



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.006.01.2022

Pan Jarosław Stawiarski
Marszałek Województwa
Lubelskiego

ul. Artura Grottgera 4
20-029 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.199.2022 z dnia 28 grudnia 2022 r.
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

Kontrola nr P/22/068 – Inwestycje w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego finansowane
z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie (dalej: Urząd lub UM WL), ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jarosław Stawiarski, Marszałek Województwa Lubelskiego od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Sławomir Sosnowski — Marszałek Województwa Lubelskiego w okresie od 1 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 r.
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie zasad udzielenia dofinansowania oraz wybór projektów w działaniu 7.1 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020.2. Egzekwowanie umów o dofinansowanie zawartych z beneficjentami realizującymi projekty.3. Monitorowanie postępu rzeczowego i finansowego projektów.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2016-2022 (do 29 lipca), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Przemysław Fidecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/51/2022 z dnia 31 marca 2022 r.2. Katarzyna Zglińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/52/2022 z dnia 31 marca 2022 r. (akta kontroli, tom I str. 4-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd, realizując zadania Instytucji Zarządzającej³, monitorował postęp finansowy i rzeczowy wsparcia w działaniu 7.1. (priorytecie inwestycyjnym 6c) Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (RPO WL) i zmieniał założenia wsparcia w celu efektywnego wykorzystania środków finansowych oraz osiągnięcia możliwie najwyższych wskaźników produktu i rezultatu. Zwiększono wartości docelowe wskaźników produktu RPO WL (od 87,75% do 420%) oraz przeniesiono zaoszczędzone i niewydatkowane środki finansowe na działanie 7.1, wskutek czego wysokość alokacji zwiększyła się prawie o 31% (z 39,5 mln euro do 51,7 mln euro). W wyniku przeprowadzenia pięciu konkursów oraz wyboru czterech projektów pozakonkursowych podpisano (do końca czerwca 2022 r.) 116 umów o dofinansowanie i zakontraktowano prawie 99% środków finansowych w ramach dostępnego wkładu UE (228,7 mln zł z 231,1 mln zł).

Wyboru projektów do dofinansowania dokonywano na ogół zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁴ (dalej: ustawa wdrożeniowa). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia na etapie oceny projektów jednolitego stosowania kluczowych wskaźników rezultatu, a także nie w pełni rzetelnego

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: IZ RPO WL.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

przygotowania dokumentacji konkursowych i sprawowania nadzoru nad wyborem projektów. Nieprawidłowe wezwania IZ RPO WL do uzupełnienia/poprawy wniosków o dofinansowanie pod sankcją negatywnej oceny wniosku stanowiły naruszenie art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej w zakresie obowiązku rzetelnego przeprowadzenia wyboru projektów.

Urząd prowadził sprawozdawczość dla projektów działania 7.1 zgodnie z obowiązującymi zasadami. Prawidłowo przeprowadzał proces rozwiązania umów oraz egzekwował zwrot dofinansowania od beneficjentów. Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na niezawarciu aneksów do umów o dofinansowanie i niewystarczająco rzetelnym weryfikowaniu dokumentacji beneficjentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie zasad udzielenia dofinansowania oraz wybór projektów w działaniu 7.1. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020

Opis stanu faktycznego

1.1. W pierwotnym RPO WL, przyjętym na podstawie decyzji Komisji Europejskiej (KE) z dnia 12 lutego 2015 r. oraz uchwały Zarządu Województwa Lubelskiego (dalej: ZWL) (Instytucji Zarządzającej RPO WL) z dnia 10 marca 2015 r., całkowite środki finansowe (finansowanie ogółem) przewidziane na wsparcie w ramach osi priorytetowej 7 *Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego* wynosiły 83 184 855 euro. W kwocie tej 70 707 126 euro stanowiło wsparcie z Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁶), a 12 477 729 euro stanowił wkład krajowy (krajowe środki publiczne i prywatne). W związku ze zmianą RPO WL, przyjętą na podstawie decyzji KE z dnia 12 czerwca 2018 r. oraz uchwały ZWL z 24 lipca 2018 r. wzrosła kwota przewidywanego wsparcia ogółem na oś priorytetową⁷ do 85 906 004 euro, w tym wsparcia UE do 73 020 103 euro i wkładu krajowego do 12 885 901 euro. W kolejnych zmianach RPO WL, przyjętych decyzjami wykonawczymi Komisji Europejskiej oraz uchwałami ZWL nie wprowadzono zmian w kwotach środków finansowych przewidzianych na realizację osi priorytetowej 7.

