



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.019.02.2016

P/16/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | P/16/005 - Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku |
| <i>Kontroler</i> | 1. Katarzyna Juchniewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/84/2016 z dnia 14.09.2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Joanna Andrzejewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/119/2016 z dnia 18.11.2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1487)</p> |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Urząd Miejski w Lęborku (dalej: „Urząd”, „Instytucja Realizująca”, „IR”) |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Witold Namysłak, Burmistrz Miasta Lęborka (dalej: Burmistrz Miasta) <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p> |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację Projektu „Budowa elektrociepłowni opalanej biomasą, jako podstawowego źródła ciepła w systemie ciepłowniczym miasta Lęborka” (dalej: Projekt), zrealizowanego w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury (dalej: SPPW).

Gmina Miejska Lębork zrealizowała Projekt zgodnie z postanowieniami zawartej w tym zakresie umowy. Założone wskaźniki produktu zostały osiągnięte wraz z zakończeniem rzeczowej realizacji Projektu. Skwantyfikowane wskaźniki rezultatu zgodnie z umową, będą podlegały ocenie po zakończeniu Projektu (tj. po 31.12.2016 r.).

Zbadane wydatki były wydatkami kwalifikowalnymi, zgodne z zaplanowanymi kategoriami wydatków Projektu. Do wydatków, przy których nie było obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych² (dalej: Prawo zamówień publicznych) stosowano Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie udzielania zamówień w SPPW, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia

¹ 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.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.z 2015 r. poz.2164, ze zm.).

29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³ (dalej: Wytyczne w zakresie udzielania zamówień).

Zmiany w realizowanym Projekcie zostały przeprowadzone rzetelnie, z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie procedur. Instytucja Realizująca prawidłowo i terminowo wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych z realizacji Projektu. Terminowo przekazano wszystkie dziesięć objętych badaniem wniosków o płatność oraz jeden z dwóch raportów rocznych. Nieznaczne opóźnienie stwierdzono tylko w przekazaniu raportu rocznego za 2014 r.

Działania w zakresie promocji i informacji były rzetelne i zgodne z umową w sprawie Realizacji Projektu. Urząd posiadał wewnętrzne regulacje dotyczące przechowywania i archiwizacji dokumentów, stosownie do wymogów określonych dla dokumentacji SPPW. Dokumentacja związana z Projektem była przechowywana w sposób uporządkowany i zgodnie z wymogami w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzeczowa realizacja Projektu, terminowość oraz osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu zakładanych dla Projektu

Opis stanu faktycznego

1.1. Umowa nr URP/SPPW/2.1.2/KIK73 w sprawie Realizacji Projektu „Budowa elektrociepłowni opalanej biomasą, jako podstawowego źródła ciepła w systemie ciepłowniczym miasta Lębork” została zawarta 12.07.2012 r. pomiędzy Gminą Miastem Lębork, a Instytucją Pośredniczącą reprezentowaną przez Dyrektora Władzy Wdrażającej Programy Europejskie na podstawie Umowy w sprawie Projektu z dnia 1 czerwca 2012 r., pomiędzy Rzeczpospolitą Polską reprezentowaną przez Ministra Rozwoju Regionalnego działającego, jako Krajowa Instytucja Koordynująca a Szwajcarią reprezentowaną przez Państwowy Sekretariat ds. Ekonomicznych (dalej: Umowa).

Umowę zmieniono pięcioma aneksami, z których ostatni został podpisany 20 października 2016 r. Zamianie uległy m.in.: zakres rzeczowy Projektu, wartość Projektu oraz wartość dofinansowania wyrażone w PLN, okres kwalifikowalności wydatków, termin zakończenia rzeczowej realizacji Projektu, a także termin zakończenia Projektu.

Zgodnie z ostateczną wersją umowy okres realizacji Projektu ustalono następująco:

- rozpoczęcie rzeczowej realizacji 01.06.2012 r.;
- zakończenie rzeczowej realizacji 31.10.2016 r.;
- zakończenie Projektu na 31.12.2016 r.⁴

(dowód: akta kontroli str.: 5-57, 1010-1044)

Kwota dofinansowania została ustalona w wysokości nieprzekraczającej równowartość 9 892 465 CHF, nie więcej niż 85% kosztów kwalifikowalnych. Szacowany całkowity koszt Projektu obejmował wyłącznie koszty kwalifikowalne w ramach Projektu, jako równowartość kwoty 11 638 194 CHF, jednak nie więcej niż 39 500 029 PLN. Gmina zobowiązana była do pokrycia ze środków własnych wszelkich kosztów niekwalifikowanych oraz nier refundowanych w ramach Projektu

³ Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie udzielania zamówień w SPPW, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych

⁴ Pierwotnie w umowie określono realizację projektu w okresie 01.06. 2012 – 31.12.2015 r. a zakończenie rzeczowej realizacji Projektu 30.06.2015 r.

oraz do zapewnienia współfinansowania w wysokości, co najmniej 15% kosztów kwalifikowalnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-57, 1010-1044, 1210-1231)

1.2. Zakres rzeczowy Projektu obejmował cztery działania⁵, w ramach których została wybudowana elektrociepłownia opalana biomasą w oparciu o technologię ORC⁶ z placem składowym i magazynem biomasy. Zakupiono maszyny i urządzenia niezbędne do transportu i załadunku biomasy oraz przetwarzania zrżyny drewnianej do formy zrębek, tj. postaci, w jakiej biomasa jest podawana do spalania. Zrealizowane zostały działania w zakresie promocji i informacji. Rozszerzenie Projektu objęło budowę przyłącza ciepłowniczego, budowę zadaszenia fragmentu placu przy elektrociepłowni, zakup dodatkowych maszyn i urządzeń uzupełniających ciąg technologiczny elektrociepłowni a także roboty budowlano - montażowe polegające na instalacji zbiornika awaryjnego oraz wykonaniu osłony dla czerpni powietrza.

