



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.003.01.2015

P/15/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/090 - Budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	Piotr Kwaśniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92304 z dnia 6 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego (dalej także: „UMWL”), 20-073 Lublin, ul. Spokojna 4.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Sławomir Sosnowski, Marszałek Województwa Lubelskiego (od 24 czerwca 2014 r.). Poprzednio – od 1 grudnia 2010 r. funkcję tę pełnił Krzysztof Hetman. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia podejmowanie przez UMWL działań dotyczących przygotowania do realizacji Projektu budowy tras rowerowych i nadzoru nad jego realizacją. Działania te w szczególności polegały na:

- upoważnieniu zastępcy dyrektora Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa UMWL, do pełnienia funkcji Dyrektora Projektu – Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – Województwo Lubelskie (Projekt),
- przygotowaniu wstępnej propozycji przebiegu trasy rowerowej na terenie województwa lubelskiego,
- przeprowadzeniu naboru partnerów wyrażających gotowość uczestnictwa w Projekcie,
- monitorowaniu realizacji budowy trasy rowerowej,
- sprawowaniu właściwego nadzoru nad realizacją powyższego Projektu,
- zawieraniu umów z partnerami Projektu i właściwym ich rozliczeniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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.

1. Przygotowanie Beneficjenta do realizacji Projektu budowy tras rowerowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwałą NR CXII/2173/2012 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Panu Andrzejowi Gwoździe Dyrektorowi Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie, przekazano z dniem 4 czerwca 2012 r. m.in.: upoważnienia do działania wynikającego z realizacji Projektów dofinansowanych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013 (PO RPW) w zakresie:

- a) zawierania w imieniu Województwa Lubelskiego umów z Instytucją Pośredniczącą dotyczących przygotowania projektu indywidualnego w ramach PO RPW;
 - b) wykonywania obowiązków Województwa Lubelskiego wynikających z zawartych umów dotyczących przygotowania projektu indywidualnego;
 - c) podpisywania i składania w imieniu Województwa Lubelskiego wniosków o dofinansowanie dla projektów umieszczonych na Liście projektów indywidualnych;
 - d) zawierania w imieniu Województwa Lubelskiego umów o dofinansowanie projektów objętych wnioskami o dofinansowanie wymienionymi w lit. c;
 - e) wykonywania wszystkich obowiązków Województwa Lubelskiego wynikających z zawartych umów o dofinansowanie projektów objętych wnioskami o dofinansowanie wymienionymi w lit. c;
 - f) przeprowadzania postępowań o udzieleniu zamówienia publicznego i zawarcia umów na realizację projektów umieszczonych na Liście projektów indywidualnych.
- Powyższe oznacza, że pełnomocnictwo to dotyczyło także Projektu – Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – Województwo Lubelskie².

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

W zakresie czynności zastępcy dyrektora Departamentu Polityki Transportowej i Drogownictwa UMWL, od 1 października 2012 r., wprowadzono regulacje dotyczące pełnienia funkcji Dyrektora Projektu, realizowanego w ramach działania V.2 PO RPW na lata 2007-2013. Dyrektor Projektu, w ramach Zespołu Wdrażającego Projekt (ZWP) pełnił, z ramienia UMWL, nadzór nad jego realizacją. Do zadań dyrektora poza tym należy m.in.:

- koordynacja realizacji Projektu,
- weryfikacja i akceptacja wniosku Beneficjenta o: zaliczkę, o płatność pośrednią i o płatność końcową,
- monitorowanie rzeczowego i finansowego postępu w realizacji Projektu,
- nadzór nad realizacją działań informacyjnych i promocyjnych Projektu,
- odpowiedzialność za prawidłową realizację Projektu,
- zatwierdzanie, podpisywanie lub poświadczanie dokumentów potwierdzających wykonanie zakresu rzeczowego i części Projektu,
- weryfikacja poprawności sporządzania sprawozdań i raportów z realizacji Projektu, wniosków o płatność oraz załączników do umowy o dofinansowanie.

Dyrektor Projektu realizował ww. zadania.

W zakresie wdrażania Projektu w UMWL nie wprowadzono dodatkowych regulacji, poza zapisami w § 39 i § 59 Regulaminu Organizacyjnego, które dotyczą realizacji Projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja”³.