W RPO WL założono, że oś priorytetowa 7 będzie realizowana przez dwa priorytety inwestycyjne UE: 6c – *Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego*, 6d – *Ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez program „Natura 2000” i zieloną infrastrukturę*. W Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WL (dalej: SZOOP) w osi priorytetowej 7 przewidziano pierwotnie w 2015 r. pięć szczegółowych działań (SZOOP przyjęty 9 czerwca 2015 r.), z których dwa stanowiły realizację priorytetu inwestycyjnego 6c⁸, a trzy – priorytetu inwestycyjnego 6d⁹. Pod koniec realizacji RPO WL i zmianach programu, w 2022 r. działań było cztery (SZOOP przyjęty 4 stycznia 2022 r.), z których jedno stanowiło realizację priorytetu inwestycyjnego 6c (działanie 7.1¹⁰), a trzy – priorytetu inwestycyjnego 6d¹¹.

Pierwotnie wysokość środków finansowych z UE (alokacja) przeznaczonych na działanie 7.1 (*Dziedzictwo kulturowe*) ustalono w SZOOP w kwocie 39 527 977 euro (dodatkowo

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dalej: EFRR.

⁷ Zmiana była związana z przeniesieniem środków finansowych (2 312 977 euro) z priorytetu inwestycyjnego 5b (działania 6.2) na priorytet inwestycyjny 6d (działanie 7.3 Turystyka przyrodnicza).

⁸ 7.1 Dziedzictwo kulturowe; 7.2 Dziedzictwo naturalne.

⁹ 7.3 Ochrona różnorodności przyrodniczej; 7.4 Turystyka przyrodnicza; 7.5 Ochrona bioróżnorodności dla Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego.

¹⁰ 7.1 Dziedzictwo kulturowe i naturalne.

¹¹ 7.2 Ochrona różnorodności przyrodniczej; 7.3 Turystyka przyrodnicza; 7.4 Ochrona bioróżnorodności dla Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego.

wkład krajowy 6 975 525 euro; ogółem 46 503 502 euro) i stanowiło to 55,9% alokacji dla osi priorytetowej 7 oraz 2,47% środków finansowych wsparcia z EFRR. W latach 2015-2022 (do końca marca) kwotę tę zwiększono do 51 737 234 euro (wkład krajowy 9 130 099 euro¹²; ogółem 60 867 333 euro), tj. o 30,89%. Stanowiła ona 70,85% alokacji dla osi priorytetowej 7 oraz 3,23% środków finansowych wsparcia z EFRR.

Do końca marca 2022 r. dokonano dziewięć razy zmian w SZOOP, w drodze których zwiększono kwotę alokacji na działanie 7.1. Pierwsza spośród nich, najistotniejsza pod względem wartości, została wprowadzona na początku realizacji RPO WL w SZOOP przyjętym 6 października 2015 r. i polegała na połączeniu ówczesnych działań 7.1 *Dziedzictwo kulturowe* oraz 7.2 *Dziedzictwo naturalne* (stanowiących realizację priorytetu inwestycyjnego 6c) w jedno działanie 7.1 *Dziedzictwo kulturowe i naturalne*, z sumą alokacji dla tych działań w kwocie 50 268 208 euro (wkład krajowy 8 870 861 euro; łącznie 59 139 069 euro)¹³. Pozostałe zmiany dotyczyły realokacji do działania 7.1 środków zaoszczędzonych i niewydatkowanych w innych działaniach osi priorytetowej 7 i miały miejsce głównie w latach 2020-2021.

W ramach priorytetu inwestycyjnego 6c przewidziano w RPO WL do osiągnięcia do 2023 r. wartości docelowe dwóch wskaźników rezultatu: *Liczba zwiedzających muzea i oddziały muzealne na 10 tys. ludności* (dalej: *Liczba zwiedzających*) – 4441,86 osób; *Liczba udzielonych noclegów na 1 tys. ludności* (dalej: *Liczba noclegów*) – 939, a także wartości docelowe trzech wskaźników produktu: *Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem* (dalej: *Liczba obiektów zasobów kultury*) – 25; *Liczba wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego* (dalej: *Liczba obiektów dziedzictwa naturalnego*) – dziewięć; *Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne* (dalej: *Wzrost odwiedzin*) – 96 971 osób/rok.

W wyniku zmian wprowadzonych w RPO WL w latach 2015-2022 (do końca marca) znacznie zwiększono przewidywane do osiągnięcia do końca 2023 r. wartości docelowe jednego wskaźnika rezultatu i wszystkich trzech wskaźników produktu: *Liczba zwiedzających*¹⁴ – z 4441,86 na 6800 osób (o 53,09%); *Liczba obiektów zasobów kultury* – z 25 na 130 (o 420%); *Liczba obiektów dziedzictwa naturalnego* – z dziewięciu na 45 (o 400%); *Wzrost odwiedzin* – z 96 971 na 182 060 osób/rok (o 87,75%). Jedynie wartość docelową wskaźnika rezultatu *Liczba noclegów* zmniejszono z 939¹⁵ na 800 (o 14,80%). Kierunek zmian zwiększających wartości wskaźników w priorytecie inwestycyjnym 6c był odwrotny niż w priorytecie inwestycyjnym 6d.