Według protokołów odbioru, zakres rzeczowy Projektu zrealizowano w całości do dnia 31.10.2016 r., tj. zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 5-57, 525-542, 548-554, 558-560, 586-627, 628-632, 1010-1044, 1210-1231)

1.3. W okresie objętym kontrolą roboty budowlane, dostawy i usługi były realizowane na podstawie ośmiu umów zawartych po przeprowadzeniu postępowań przetargowych⁷. Dotyczyły one:

- zaprojektowania i wykonania robót budowlanych - umowa obejmowała budowę oraz dostarczenie technologii elektrociepłowni⁸,
- usługi nadzoru inwestorskiego (wielobranżowego) przedsięwzięcia,
- przeprowadzenia dwóch okresowych audytów finansowych w związku z realizacją Projektu⁹,
- zakupu i dostawy ładowarki kołowej do transportu biomasy z wagą¹⁰,
- zakupu i dostawy przyczepy do transportu kontenerów z biomasą¹¹,
- dostawy i montażu węzła zrębkowania zrżyny poprodukcyjnej tartacznej na bazie rębaka bębnowego¹²,
- budowy zadaszenia fragmentu utwardzonego placu rozładunkowo - manewrowego przy budynku elektrociepłowni¹³,

⁵ Działania I Zarządzanie Projektem, Działanie II Inwestycje, Działanie III Promocja, informacja, podnoszenie świadomości, Działanie IV audyty finansowe.

⁶ ORC (Organic Rankine Cycle) proces konwersji ciepła nisko- i średniotemperaturowego (pochodzącego ze źródeł odnawialnych) w energię elektryczną. Zawdzięcza nietypowemu czynnikowi robocznemu, którego przemiana ze stanu ciekłego w stan gazowy następuje w o wiele niższej temperaturze niż dla powszechnie używanego czynnika – wody. Czynnik ten pozwala w tym obiegu pozyskać ciepło z takich źródeł jak np. spalanie biomasy. Nominalna sprawność produkcji elektrycznej osiąga wartość rzędu 18%, a efektywność produkcji ciepła wynosi około 79-80%.

⁷ Przedmiotem kontroli NIK była m.in. realizacja wybranych umów z wykonawcami; badaniem nie był objęty proces wylaniania wykonawców w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

⁸ Umowa nr RI.272.110.2013.I z dnia 29.11.2013 r. na kompleksową realizację zadania inwestycyjnego realizowanego w trybie zaprojektuj i wybuduj p.n. "Budowa elektrociepłowni opalanej biomasą, jako podstawowego źródła ciepła w systemie ciepłowniczym miasta Lęborka". Termin realizacji umowy – 21.11.2015 r. Wynagrodzenie za wykonanie zadania ustalono w kwocie 32 010 315,00 zł.

⁹ Umowa nr RI.272.51.2014.I z dnia 04.06.2014 r. na przeprowadzenie dwóch okresowych audytów finansowych związanych z realizacją Projektu. Umowa zawarta w wyniku przetargu nieograniczonego (z dnia 09.05.2014 r.). Wartość prac określonych w umowie ustalono na kwotę 12 699,75 zł brutto (10 325,00 zł netto)

¹⁰ Umowa Nr RI.272.33.2016.I z dnia 14.06.2016 r. na zakup i dostawę ładowarki kołowej z wagą na potrzeby funkcjonowania elektrociepłowni w Lęborku. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie w wysokości 501 840,00 zł (brutto). Termin dostawy ustalono na 15.07.2015 r

¹¹ Umowa nr RI.272.34.2016.I z dnia 07.06.2016 na zakup i dostawę przyczep do przewozu kontenerów z biomasą na potrzeby funkcjonowania elektrociepłowni w Lęborku. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie w wysokości 82 751,94 zł brutto. Termin dostawy określono na 15.07.2015 r.

¹² Umowa na dostawę i montaż węzła zrębkowania zrżyny poprodukcyjnej tartacznej o długości maksymalnej 2,5 m na bazie rębaka bębnowego. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie w wysokości 840 926,40 zł (brutto). Termin dostawy ustalono do dnia 27.09.2016 r.

- budowy przyłącza ciepłowniczego do Powiatowego Centrum Edukacyjnego w Lęborku¹⁴.