² Jest on realizowany w ramach działania V.2 Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 8-23)

Zgodnie z regulacjami Studium Wykonalności Projektu z kwietnia 2012 r. Beneficjent powinien utworzyć zespół ds. promocji (2 osoby wydzielone z UMWL) podlegający Dyrektorowi Zespołu Wdrażającego Projekt. Jednakże w UWML nie powołano go ponieważ, jak wyjaśnił Marszałek Województwa Lubelskiego *działania promocyjne prowadzone są w ramach Projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja”, realizowanego ze środków pochodzących z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 Osi priorytetowej V Zrównoważony rozwój potencjału turystycznego opartego o warunki naturalne Działania V.2 Trasy rowerowe – komponent promocja tras rowerowych. Beneficjentem Projektu jest Województwo Świętokrzyskie, które realizuje Projekt we własnym imieniu i na rzecz pozostałych województw Polski Wschodniej. Partnerem Wykonawczym Projektu jest Regionalna Organizacja Turystyczna Województwa Świętokrzyskiego. Podstawowymi partnerami Projektu są Urzędy Marszałkowskie oraz Regionalne Organizacje Turystyczne z województw Polski Wschodniej. Promocja realizowana jest w oparciu o „Program promocji i rozwoju tras rowerowych w Polsce Wschodniej na lata 2013-2020”.*

W ramach realizacji ww. Projektu promocyjnego samorządy województw Lubelskiego i Świętokrzyskiego 9 kwietnia 2014 r. zawarły umowę partnerską. Jej przedmiotem jest podział kompetencji dotyczących realizacji i utrzymania trwałości Projektu. W związku z realizacją tej umowy Zarząd Województwa Lubelskiego uchwałą nr XXIV/416/2015 z 24 marca 2015 r. powołał Regionalny Zespół Konsultacyjny na potrzeby Projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja”, w czteroosobowym składzie.

(dowód: akta kontroli str. 17-20, 138-151, 153)

1.2. Beneficjent, stosownie do porozumienia w sprawie podziału kompetencji we wdrażaniu działania V.2 Trasy rowerowe PO RPW, w 2012 r. zawarł 1 porozumienie (z Województwem Podlaskim) i 37 umów z Partnerami Projektu⁴, tj. z 34 samorządami terytorialnymi stopnia gminnego i powiatowego z terenu województwa lubelskiego oraz z: Generalną Dyrekcją Dróg i Autostrad, Roztoczańskim Parkiem Narodowym oraz Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Lublinie. Zostały one zawarte przez członków Zarządu UM WL.

W umowach tych podano szacunkową wartość całego Projektu, zobowiązania podejmowane w ramach jego realizacji przez Beneficjenta i przez partnerów oraz w 36 przypadkach kwoty przekazywanych dotacji na jego realizację. Beneficjent, w imieniu którego działał Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie (ZDW), zgodnie z umowami, został zobowiązany m.in. do:

- 1) pozyskania prawa do dysponowania nieruchomością na cele Projektu,
- 2) uzyskania wszelkich decyzji, uzgodnień i opinii niezbędnych do realizacji zadania,
- 3) przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko stwierdzającej konieczność lub brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko,

³ Na mocy § 39, ust. 2, lit. f) Regulaminu Organizacyjnego UMWL utworzono w Departamencie Promocji i Turystyki stanowisko ds. realizacji Projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja”.

⁴ Są nimi podmioty wymienione we wniosku o dofinansowanie Projektu realizujące Projekt wspólnie z Beneficjentem na podstawie umowy partnerskiej, wnoszące do Projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, wybrane zgodnie z art. 28a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1649 j.t., ze zm), uprawnione do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych, o ile możliwość ponoszenia wydatków przez Partnera w ramach realizacji Projektu została przewidziana w umowie partnerskiej.

- 4) przeprowadzenia niezbędnych konsultacji społecznych na szczeblu lokalnym,
- 5) przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na opracowanie dokumentacji projektowej, wykonanie robót budowlanych i sprawowanie nadzoru inwestorskiego oraz zawarcia umów z wyłonionymi wykonawcami,
- 6) przygotowania i złożenia wniosku o dofinansowanie zadania w ramach PO RPW 2007-2013,
- 7) przygotowania wniosków o płatności zaliczkowe, pośrednie i końcową zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie Projektu,
- 8) prowadzenia sprawozdawczości z realizacji Projektu zgodnie z umową o dofinansowanie,
- 9) prowadzenia monitoringu Projektu (w zakresie produktów i rezultatów Projektu wskazanych we wniosku o dofinansowanie),
- 10) zachowania celów Projektu w okresie 5 lat od jego zakończenia.

Do ww. umów zawarto aneksy, które dotyczyły zmiany lat w których partnerzy powinni przekazywać dotacje celowe w ramach realizacji Projektu. Polegały one na zamianie okresów przekazywania tych dotacji z lat 2013-2014 na lata 2014-2015.