Głównym trybem wyboru projektów do dofinansowania w ramach priorytetu miał być tryb konkursowy, przy czym dopuszczono zastosowanie trybu pozakonkursowego dla projektów o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju regionu lub projektów dotyczących realizacji celów lub zadań publicznych, zgodnych ze Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego i innymi dokumentami strategicznymi.

(akta kontroli tom I str. 12-17, 83, 123-207, 228-338, 476-559; tom II str. 8-14)

1.2. W trybie pozakonkursowym w działaniu 7.1 dokonano wyboru do dofinansowania pięciu projektów zgłoszonych przez trzech beneficjentów. Zostali oni wykazani w dokumencie strategicznym na poziomie regionalnym pn. *Przedsięwzięcia o priorytetowym znaczeniu dla realizacji celów Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Wskazane przez nich przedsięwzięcia przeszły tryb aktualizacji zgodnie z zasadami i trybem aktualizacji listy przedsięwzięć o priorytetowym znaczeniu dla realizacji celów Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, określonymi w odpowiednich uchwałach ZWL. Następnie, w celu weryfikacji przedsięwzięć pod kątem możliwości ich realizacji w ramach RPO WL, przeprowadzono z wnioskodawcami tryb negocjacyjno-uzgodnieniowy zgodnie z procedurą, wynikającą z przyjętego przez ZWL dokumentu pn. *Tryb negocjacyjno-uzgodnieniowy dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020*. W wyniku

¹² W tym 881 448 euro z budżetu państwa.

¹³ Połączenie wynikało z uznania za zasadne uwag przedstawiciela Komisji Europejskiej, dotyczących rozgraniczenia w SZOOP pomiędzy podobnymi typami projektów w ramach różnych działań.

¹⁴ Wartość bazowa na rok 2012 – 3855,23.

¹⁵ Wartość bazowa na rok 2012 – 706,26.

przeprowadzonej weryfikacji przedsięwzięcia zostały ocenione pozytywnie, a wchodzące w ich zakres propozycje projektów w ramach działania 7.1. RPO WL uzyskały status projektów strategicznych, które mogły być wybrane do dofinansowania w trybie pozakonkursowym.

Projekty zostały ujęte po raz pierwszy w wykazie zidentyfikowanych projektów pozakonkursowych współfinansowanych ze środków EFRR, stanowiącym załącznik nr 5 do aktualizacji SZOOP z dnia 21 lutego 2017 r. (datę ich identyfikacji określono na 21 lutego 2017 r.). Wnioskodawcy złożyli wnioski o dofinansowanie projektów, a w wyniku przeprowadzenia oceny formalnej i merytorycznej wniosków ZWL dokonał wyboru ich do dofinansowania w ramach działania 7.1 RPO WL. Były to projekty: Miasta Puławy: *Przebudowa Puławskiego Ośrodka Kultury "Dom Chemika" w celu zwiększenia aktywnego udziału społeczeństwa w kulturze* (dalej: *Przebudowa Domu Chemika*) oraz *Przebudowa budynku POK "Dom Chemika" dla potrzeb powstania mediateki* (dalej: *Mediateka*); Miasta Biała Podlaska: *Rewaloryzacja i modernizacja Zespołu Zamkowo-Parkowego Radziwiłłów w Białej Podlaskiej* (dalej: *Rewaloryzacja*) oraz *Rozbudowa i modernizacja Bialskiego Centrum Kultury*¹⁶; Miasta Chełm: *Chełmski Łańcuch Kreatywności* (dalej: *Łańcuch Kreatywności*).

Analiza dokumentacji, związanej z identyfikacją, zgłoszeniem oraz wyborem do dofinansowania pięciu wskazanych powyżej projektów, w tym dokumentacji z systemu LSI2014, dotyczącej oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie, wykazała m.in., że: tryb pozakonkursowy został zastosowany do wyboru projektów, których wnioskodawcami były podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, a projekty miały strategiczne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu; ZWL dokonał identyfikacji projektów w zakresie określonym w art. 48 ust. 3 ustawy wdrożeniowej; wybór projektów obejmował wszystkie etapy wymagane na podstawie Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020¹⁷ (dalej: *Wytyczne w zakresie trybów wyboru*); projekty podległy ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów określonych przez Komitet Monitorujący RPO WL; wnioski zostały ocenione pod względem kryteriów formalnych oraz merytorycznych (określonych w załącznikach do Uchwał Komitetu Monitorującego RPO WL) przez członków KOP (w wymaganej liczbie).