1.4. Instytucja Realizująca zagwarantowała sobie w umowach z wykonawcami odpowiednie zabezpieczenie na wypadek nieterminowej realizacji umowy. Wobec stwierdzenia opóźnień w realizacji zamówień w trzech przypadkach naliczono kary umowne w łącznej kwocie 140 480,99 zł, z tego:

- na podstawie odbioru końcowego z dnia 16.02.2015 r. stwierdzono, że zadania w ramach budowy elektrociepłowni (zadanie 2.6 budynek kotłowni oraz zadanie 2.7 zadanie kotłowni), których termin wykonania ustalono na 31.12.2014 r., zostały wykonane do dnia 09.02.2015 r., tj. z opóźnieniem w realizacji każdego z elementów o 40 dni. Zgodnie z zapisami umowy, w związku z opóźnieniami naliczono kary umowne łącznie w wysokości 80 000,00 zł¹⁵. Kary naliczone przez Instytucję Realizującą zostały zapłacone przez wykonawcę wraz z należnymi odsetkami¹⁶,
- na podstawie protokołu odbioru końcowego i przekazania do eksploatacji całości obiektu elektrociepłowni (termin przekazania wg umowy – 21.11.2015 r.) stwierdzono zakończenie przedsięwzięcia 27.11.2015 r., tj. z opóźnieniem 6 dni. Zgodnie z zapisami umowy, w związku z powstałymi opóźnieniami w wykonaniu całości prac, naliczono kary umowne w kwocie 60 000,00 zł¹⁷. Kary za nieterminowe zakończenie prac nie zostały zapłacone do dnia 05.12.2016 r. Sprawę skierowano do kancelarii prawnej celem podjęcia dalszych kroków zmierzających do odzyskania należnych Gminie zaległości,
- na podstawie protokołu odbioru końcowego budowy zadania fragmentu utwardzonego placu rozładunkowo-manewrowego, stwierdzono zakończenie przedsięwzięcia w dniu 06.10.2016 r., (termin realizacji 27.09.2016 r.), tj. z opóźnieniem 9 dni. W związku z powstałymi opóźnieniami w wykonaniu całości prac naliczono kary umowne w wysokości 480,99 zł¹⁸. Za zgodą wykonawcy dokonano potrącenie naliczanej kary z wartości faktury wystawionej za realizację robót.

(dowód: akta kontroli str. 179-308, 311-319, 1067-1186)

1.5. Umowy o wartości poniżej kwoty 30 tys. euro (bez zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych – opisane w pkt 2.2.) zawarte zostały na:

- wykonanie materiałów promocyjnych¹⁹ (11 196,08 zł),
- wykonanie materiałów promocyjnych²⁰ (7 195,50 zł),
- dostawę i montaż 1 punktu kamerowego²¹ - kamery obrotowej z podczerwienią (33 471,99 zł),
- wykonanie 2 tys. szt. ulotek, 1 szt. roll up'u, przygotowanie i montaż tablicy informacyjnej²² (2 654,34 zł),
- wykonanie materiałów promocyjnych²³ (5 577,44 zł),

¹³ Umowa nr RI.272.50.2016.I z dnia 19.08.2016 r. na budowę zadania fragmentu utwardzonego placu rozładunkowo-manewrowego przy budynku elektrociepłowni w Lęborku. Wynagrodzenie ustalono w wysokości 106 887,00 zł. Termin realizacji określono na 27.09.2016 r.

¹⁴ Umowa na budowę przyłącza ciepłowniczego do Powiatowego Centrum Edukacyjnego w Lęborku. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy w wysokości 1 939 587,00 zł brutto. Termin wykonania robót – 09.09.2016 r.

¹⁵ Pismo Naczelnika Wydziału Inwestycji nr RI.7013.57.2013.I z dnia 02.04.2015 r., nota księgową nr 35/2015 z dnia 08.04.2016 r.

¹⁶ W dniu 04.05.2015 r. – 80 000,00 zł, w dniu 27.05.2015 r. – 209,86 zł.

¹⁷ Pismo Naczelnika Wydziału Inwestycji nr RI.7013.57.2013.I z dnia 14.01.2016 r., nota księgową nr 45/2016 z dnia 11.04.2016, wezwanie do zapłaty (l.dz.5/05/16 J.S) z dnia 31.05.2016 r.

¹⁸ Pismo Naczelnika Wydziału Inwestycji nr RI.7013.57.2013.I z dnia 14.10.2016 r., nota księgową nr 140/2016 z dnia 18.10.2016 r.

¹⁹ Umowa nr RI.215.37.2016.I z dnia 12.04.2016 r.

²⁰ Umowa nr RI.215.52.2015.M z dnia 28.05.2015 r.

²¹ Umowa nr RI.215.50.2014.I z dnia 14.05.2014

²² Umowa nr RI.215.42.2014.I z dnia 30.04.2014

²³ Umowa nr RI.215.91.2016.I z dnia 19.10.2016

- roboty budowlano - montażowe polegające na instalacji zbiornika awaryjnego oraz wykonaniu osłony dla czerpni powietrza²⁴ (30 750,00 zł),
- dokumentacja projektowa przyłącza ciepłowniczego do budynku PCE ZSP²⁵ wraz z odtworzeniem nawierzchni²⁶ (36 900,00 zł).

Wszystkie dostawy i usługi w ramach wymienionych umów zostały zrealizowane w terminach określonych umową.