(dowód: akta kontroli str. 26,60-68, 79,107-108,152,154-180, 184-199)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Rzeczowa i finansowa realizacja Projektu pod względem jej zgodności z umową o dofinansowanie

Opis stanu
faktycznego

2.1. Samorząd Województwa Lubelskiego, uczestniczył w początkowej fazie Projektu (od 2011 r.) poprzez: przygotowanie wstępnej propozycji przebiegu trasy rowerowej na terenie województwa lubelskiego, przeprowadzenie analizy realizacji przedsięwzięcia – wybór jednego rozwiązania spośród trzech wariantów trasy, uczestnictwo w przygotowaniu dokumentacji zleconej przez Ministerstwo Rozwoju (przekazywanie opinii do Ministerstwa oraz wykonawców dokumentacji) oraz przeprowadzenie naboru Partnerów wyrażających gotowość uczestnictwa w Projekcie (głównie j.s.t.) i zawarcie z nimi porozumień i umów dotyczących realizacji Projektu. Ponadto pismem z 5 września 2011 r., nr MI-V.433.2.2011.JM, pełnomocnik Zarządu Województwa Lubelskiego zwrócił się do firmy Tebodin Poland Sp. z o.o. (autora Studium Wykonalności do Projektu) i wskazał, że w opracowywanym Studium nie uwzględniono m.in. kosztów robót ziemnych trasy rowerowej, kosztów budowy ścieżek rowerowych w Mieście Chełm (w piśmie jednak nie podano kwot), opinii ZDW w Lublinie w zakresie rozwiązania dotyczącego skrzyżowań trasy rowerowej z drogami (przedstawionej pismem z 3 sierpnia 2011 r.). Pismo to zostało przekazane także do wiadomości PARP – Instytucji Pośredniczącej w PO RPW na lata 2007-2013. Odpowiedzi na ww. pismo nie udzielono.

Po przekazaniu zarządzania Projektem do ZDW, Beneficjent prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją powyższego Projektu, tj.:

1. Koordynował przekazywanie środków przez partnerów (podpisywanie aneksów do umów z partnerami na podstawie informacji z ZDW o konieczności pozyskania środków);
2. Występował z wnioskami o zmianę budżetu województwa w zakresie realizowanego Projektu;
3. Opiniował dokumentację przetargową na realizację Projektu przesyłaną przez ZDW;
4. Uczestniczył w spotkaniach organizowanych przez Ministerstwo Infrastruktury, PARP, posiedzeniach Rad Technicznych w ZDW, spotkaniach dotyczących propozycji zmiany przebiegu trasy, lokalizacji elementów, promocji;
5. Monitorował realizację inwestycji poprzez: cykliczne spotkania w Urzędzie Marszałkowskim (w gabinecie Marszałka, Dyrektora) z przedstawicielami ZDW, pozyskiwanie informacji telefonicznych, mailowych o zaawansowaniu i postępie oraz analizę przesyłanych przez ZDW kwartalnych informacji z wykonania planu i przedkładanie sprawozdań na posiedzenie ZWL;
6. Analizował dokumenty przedkładane do PARP (wniosek oraz umowę o dofinansowanie, wnioski o płatność);
7. Analizował przesyłane przez ZDW informacje z przebiegu realizacji (monitoringu).

ZDW informował także Beneficjenta o zagrożeniach, wynikających z opóźnień wykonania dokumentacji projektowej, mogących mieć wpływ na termin realizacji robót. Zaakceptowano rozwiązanie umowy z wykonawcą dokumentacji (firmą Mott MacDonald) i przeprowadzenie ponownego postępowania przetargowego na wyłonienie projektanta.

(dowód: akta kontroli str. 21-25, 27-59, 69-137,183)

2.2. W badanym okresie siedem samorządów terytorialnych (partnerów Projektu) przekazało dotacje w kwocie 41.233,80 zł (7% kwot wynikających z umów, tj. 587.022,02 zł). Zgodnie z umowami zawartymi pomiędzy partnerami a Beneficjentem Projektu, rozliczenie kwot dotacji nastąpiło w terminie do 31 stycznia 2015 r. Środki te przeznaczone zostały (w § 6059) na budowę trasy rowerowej na terenie powiatu włodawskiego i bialskiego (umowa nr 17/RB/2014) oraz chełmskiego i zamojskiego (umowa nr 23/RB/14). W 2015 r. przekazane mają być dotacje pochodzące od 35 partnerów⁵, w kwocie 544.579,03 zł⁶.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 60, 154-180)

2.3. Wartości Projektu określono na 54.957.284,09 zł w tym kwotę wydatków kwalifikowalnych na 54.109.298,52 zł. Stan finansowej i rzeczowej realizacji Projektu na 31 grudnia 2014 r. wyniósł 8.397.781,84 zł co stanowiło 15,5 % jego wartości. Do 28 lutego 2015 r. stan ten zwiększył się o kwotę 3.079.733,49 zł⁷.

Łącznie do 28 lutego 2015 r. Beneficjent zrealizował Projekt na kwotę 11.477.515,33 zł, co stanowiło 21,2 % wartości kosztów kwalifikowalnych Projektu.