(akta kontroli tom I str. 210-223, 361-475; tom II str. 252- 351, 362-374, 490-504, 525-611)

Stwierdzono, że w trakcie podpisywania preumów, w związku z aktualizacją w dniu 18 maja 2017 r. *Załącznika nr 1. Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych 2014-2020 – EFRR, FS* (dalej: *WLWK*) do *Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020* (dalej: *Wytyczne w zakresie monitorowania*) i wpisaniem do *WLWK* nowego wskaźnika rezultatu bezpośredniego *Liczba osób korzystających z obiektów objętych wsparciem* (dalej: *Liczba korzystających z obiektów*) oraz informacją e-mailową pracownika Oddziału Oceny Projektów DW EFRR o zmianach we wskaźnikach w wersji SZOOP z 30 maja 2017 r. i jego prośbą o dostosowanie załączników do preumów do obowiązującej wersji SZOOP, w przypadku projektów pozakonkursowych *Przebudowa Domu Chemika, Mediateka, Rewaloryzacja*¹⁸, beneficjenci w załącznikach nr 1 do preumów, oprócz już wykazanych wskaźników rezultatu bezpośredniego *Wzrost odwiedzin* i *Liczba osób korzystających z obiektów zasobów kultury objętych wsparciem* (dalej: *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*), wykazali w projektach wskaźnik *Liczba korzystających z obiektów*.

W przypadku projektu *Łańcuch Kreatywności* podpisano preumowę (18 lipca 2017 r.), w której w załączniku nr 1 nie wykazano wskaźnika kluczowego *Wzrost odwiedzin*, będącego wskaźnikiem określonym w RPO WL oraz wspólnym wskaźnikiem produktu,

¹⁶ W związku z odstąpieniem przez Miasto Biała Podlaska od realizacji przedsięwzięcia i rezygnacją z ubiegania się o dofinansowanie Zarząd Województwa podjął w dniu 11 grudnia 2019 r. uchwałę uchylającą Uchwałę z dnia 22 października 2019 r., a projekt został 17 grudnia 2019 r. usunięty z wykazu zidentyfikowanych projektów pozakonkursowych.

¹⁷ Zatwierdzonych 31 marca 2015 r. Podrozdział 6.4 pkt 9 Wytycznych zatwierdzonych 6 marca 2017 r. Podrozdział 6.4 pkt 10 Wytycznych zatwierdzonych 13 lutego 2018 r.

¹⁸ W związku z niepodpisaniem umowy, nie badano projektu *Rozbudowa i modernizacja Bialskiego Centrum Kultury*.

określonym w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.¹⁹ (Rozporządzenie 1301/2013).

W trakcie oceny formalnej wniosków o dofinansowanie oceniający z KOP przestrzegali zgodności wskaźników wykazanych we wnioskach o dofinansowanie z zapisami umów wstępnych dotyczących przygotowania projektu pozakonkursowego (preumów).

We wniosku o dofinansowanie projektu *Łańcuch Kreatywności* (29 grudnia 2017 r.) wnioskodawca określił tylko jeden wskaźnik rezultatu: *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*. Po dokonaniu oceny formalnej pod kątem spełnienia kryterium poprawności, KOP wezwała wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o ten sam wskaźnik, nie wezwano natomiast do uzupełnienia wniosku o wskaźniki *Wzrost odwiedzin* i *Liczba korzystających z obiektów*. W końcowym wniosku o dofinansowanie wnioskodawca zawarł tylko ten jeden wskaźnik rezultatu bezpośredniego w projekcie. Pełniący obowiązki Dyrektora Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: p.o. Dyrektor)²⁰ wyjaśnił, że KOP omyłkowo wezwała do uzupełnienia wskaźnika, który był wykazany w projekcie (wezwanie miało dotyczyć wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów*), a ostateczny brak wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów* w projekcie nie miał wpływu na wynik dokonanej oceny – wskaźnik nie podlegał ocenie, zaś we wniosku o dofinansowanie zadeklarowany został adekwatny wskaźnik mierzący rzeczywiste efekty wspartej inwestycji.

(akta kontroli tom II str. 610-611; tom V str. 693-760; tom VI str. 11-75, 65-69, 80-113, 236-248, 268-276)

1.3. W okresie objętym kontrolą ZWL zorganizował sześć konkursów (naborów wniosków o dofinansowanie) w ramach działania 7.1 RPO WL: dwa ogłoszone w 2015 r. – nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/15 (projekty regionalne) i nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/15 (projekty lokalne; konkurs anulowany); dwa w 2016 r. – nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/16 (projekty regionalne) i nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/16 (projekty lokalne); jeden w 2017 r. – nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/17 (projekty lokalne) i jeden w 2019 r. – RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/19 (projekty lokalne).