(dowód: akta kontroli str. 505-524, 555-560)

1.6.1. W wyniku zakończonej pełnej rzeczowej realizacji Projektu zostały osiągnięte wszystkie zakładane wskaźniki produktu w odniesieniu do rezultatu określone, jako:

- Rezultat 1 – Zainstalowana elektrociepłownia oparta na kogeneracji z biomasy w cyklu ORC wraz z wyposażeniem eksploatacyjnym: wydajność cieplna zainstalowana 5,4 MW, wydajność elektryczna zainstalowana 1,25 MWe; liczba nabytych elementów instalacji służących poprawie bezpieczeństwa (zabezpieczenie czerpni, zbiornik grawitacyjny) – 2 elementy,
- Rezultat 2. Wybudowany budynek elektrociepłowni na biomasę – 1,
- Rezultat 3. Wybudowana infrastruktura dostaw i przechowywania biomasy:
 - liczba wybudowanych dróg dojazdowych – 1,
 - długość dróg dojazdowych - 70 mb,
 - liczba wybudowanych miejsc do magazynowania – 2,
 - nabyte pojazdy do transportu biomasy 4, w tym: hakowiec, przyczepa do hakowca, ładowarki (2 szt.),
 - nabyte urządzenia do przerobu biomasy – 1,
 - powierzchnia wybudowanych miejsc do magazynowania – zadaszonych 1 000, bez zadaszona 2 100.

(dowód: akta kontroli str. 74-96, 309-310, 312, 505-560, 1010-1044, 1210-1231)

1.6.2. Wskaźniki rezultatu ustalone w Projekcie²⁷ obejmowały:

- Rezultat 1 - wzrost zatrudnienia w systemie dostawy biomasy, w tym liczba utworzonych miejsc pracy 10. Rezultat został osiągnięty na dzień 31.10.2016 r,
- Rezultat 2 - obniżone emisje zanieczyszczenia powietrza, w tym w odniesieniu do poszczególnych typów zanieczyszczeń (w t/rok):
ogółem – 24 635,08; CO² - 24,508; CO - 29,909; SO² - 88,234; PM10 - 8,938. Ustalono sposób monitorowania - według raportów monitoringu prowadzonego przez operatora,
- Rezultat 3 – zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii.
 - obniżenie zużycia węgla: w istniejącej ciepłowni o 7 300 (t/rok), do produkcji elektryczności 1 100 (t/rok),
 - udział biomasy w produkcji ciepła dostarczanego do sieci – 37%,
 - wzrost produkcji energii z biomasy (wkład do elektrociepłowni) o 55 000 MWh/rok),
 - wzrost produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – o 8 700 MWhe/rok,
 - wzrost produkcji energii cieplnej ze źródeł odnawialnych – o 38 400 MWht/rok.

Zgodnie z zapisami umowy, wskaźniki zostały określone w wielkości do osiągnięcia na koniec Projektu, tj. na dzień 31.12.2016 r. Instytucja Realizująca była

²⁴ Umowa nr RI.215.24.2016.I z dnia 03.03.2016

²⁵ Powiatowe Centrum Edukacyjne – Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Lęborku.

²⁶ Umowa nr RI.215.65.2015.I z dnia 22.07.2015

²⁷ Matryca logiczna dla programu KIK /73

zobowiązana do złożenia sprawozdania z osiągnięcia wskaźników rezultatu na zakończenie projektu²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 42, 74-96, 310-312, 1010-1044)

1.6.3. Jako cel ogólny Projektu określono polepszenie stanu zdrowia i warunków życiowych w Lęborku i województwie pomorskim oraz zmniejszenie różnic społecznych i ekonomicznych. Powiązane z nim wskaźniki wpływu określono następująco:

- a) wskaźnik zachorowań związanych z chorobami układu oddechowego – źródło danych krajowe/ regionalne statystyki dot. zdrowia;
- b) ilość (w t/rok) CO₂, CO, SO₂, NO_x, PM10 w powietrzu. Dane wg raportów dot. stanu powietrza w docelowym obszarze – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska;
- c) zmniejszenie wzrostu cen ciepła dla odbiorców;
- d) obniżenie wydatków domowych i zmniejszenie zjawiska biedy.

W umowie zawarto zapis, że wskaźniki wpływu nie muszą znaleźć się w raportach częściowych i rocznych, pojawiają się jedynie w celach informacyjnych a osiągnięcie tych wskaźników nie stanowi obowiązku w ramach Umowy Projektu i Umowy Wdrażania Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 42, 74-96, 310-312, 1010-1044)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Gmina Miejska Lębork zrealizowała Projekt zgodnie z umową w sprawie Realizacji Projektu, w tym zgodnie z Kompletną Propozycją Projektu, budżetem i tabelą wskaźników będących załącznikami umowy.

2. Finansowa realizacja Projektu, w tym kwalifikowalność wydatków poniesionych w związku z realizacją Projektu oraz dochowanie obowiązków w zakresie ewidencjonowania wydatków

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z § 4 ust. 1-3 umowy w sprawie Realizacji Projektu, szacowany całkowity koszt Projektu wynosił 43 152 100,49 zł (11 638 194 CHF). Dofinansowanie z SPPW zaplanowano w wysokości nieprzekraczającej równowartości 9 892 465 CHF (36 679 285,42 zł), jednak nie więcej niż 85% kosztów kwalifikowanych. Zgodnie z danymi z raportów z realizacji Projektu łączne wydatki poniesione w ramach Projektu wg stanu na 31 października 2016 r. (tj. zakończenie rzeczowej realizacji projektu) wyniosły 43 122 192,61 zł, w tym udział SPPW 36 653 863,72 zł (9 409 093,00 CHF), wkład własny Gminy Lębork 6 468 328,89 zł. Do 30 listopada 2016 r. Gmina Lębork otrzymała refundację ze środków SPPW w wysokości 34 308 803,09 zł.

