najwyższą wartość.

³⁰ Termin otwarcia ofert w przetargu na wyłonienie wykonawcy trasy rowerowej w powiecie suwalskim i w Mieście Suwałki ustalono na 14 kwietnia 2015 r.

- długość ciągów pieszo-rowerowych (adaptacja/przebudowa chodnika) – 6,538 km,
- długość utwardzonych dróg z kruszywem – 35,753 km,
- długość przebudowanych dróg gruntowych – 80,337 km,
- liczby: przebudowanych skrzyżowań (20), przebudowanych obiektów inżynierskich (18), wybudowanych obiektów inżynierskich (2), przygotowanych MOR (68), ustawionych stojaków rowerowych (143).

Zgodnie z aktualnym harmonogramem rzeczowo-finansowym wskaźniki produktu i rezultatu mają być osiągnięte w 2015 roku. (dowód: akta kontroli str. 210-212, 709-710)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu, z uwagi na pozostawanie Projektu w fazie realizacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o zintensyfikowanie działań na rzecz realizacji projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podlaskie”, w celu jego zakończenia w terminie wskazanym w umowie o dofinansowanie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Białystok, dnia 30 kwietnia 2015 r.

Paweł Tołwiński
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
Podpis

.....
Podpis

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.