(akta kontroli tom I str. 210-223; tom II str. 214-248, 252-320; 610-611)

Konkurs nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002-15 został anulowany na podstawie Uchwały ZWL z dnia 21 lutego 2017 r.²¹ W związku z anulowaniem konkursu Zarząd uchylił Uchwałę z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia listy ocenionych projektów oraz wyboru projektów do dofinansowania. Marszałek Województwa Lubelskiego (dalej: Marszałek WL) wyjaśnił m.in., że powodem anulowania konkursu były rozbieżności pomiędzy tekstem jednolitym regulaminu konkursu a treścią zawartą w załącznikach do regulaminu. Polegały one na różnicach zapisanych w treści załącznika nr 6 do regulaminu *Wymogi formalne i kryteria oceny projektów* a kartą oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie projektu, zamieszczoną w systemie LSI2014, na podstawie, której eksperci dokonywali oceny projektu. Różnice zostały wykazane w kryteriach „Efektywność kosztowa wsparcia jednego obiektu zasobów kultury” oraz „Efektywność kosztowa wsparcia jednego obiektu w miejscach dziedzictwa naturalnego” i dotyczyły różnych wartości przedziałów kosztowych dla poszczególnych punktów.

(akta kontroli tom I str. 30; tom II str. 507-525; tom V str. 40)

Kwota środków finansowych z UE (EFRR) przeznaczonych na dofinansowanie projektów w dwóch konkursach ogłoszonych w 2015 r. wynosiła po 11 464 928,08 zł (22 929 856,16 zł), w dwóch konkursach ogłoszonych w 2016 r. – po 60 900 378,46 zł (121 800 756,92 zł), w konkursie ogłoszonym w 2017 r. – 12 736 800 zł, a w konkursie ogłoszonym w 2019 r. – 30 000 001,66 zł²². Pierwotna alokacja na konkursy ogłoszone

¹⁹ W sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

²⁰ W latach 2015-2022 Departamentem kierowali kolejno dyrektorzy: Dariusz Król (5.10.2014 r.-12.09.2016 r.), Marcin Czyżak (p.o. Dyrektor 13.09.2016 r. – 14.11.2016 r., Dyrektor 15.11.2016 r. – 21.11.2018 r.), Anna Brzyska (26.11.2018 r. – 13.09.2020 r.), Piotr Budyńczuk (p.o. Dyrektor 14.09.2020 r. – 4.11.2020 r.), Andrzej Danaj (5.11.2020 r. – 31.12.2020 r.), Magdalena Marek (p.o. Dyrektor 1.01 – 25.07.2021 r.), Kajetan Kościak (p.o. Dyrektor 26.07.2021 r. – 30.09.2021 r.), Robert Chmura (p.o. Dyrektor od 1.10.2021 r.).

²¹ W wyniku konkursu zakwalifikowano do dofinansowania dziewięć projektów.

²² W regulaminie tego konkursu kwota środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów wynosiła 33 529 414,65 zł. Poza środkami finansowymi z EFRR przewidziano dofinansowanie z budżetu państwa w kwocie 3 529 412,99 zł.

w latach 2015-2017 nie została zwiększona. Kwota środków finansowych z UE, przeznaczonych na konkurs ogłoszony w 2019 r., była zwiększana siedmiokrotnie²³. Łącznie zwiększono ją (według stanu na koniec marca 2022 r.) z 30 000 001,66 zł do 64 403 195,38 zł, tj. ponad dwukrotnie. Zwiększenia alokacji o najwyższą kwotę dokonano 26 sierpnia 2020 r. (o 22 661 263,52 zł – do 52 661 265,18 zł) i dzięki zwiększonym środkom podpisano w konkursie 41 umów o dofinansowanie²⁴. Kolejne zwiększenia nastąpiły: 20 października 2020 r. (o 3 892 491,07 zł; dwie umowy), 17 listopada 2020 r. (o 2 117 040,80 zł, jedna umowa), 13 kwietnia 2021 r. (o 1 935 216,36 zł, jedna), 17 sierpnia 2021 r. (o 1 359 433,48 zł, jedna), 26 października 2021 r. (o 2 007 072,70 zł, jedna) i 14 grudnia 2021 r. (o 430 675,79 zł, jedna).