Całość wydatków poniesionych na realizację Projektu w kwocie²⁹ 43 122 192,61 zł była niższa o 29 907,88 zł od przewidzianych w budżecie Projektu i stanowiła 99,93% limitu dofinansowania z kwoty 43 152 100,49 zł (9 409 093,00 CHF, tj. 95,11% limitu dofinansowania z kwoty 9 892 465,00), w tym: Działanie I -

²⁸ Instytucja Realizując była zobowiązana do złożenia sprawozdania ze wskaźników rezultatu na zakończenie Projektu oraz w miarę możliwości w połowie Projektu. Zakończenie objętego badaniem Projektu ustalono na dzień 31.12.2016 r.

²⁹ Rzeczowa realizacja Projektu została zakończona do 31.10.2016 r. Ostatni (18) wniosek o płatność obejmował okres 01.09.2016 do 31.10.2016

Zarządzanie Projektem 313 527,00 zł (tj. 100% zaplanowanej kwoty); Działanie II Inwestycje 42 742 020,51 zł (tj. 100% zaplanowanej kwoty); Działanie III Promocja, informacja, podnoszenie świadomości 60 095,35 zł (tj. 84,56 % zaplanowanej kwoty); Działanie IV audyty finansowe 6 549,75 zł (tj. 26,20 % zaplanowanej kwoty).

Zastępca Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji wyjaśniła, że część wydatków na działania promocyjne została pokryta ze środków własnych Urzędu, ponieważ nie można było spełnić wymogów zawartych w wytycznych dla postępowań w sprawie zamówień poniżej 30 tys. euro, tj. nie znaleziono m.in., 3 oferentów dla działań takich jak spotkania z młodzieżą szkolną (kwota 7 520,00 zł). Pozostałe oszczędności powstały w wyniku wydatkowania za wykonanie audytów kwot niższych niż zostały zaplanowane.

(dowód: akta kontroli str. 1210-1231, 1060-1066)

2.2. Ustalono, że badane wnioski o płatność³⁰ skierowane do Instytucji Pośredniczącej, zawierały dokumenty wymagane w § 12 ust. 7 umowy w sprawie Realizacji Projektu. Wydatki zgłoszone, jako zrealizowane zostały faktycznie poniesione, kwoty wydatków zostały potwierdzone wyciągami bankowymi oraz ujęte w ewidencji księgowej dotyczącej Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 635-907, 456-504, 1187-1231)

Wydatki, które nie przekraczały kwoty 30 000,00 euro, zgodnie z art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych oraz Wytycznymi w zakresie udzielania zamówień, należały do wydatków, do których nie stosowano zasad wynikających z Prawa zamówień publicznych. Przed dokonaniem wydatków przeprowadzono, dla każdego z wymienionych zamówień (umowy opisane w pkt.1.5.), postępowanie obejmujące przekazanie zapytania, do co najmniej trzech oferentów. Wyniki postępowania w sprawie zamówienia udokumentowane były na kartach zamówień wraz z uzasadnieniem wyboru.

(dowód: akta kontroli str. 505-524, 555-577, 584-585)

2.3. Urząd prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową, dotyczącą realizacji budżetu Projektu, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹. W celu wyodrębnienia ewidencji księgowej została założona jednostka księgowa P_BE. Podstawowymi kontami księgowymi służącymi do ewidencji operacji księgowych związanych z Projektem były: 080-093 – środki trwale w budowie (inwestycje), 130-14-2 Rachunek bieżący jednostki – Rachunek wydatków; 402-40001-4307/9_UIR – usługi obce. Zgodnie z Załącznikiem nr 4 do Zarządzenia nr 81 Burmistrza Miasta Lęborka z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie Instrukcji zasad (polityki) rachunkowości, podział wydatków na poszczególne źródła finansowania obejmował m.in.: paragraf z końcówką 5 – finansowanie ze środków Szwajcarsko-Polskiego Programu współpracy³² – wydatek kwalifikowany; paragraf z końcówką 6 – współfinansowanie (wkład własny) – wydatek kwalifikowany; paragraf z końcówką 0 – finansowanie ze środków własnych – wydatek niekwalifikowany. Księgi rachunkowe w części dotyczącej Projektu prowadzone były w systemie komputerowym Macrologic, dokumenty znajdowały się w odrębnych segregatorach i były dostępne w jednostce.

(dowód: akta kontroli str. 1453,1455-1480)

³⁰ III i IV kwartał 2014 r., I,II, III i IV kwartał 2015 r., I i II kwartał oraz za okres lipiec-sierpień i wrzesień - październik wrzesień 2016 r.

³¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1047

³² Pełny opis paragrafu z końcówką 5: finansowanie ze środków Mechanizmów Finansowych (Norweskiego albo Europejskiego Obszaru Gospodarczego) oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

2.4. Urząd prowadził odrębny rachunek bankowy dla środków pochodzących z SPPW.

(dowód: akta kontroli str. 456-504, 1481)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działania Urzędu w powyższym zakresie. Zbadane wydatki były wydatkami kwalifikowalnymi, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, były zgodne z zaplanowanymi kategoriami wydatków Projektu, a wydatki, które nie wymagały zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych zostały poniesione z zastosowaniem wymogów określonych w Wytycznych w zakresie udzielania zamówień.