Powyższe kwoty wydatków (z budżetów: UE i Polski) zostały zatwierdzone przez PARP w wysokości 11.436.281,53 zł, po pomniejszeniu o kwoty (40.024,60 zł w 2014 r. i 1.209,20 zł w 2015 r.) stanowiące udział partnerów w realizacji Projektu.

⁵ Województwo Podlaskie i Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Lublinie wg zawartego porozumienia i umowy nie ponoszą kosztów udziału w Projekcie.

⁶ Jeden z partnerów dokonał wpłaty w kwocie 1.209,19 zł w marcu 2015 r.

⁷ PARP pozytywnie go zweryfikował pismem z 5 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 200)

W zakresie podejmowanych przez Beneficjenta działań mających na celu informowanie i promowanie Projektu, Marszałek Województwa Lubelskiego podał, że: *wszelkie działania związane z promocją Projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej” realizowane są przez Województwo Świętokrzyskie – Beneficjenta Projektu promocyjnego we współpracy z Partnerami Projektu. Łączna wartość Projektu promocyjnego wynosi: 24.870.588,44 zł, dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: 21.140.000,00 zł (85%), dotacja celowa z Budżetu Państwa: 3.730.588,44 zł (15%).*

Beneficjent przygotował się do podejmowania działań mających na celu informowanie i promowanie Projektu. Samorząd Województwa Lubelskiego przystąpił jako Partner do Projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja”. W jego ramach zobowiązał się do wykonywania zadań, takich jak:

- 1) koordynacja przepływu informacji na poziomie lokalnym, z uwzględnieniem dużej liczby zaangażowanych partnerów przy realizacji Projektu;
- 2) przygotowanie regionalnych baz danych niezbędnych do sprawnej realizacji Projektu oraz przekazywanie i konsultowanie wszelkich niezbędnych opracowań marketingowych w zakresie rozwoju turystyki w regionie;
- 3) konsultacja przygotowywanych materiałów do emisji (spoty, filmy, plansze sponsorskie, audycje radiowe, wydarzenia promocyjne w Internecie itp.);
- 4) konsultacja merytoryczna w zakresie wydawnictw promocyjnych, działań niestandardowych (wybór szaty graficznej, dobór fotografii, korekta treści itp.);
- 5) wsparcie w przygotowaniu i realizacji spotkań informacyjnych, szkoleń, warsztatów oraz uczestnictwa w dalszych pracach zespołu konsultacyjnego;
- 6) wsparcie w koordynacji wydarzeń promocyjnych odbywających się na terenie danego regionu (imprezy dedykowane rowerzystom, targi, wydarzenia promocyjne, wizyty studyjne dziennikarzy itp.);
- 7) czynne uczestnictwo w pracach na rzecz wdrożenia działań wspierających rozwój produktu turystycznego, w szczególności uczestnictwo w naradach roboczych, objazdach, komisjach odbioru;
- 8) zaangażowanie w wypracowanie formuły współpracy w zakresie organizacji Partnerstwa po zakończeniu realizacji Projektu,
- 9) wsparcie w administrowaniu portalem turystycznym oraz pozostałymi narzędziami promocji w Internecie, przewidzianymi do realizacji w Projekcie;
- 10) monitoring procesu inwestycyjnego oraz uczestnictwa w działaniach marketingowych, mających na celu tworzenie spójnych komunikatów informacyjno-promocyjnych.

Do realizacji powyższych zadań w strukturach UMWL od 1 grudnia 2014 r. zatrudniono jedną osobę – konsultanta regionalnego do realizacji zadań w projekcie „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja”.

(dowód: akta kontroli str. 17-20, 181-182)

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.

3. Stopień osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu realizowanych projektów

Opis stanu faktycznego

3.1. Do dnia zakończenia czynności 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 m. in. :

Długość oznakowanej trasy	351,058 km
Liczba przebudowanych skrzyżowań	22
Liczba przebudowanych obiektów inżynierskich	15
Długość wybudowanych asfaltowych ścieżek rowerowych	41,536 km
Długość ciągów pieszo-rowerowych (przebudowa chodnika)	6,223 km
Długość przebudowanych dróg gruntowych	27,429 km
Długość wykonanych dróg o nawierzchni twardej	2,574 km
Liczba stojaków dla rowerów	80

Zgodnie z aktualnym harmonogramem rzeczowo-finansowym zarówno wskaźniki produktu i rezultatu mają być osiągnięte w 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 201)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli z uwagi na fakt, iż Projekt pozostaje w realizacji odstępuje od formułowania oceny w zakresie stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ 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 Lublinie.

Lublin, dnia 28 maja 2015 r.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Kontroler
Piotr Kwaśniak
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Edward Lis

.....
podpis