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że mając na uwadze fakt, iż konkurs ogłoszony w 2019 r. był ostatnim zaplanowanym konkursem w ramach działania 7.1 i dotyczył wszystkich typów projektów możliwych do realizacji w ramach działania, IZ RPO WL, dążąc do efektywnego wykorzystania alokacji w RPO WL, podjęła decyzję o zwiększeniu alokacji. Wolne środki, umożliwiające zwiększenie alokacji w konkursie, powstały wskutek działań, podjętych przez Zarząd Województwa Lubelskiego, tj. renegocjacji RPO WL, realokacji środków w ramach SZOOP, rozwiązania umowy o dofinansowanie jednego projektu, a także powstałych różnic kursowych i oszczędności we wdrażanych projektach.

W pierwotnych regulaminach nabór wniosków przewidziano w okresie: od 21 grudnia 2015 r. do 29 stycznia 2016 r. (RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/15 oraz RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/15)²⁵, od 30 maja do 14 lipca 2016 r. (RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/16 oraz RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/16)²⁶, od 31 lipca do 31 sierpnia 2017 r. (RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/17), od 2 do 31 grudnia 2019 r. (RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/19)²⁷.

W konkursach ogłoszonych w 2015 r. i w 2017 r. w regulaminach przewidziano, że wsparcie mogą otrzymać następujące typy projektów: 1. *Ochrona i zachowanie zabytkowych ogrodów i parków*; 2. *Roboty budowlane, modernizacja i wyposażenie infrastruktury ułatwiającej dostęp do miejsc i obszarów atrakcyjnych turystycznie, m.in. infrastruktura zlokalizowana wokół istniejących zbiorników wodnych (kąpieliska, plaże, pomosty, mola, przystanie wodne, bulwary, promenady), itp.* W dwóch konkursach ogłoszonych w 2016 r. według regulaminów wsparcie mogły otrzymać następujące typy projektów: 1. *Prace konserwatorskie, prace restauratorskie, modernizacja i roboty budowlane (z wyłączeniem rozbiórki) dotyczące zabytków i zespołów tych zabytków wraz z otoczeniem i/lub przystosowanie ich na cele kulturalne*; 2. *Roboty budowlane i modernizacja infrastruktury kultury (w szczególności ośrodki kultury, biblioteki publiczne itp.) przyczyniającej się do aktywnego udziału społeczeństwa w kulturze*; 3. *Projekty z zakresu ochrony dziedzictwa niematerialnego*; 4. *Monitoring i zabezpieczenie obiektów infrastruktury kultury i dziedzictwa kulturowego na wypadek zagrożeń*. W regulaminie z 2019 r. przewidziano udzielenie wsparcia na wszystkie ww. typy projektów.

Marszałek WL wyjaśnił m.in., że zaplanowano, iż w pierwszej kolejności zostaną ogłoszone dwa konkursy w kategorii obiektów kultury w 2016 r. na łącznie 55% alokacji na priorytet inwestycyjny 6c. Z kolei dla kategorii dziedzictwa naturalnego zaplanowano jeden konkurs w 2015 r. na 5% alokacji na ten priorytet oraz kolejny konkurs w 2017 r. na 6% alokacji.

Regulaminy konkursów zawierały elementy określone w art. 41 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. W załącznikach do regulaminów określono m.in. wzór wniosku o dofinansowanie projektu, instrukcję wypełniania wniosku o dofinansowanie, listę załączników do wniosku wymaganych na etapie aplikowania, opis wskaźników, kryteria wyboru projektów, listę wymaganych załączników do wniosku, wzór umowy o dofinansowanie, instrukcje wypełniania załączników. W dokumentacji konkursu ogłoszonego w 2019 r. ujęto dodatkowo załączniki: *Informacja i promocja (określono w nim obowiązki informacyjne beneficjenta), Zasady prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej (stanowiące uszczegółowienie sposobu realizacji przez beneficjentów prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej).*

²³ Dokonano także odpowiedniego zwiększenia środków z budżetu państwa.

²⁴ Wartość ogółem umów 82 626 299,93 zł.

²⁵ Termin rozpoczęcia naborów zmieniono z 21 na 31 grudnia 2015 r.

²⁶ Wydłużono termin zakończenia naboru wniosków z 14 na 29 lipca 2016 r.