3. Dokonywanie zmian w realizowanych projektach

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zgodnie z § 18 ust. 1 umowy w sprawie Realizacji Projektu, wszelkie zmiany Projektu, w tym zwiększenie całkowitych kosztów kwalifikowanych Projektu, oraz inne znaczące zmiany w ramach całkowitych kosztów kwalifikowanych Projektu, zmiany o charakterze strategicznym lub koncepcyjnym Projektu powinny zostać uzgodnione i zaakceptowane przez Instytucję Pośredniczącą (dalej IP), Krajową Instytucję Koordynującą (Ministerstwo Rozwoju, dalej: KIK) oraz stronę szwajcarską. W okresie objętym kontrolą Instytucja Realizująca występowała z wnioskami do IP o dokonanie zmian w Projekcie, które wymagały zgody IP, KIK i strony szwajcarskiej. Zaakceptowane zmiany zostały ujęte w podpisanych przez strony aneksach do umowy:

- aneks nr 1 z dnia 7 listopada 2013, zmiany dotyczyły m.in. doprecyzowania ram prawnych opisanych w § 2 o dołączenie Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie udzielania zamówień w ramach SPPW, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, zmiany sposobu przeliczania kwoty zamówienia z PLN na CHF (według kursu określonego w decyzji o przyznaniu dofinansowania przez stronę szwajcarską),
- aneks nr 2 z dnia 29 stycznia 2015 r., wprowadzający zmiany dotyczące m.in. systemu płatności, w tym podstawą do wypłacenia płatności końcowej o wartości nieprzekraczającej równowartości 494 623 CHF, złożenie przez Instytucję Realizującą do 40 dnia po zakończeniu realizacji Projektu ostatniego wniosku o płatność wraz z Raportem z zakończenia Projektu, Kończącym raportem finansowym oraz z wnioskami i rekomendacjami z końcowego audytu finansowego. Zmiany przeliczenia płatności z PLN na CHF przez Instytucję Realizującą,
- aneks nr 3 z dnia 7 sierpnia 2015 r., zmiany dotyczyły m.in. okresu realizacji Projektu: zakończenie rzeczowej realizacji do 31.05.2016 r., data zakończenia Projektu 30.11.2016 r. Ustalono, że data zakończenia rzeczowej realizacji Projektu oraz data zakończenia Projektu mogą być dodatkowo skrócone decyzją KIK w celu ich dostosowania do faktycznych dat realizacji działań w projekcie. Zmieniono kwotę szacowanych całkowitych kosztów kwalifikowanych wyrażoną w PLN, jako nie więcej niż 43 152 100 PLN. Zmieniono okres kwalifikowalności wydatków: od 01.06.20112 r. do 31.05.2016 r. (data rzeczowej realizacji Projektu),

- aneks nr 4 z dnia 17 maja 2016 r. Zmiany dotyczyły m.in. ustalenia okresów zakończenia rzeczowej realizacji na 30.09.2016 r., zakończenia Projektu na 31.12.2016 r. Zmieniono budżet Projektu – wprowadzono zadania dodatkowe w pozycji inwestycje, w tym: opracowanie dokumentacji projektowej dla przyłącza ciepłowniczego, dostawa i montaż zbiornika grawitacyjnego do zasilania awaryjnego wymiennika chłodzenia oleju termalnego oraz awaryjnego chłodzenia rusztu; budowa instalacji dla zwiększenia odbioru energii cieplnej przez podłączenie nowych odbiorców ciepła – budowa przyłącza ciepłowniczego; zadaszenie między budynkiem magazynowania biomasy a elektrociepłownią – budowa wiaty; montaż osłony czerpni powietrza znajdującej się w pomieszczeniu kotłowni; zakup dodatkowych sprzętów do transportu biomasy (naczepa dla hakowca, ładowarka); zakup sprzętu do przerobu biomasy – rębak z napędem elektrycznym,
- aneks nr 5 z dnia 20 października 2016 r. Zmiana dotyczyła m.in. okresu zakończenia rzeczowej realizacji Projektu, który ustalono na 31.10.2016 r. Okres kwalifikowalności wydatków od 01.06.2012 do 31.10.2016 (data zakończenia rzeczowej realizacji Projektu. Budżet zmieniono o przesunięcia pomiędzy wydatkami inwestycyjnymi wprowadzonymi do budżetu poprzednim aneksem (nr 4).

(dowód: akta kontroli str. 5-57, 74-96, 1010-1044, 1067-1186)

W ramach uzgodnionych i zaakceptowanych przez stronę szwajcarską działań dodatkowych³³ zaplanowano i wykonano m.in. zadaszenie między budynkiem magazynowania biomasy a elektrociepłownią (wiatę), które miało chronić ładowaną do otworu zasypowego biomase przed nadmiernym zawilgoceniem. Koszt zadaszenia pomiędzy budynkami we wstępnym projekcie budżetu określono na 167 740,00 zł³⁴. W wyniku prac projektowych³⁵ ustalono, że zadaszenie nie może obejmować całej powierzchni pomiędzy budynkiem elektrociepłowni a magazynem biomasy, może zostać wykonane jedynie na powierzchni 37m² i w takiej wielkości zrealizowano zabudowę. Koszt wykonania zadaszenia o powierzchni 37 m², według kosztorysu inwestorskiego został określony na 108 361,91 zł brutto (wraz z przebudową systemu odprowadzania wód opadowych), koszt wykonania robót uzyskany w trybie postępowania przetargowego wyniósł 106 887,00 zł brutto.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że dokumentacja projektowa (w tym projekt wykonawczy obejmujący architekturę, kanalizację deszczową i konstrukcję), kosztorysy inwestorskie i przedmiary oraz STWiORB³⁶ nie były przedmiotem analizy wybranego rozwiązania pod kątem gospodarności, ani nie porównywano cen rynkowych konstrukcji (rozwiązań) analogicznych pod względem funkcjonalnym. Przyjęto zaprojektowane rozwiązanie, jako optymalne w oparciu o doświadczenie i wiedzę projektanta oraz osoby sprawdzającej projekt wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 973-1009, 1067-1086, 1351-1399)

³³ Rekomendacje dotyczące rozwiązania problemów technicznych, ujęte zostały w Raporcie z przeglądu śródkresowego dokonanego przez stronę szwajcarską w dniach 14-15 maja 2015 r. oraz Raporcie na potrzeby śródkresowego przeglądu projektu obejmującego kontrolę techniczną. W rekomendacjach tych wskazano m.in. zasadność zabezpieczenia przestrzeni pomiędzy magazynem paliwa a buforem paliwowym (w budynku elektrociepłowni) zadaszeniem osłaniającym transportowane paliwo przed bezpośrednimi opadami atmosferycznymi ze względu na zwiększenie sprawności instalacji, w szczególności zwiększenia wartości energetycznej paliwa. Kwota na działania dodatkowe została określona w aneksie nr 3 z dnia 7 sierpnia 2015 r., natomiast działania zostały wprowadzone do budżetu Projektu na podstawie aneksu nr 4 z dnia 17 maja 2016 r. poprzedzonego wnioskiem IR z dnia 15.02.2016 r.

³⁴ Nie skwantyfikowano wielkości powierzchni planowanej zabudowy.

³⁵ Zgodnie z opinią wyrażoną w piśmie przekazanym przez biuro projektowe, wiatła zaprojektowana według pierwotnych założeń, tj. na całej przestrzeni pomiędzy budynkami mogłaby, nie spełniać wymagań przeciwpożarowych. Istniało ryzyko niedopuszczenia takiego obiektu do użytkowania przez Komendę Powiatową Straży Pożarnej przy odbiorze końcowym obiektu.

³⁶ Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zmiany w realizowanym Projekcie były przeprowadzone rzetelnie, z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie procedur.

4. Wykonywanie obowiązków w zakresie sprawozdawczości z realizacji Projektu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 16 ust. 2 i 3 umowy z w sprawie Realizacji Projektu, Instytucja Realizująca jest zobowiązana do sporządzania i przekazywania do Instytucji Pośredniczącej: raportów okresowych wraz z wnioskami o płatność w terminie do 20 dnia miesiąca po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem o płatność oraz raportów rocznych do 15 lutego kolejnego roku sprawozdawczego.

W związku z realizacją Projektu IR przekazała IP 18 raportów okresowych³⁷ oraz cztery raporty roczne (za lata 2012- 2015).

Szczegółowym badaniem w zakresie rzetelności i terminowości sporządzania raportów okresowych i raportów rocznych objęto dziesięć raportów okresowych³⁸ oraz dwa roczne za 2014 i 2015 rok. Ustalono, że dane odnośnie rzeczowych i finansowych postępów w realizacji Projektu były zgodne z danymi wykazywanymi we wnioskach o płatność, kierowanymi wraz z raportami okresowymi, z danymi wykazanymi w fakturach VAT i protokołach odbioru prac. Wszystkie objęte badaniem raporty okresowe oraz raport roczny za 2015 zostały terminowo przekazane Instytucji Pośredniczącej. Raport roczny za 2014 r. został złożony 9 dni po terminie wynikającym z umowy w sprawie Realizacji Projektu.

Zastępca Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji Aleksandra Mielewczyk-Krawczyk, wyjaśniła, że opóźnienie było wynikiem zaangażowania osoby odpowiedzialnej za przekazanie raportu w przygotowanie do kontroli innego dofinansowanego projektu. W dniu 19.02.2015 r. poinformowano Władzę Wdrażającą o przesunięciu terminu złożenia raportu na 24.02.2015 r

(dowód: akta kontroli str.: 635-907, 1049-1051, 1187-1275)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działania Instytucji Realizującej w zakresie obowiązków sprawozdawczych z realizacji Projektu. Raporty były sporządzone rzetelnie i w większości terminowo, o jednym stwierdzonym opóźnieniu (dziewięciodniowym) w przekazaniu raportu rocznego za 2014 r., IR wcześniej poinformowała Władzę Wdrażającą.

³⁷ Pierwszy raport za okres 4 miesięcy (czerwiec – wrzesień 2012), 15 raportów za okresy kwartalne, raport 17 i 18 za okresy dwumiesięczne (odpowiednio lipiec - sierpień i wrzesień października 2016).