²⁷ Termin rozpoczęcia naborów zmieniono z 2 grudnia na 30 listopada 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 19-24, 122, 207, 223; tom II str. 214-248; tom VI str. 11-15, 125-128)

W załączniku nr 5 do regulaminu pierwszego konkursu w 2015 r.²⁸, dotyczącego obiektów dziedzictwa naturalnego, pt. „*Lista wskaźników do konkursu na działanie 7.1*” w ramach wskaźników rezultatu bezpośredniego, mających charakter rozliczeniowy, wykazano wskaźnik *Wzrost odwiedzin* (wyznaczony moment pomiaru: *Wyłącznie przed realizacją projektu, na podstawie danych historycznych i szacunków*) oraz wskaźnik *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* (wyznaczony moment pomiaru: *Na koniec 12 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu*). Wskaźnik *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* mierzył liczbę osób, które uczestniczyły w wydarzeniach odbywających się w danym obiekcie dziedzictwa kulturowego, nie stanowił zaś wskaźnika niezbędnego do pomiaru (na koniec 12 miesięcy od zakończenia realizacji projektu) liczby osób odwiedzających obiekt dziedzictwa naturalnego.

Marszałek WL wyjaśnił m.in., że wskaźnik rezultatu bezpośredniego *Liczba korzystających z obiektów* po raz pierwszy ujęto w SZOOP, przyjętym uchwałą ZWL w dniu 30 maja 2017 r. Wprowadzenie go wynikało z aktualizacji w dniu 18 maja 2017 r. WLWK. Wcześniej nie wprowadzono wskaźnika w regulaminach, ponieważ nie występował w WLWK.

Kwota środków z EFRR przeznaczonych na dofinansowanie projektów w konkursie (alokacja) wynosiła 60 900 378,46 zł. Wnioskodawcy złożyli na konkurs wnioski o dofinansowanie 18 projektów. Zakwalifikowano do dofinansowania i podpisano umowy, na łączną wartość całkowitą 13 076 411,38 zł i wartość dofinansowania 10 316 368 zł, z pięcioma beneficjentami²⁹.

W powyżej wskazanych pięciu projektach, dotyczących dziedzictwa naturalnego, we wnioskach o dofinansowanie określono jedynie szacowany we wniosku przed realizacją projektu wskaźnik rezultatu bezpośredniego *Wzrost odwiedzin*, natomiast nie wykazano wskaźnika rezultatu bezpośredniego i jego zakładanej wartości niezbędnej do dokonania pomiaru wskaźnika na koniec 12 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu (w związku z brakiem wskaźnika rezultatu bezpośredniego pn. *Liczba korzystających z obiektów*). Wskutek powyższego beneficjenci nie zostali zobowiązani do dokonania pomiaru wartości wskaźnika rezultatu bezpośredniego na koniec 12 miesięcy od zakończenia okresu realizacji projektu.

Urząd, realizujący zadania IZ RPO WL, nie zidentyfikował braku wskaźnika w WLWK, niezbędnego do dokonania pomiaru faktycznej liczby osób, które odwiedziły obiekt dziedzictwa naturalnego po zakończeniu realizacji projektu i do rozliczenia beneficjenta, czy faktycznie osiągnął zakładany wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w obiektach, przewidywany przed realizacją projektu. Nie zgłosił także potrzeby uzupełnienia WLWK o wskaźnik rezultatu bezpośredniego stosowany do pomiaru liczby osób, które odwiedziły obiekt dziedzictwa naturalnego po zakończeniu realizacji projektu. P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że w ramach badania ewaluacyjnego *Ocena systemu monitorowania postępu rzeczowego wraz z oszacowaniem wartości docelowych wskaźników mierzonych na poziomie projektu w ramach RPO WL 2014-2020* ewaluator nie rekomendował dodania dodatkowych wskaźników rezultatu bezpośredniego dla działania 7.1.

(akta kontroli tom I str. 207-223; tom II str. 213-248, 524, 610-611; tom V str. 10-16, 807-88; tom VI str. 132-135, 291, 303-304, 420-424, 430-442)

Wzór karty oceny formalnej określono w załącznikach nr 5 do regulaminu pracy KOP w konkursach ogłoszonych w 2015 r. oraz załącznikach nr 4 w konkursach ogłoszonych w 2016 r. i w 2017 r. Wzory te zostały opracowane jako jeden formularz oceny formalnej dla dwóch oceniających, a nie dla jednego, jak stosowano. P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że była to niezgodność o charakterze technicznym, pozostającym bez wpływu na zakres przedmiotowy i merytoryczny przeprowadzanej oceny i podejmowane w jej wyniku decyzje, w tym wynik oceny. Opracowanie wzoru karty oceny formalnej, stanowiącego załącznik do regulaminu pracy KOP jako jeden formularz oceny formalnej dla dwóch oceniających,

²⁸ RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/15.

²⁹ Wnioski o dofinansowanie o końcowych numerach: 0011/16, 0012/16, 0019/16, 0023/16, 0029/16 (początek numeru wszystkich projektów działania 7.1 oznaczano następująco: RPLU.07.01.00-06-...).

miało na celu zobrazowanie obowiązku dokonania niniejszej oceny zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”.