³⁸ Raporty okresowe za: III i IV kwartał 2014 r., I,II, III i IV kwartał 2015 r., I i II kwartał oraz za okres lipiec-sierpień i wrzesień - październik 2016 r.

5. Wykonywanie obowiązków w zakresie promocji Projektu

Opis stanu faktycznego

W myśl zapisów zawartych w § 7 pkt 6 umowy w sprawie Realizacji Projektu do IR należy zapewnienie promocji Projektu zgodnie z Wytycznymi w sprawie informacji i promocji dla Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Działania dotyczące informacji i promocji w ramach Projektu wstępnie zostały określone w kompletnej propozycji Projektu, następnie działania te zostały uszczegółowione w piśmie skierowanym do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. W ramach promocji IR zrealizowała działania obowiązkowe wskazane w wytycznych dla beneficjentów SPPW, w tym: zamieszczono tablice informacyjne w przypadku obiektów budowlanych i infrastrukturalnych; tabliczki i naklejki informacyjne zamieszczone zostały na elementach składowych inwestycji (pojazdy, maszyny i urządzenia znajdujące się na terenie elektrociepłowni). Tablice, tabliczki i naklejki informacyjne zawierały odpowiedni logotyp SPPW i formułę informującą o wsparciu uzyskanym z SPPW. Wszystkie dokumenty związane z realizacją Projektu były oznakowane logotypem oraz informacją o wsparciu; korespondencja papierowa była prowadzona z wykorzystaniem wzoru papieru firmowego. Ponadto opracowano informacje prasowe, które zostały opublikowane m.in. w kwartalniku „Pomorski Inżynier” (IV kwartał 2015 r.) oraz prasie lokalnej (Dziennik Bałtycki, Głos Pomorza), a informacje o projekcie były emitowane w lokalnej telewizji kablowej Lębork News. Na stronie internetowej Urzędu³⁹ została utworzona zakładka „Projekt Swiss Contribution”, w której zamieszczano informacje o postępie prac. W ramach zlecenia wykonane zostały materiały reklamowe takie jak: broszury, ulotki, plakaty, gadżety (długopisy, notatniki, linijki, kredki, opaski, parasole, itp.). W ramach promocji Projekt został zgłoszony do konkursu na zielone inwestycje - GREEN ProcA, gdzie zajął pierwsze miejsce w edycji polskiej dla miast poniżej 100 tys. i pierwsze miejsce w edycji europejskiej w tej samej kategorii. Z przebiegu budowy elektrociepłowni został nakręcony film⁴⁰ przekazywany przez Instytucję Realizującą w ramach promocji Projektu. Przedstawiciele Urzędu uczestniczyli w konferencjach, spotkaniach związanych z realizacją Projektu (inauguracja, zakończenie Projektu). W ramach promocji prowadzono kampanie edukacyjne w szkołach – 3 dni po 2 spotkania – przeznaczone dla klas V i VI szkół podstawowych oraz I i II gimnazjów wszystkich szkół publicznych w Lęborku.

(dowód: akta kontroli str. 1052- 1066, 1483-1486)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasowe działania Instytucji Realizującej związane z informacją i promocją realizowanego Projektu. Działania w tym zakresie były realizowane rzetelnie, zgodnie z umową w sprawie Realizacji Projektu.

³⁹ <http://www.lebork.pl/>

⁴⁰ Obraz z kamery zainstalowanej na terenie budowy elektrociepłowni był w czasie budowy udostępniany na stronie internetowej Urzędu.

6. Wykonywanie obowiązków w zakresie archiwizacji dokumentacji Projektu

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 7 Umowy, Instytucja Realizująca była zobowiązana do przechowywania całości dokumentacji związanej z realizacją Projektu w okresie jego realizacji i przez okres 10 lat od dnia zakończenia Projektu. Urząd w zakresie archiwizacji stosował wprost zapisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji zakresu działania archiwów zakładowych⁴¹. W Urzędzie obowiązuje Zarządzenie nr 81/2012 Burmistrza Miasta Lębork z dnia 16 sierpnia 2012 r. w sprawie Polityki Rachunkowości, zgodnie z którym (§ 13 pkt. 5 tiret 7) dowody księgowe dotyczące projektów finansowanych ze środków unijnych lub pozostałych środków podlegających zwrotowi archiwizuje się przez okres wynikający z tych umów.

Dokumenty dotyczące realizacji Projektu były przechowywane w dwóch komórkach organizacyjnych Urzędu, tj. w Wydziale Realizacji Inwestycji i Referacie Księgowości.

(dowód: akta kontroli: 1453,1453, 1455-1480)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie przechowywania dokumentacji Projektu. Urząd posiadał wewnętrzne regulacje dotyczące przechowywania i archiwizacji, stosownie do wymogów określonych dla dokumentacji SPPW. Dokumentacja Projektu była przechowywana w sposób uporządkowany i zgodny z wymaganiami w tym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK⁴² 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 Gdańsku.

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.

Gdańsk, dnia 21 grudnia 2016,

Kontroler
Katarzyna Juchniewicz
Specjalista kontroli państwowej

K. Juchniewicz

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor

2 up.

**p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku**

Ewa Dusza
Ewa Dusza

⁴¹ Dz. U. Nr 14, poz. 67.

⁴² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.