W związku z wyjaśnieniem p.o. Dyrektora, stwierdzono, że w przypadku kart oceny merytorycznej w odrębnych załącznikach do regulaminu pracy KOP określono wzór zbiorczej karty oceny merytorycznej oraz wzór karty oceny merytorycznej dla jednego ocenianego.

(akta kontroli tom II str. 213-248, 510-524, 614-619; tom VI str. 140-177, 280-281)

1.4. Zgodnie z kryteriami wyboru projektów, określonymi w załączniku do kolejnych wersji SZOOP oraz zatwierdzonymi w drodze uchwał Komitetu Monitorującego RPO WL, oceny projektów działania 7.1 dokonywano pod kątem spełnienia kryteriów formalnych dostępu, specyficznych i poprawności, a następnie kryteriów merytorycznych, technicznych, finansowo-ekonomicznych, trafności merytorycznej i rozstrzygających. W regulaminach konkursowych określono, że ocena spełnienia przez projekt kryteriów formalnych³⁰ dokonywana jest przez pracowników DW EFRR powołanych do KOP, a ocena spełnienia przez projekt kryteriów merytorycznych przez ekspertów zewnętrznych/pracowników Instytucji Organizującej Konkurs (IOK) powołanych do KOP.

Pierwszym etapem oceny projektu było sprawdzenie, czy spełnia on kryteria formalne dostępu oraz kryteria formalne specyficzne. Były to kryteria obligatoryjne, spełnienie których było niezbędne do przyznania dofinansowania. W przypadku negatywnej oceny projektu w oparciu o kryteria dostępu lub specyficzne IOK informował wnioskodawców o zakończeniu oceny projektu wraz z informacją o niespełnieniu kryteriów i uzasadnieniem negatywnej oceny. Gdy projekt spełniał te kryteria, podlegał ocenie w oparciu o kryterium formalne poprawności. Kryterium poprawności było obligatoryjnym, którego spełnienie było niezbędne do przyznania dofinansowania³¹, jednak jego niespełnienie nie powodowało od razu negatywnej oceny wniosku – wnioskodawca w trakcie oceny tego kryterium mógł zostać wezwany przez IOK do uzupełnienia/poprawy lub złożenia wyjaśnień do wniosku³². Kryterium specyficzne nie obowiązywało dla projektów dziedzictwa naturalnego w konkursach w 2015 r. i w 2017 r.

Ocenie merytorycznej podlegały projekty spełniające wszystkie kryteria formalne. Pierwszy etap dotyczył oceny projektu pod kątem spełnienia kryteriów technicznych i kryteriów finansowo-ekonomicznych³³, które były kryteriami obligatoryjnymi i niespełnienie przynajmniej jednego z nich skutkowało negatywną oceną projektu. Na etapie oceny IOK mógł zwrócić się do wnioskodawcy o przedstawienie wyjaśnień. Następnie KOP dokonywał oceny projektu pod kątem spełnienia kryteriów trafności merytorycznej, które miały na celu przypisanie projektom określonej liczby punktów i wybranie projektów najbardziej wartościowych w kontekście realizacji celów RPO WL.

(akta kontroli tom I str. 19-24, 122, 207, 223, 361-475)

IZ RPO WL dla każdego z konkursów powołała KOP oraz określiła regulamin jej pracy. W regulaminach określono m.in. zadania, organizację prac, zasady bezstronności i poufności, zasady oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie oraz zasady sporządzenia protokołu z prac KOP. W załącznikach do regulaminów pracy KOP określono wzory: oświadczenia o bezstronności pracownika IOK oraz eksperta, deklaracji poufności, karty weryfikacji wymogów formalnych, karty oceny formalnej, karty oceny merytorycznej³⁴, zbiorczej karty oceny merytorycznej.

Urząd posiadał dokumentację, potwierdzającą zamieszczenie na stronie internetowej IZ RPO WL³⁵ informacji o składzie KOP w odniesieniu do pięciu konkursów. W związku z brakiem danych o zamieszczeniu na stronie składu KOP po konkursie RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/16 wyjaśniono, że nabór został rozstrzygnięty w czerwcu 2018 r. i wówczas na stronie zostały zamieszczone informacje związane z rozstrzygnięciem naboru (w tym

³⁰ Następowo to po etapie weryfikacji wymogów formalnych, dotyczących poprawności wypełnienia i poprawności wniosku i załączników.

³¹ Dotyczyło m.in. zagadnień związanych z poprawnością i spójnością informacji przedstawionych we wniosku i załącznikach.

³² W konkursie ogłoszonym w 2019 r. dotyczyło to także kryterium specyficznego.

³³ W konkursie z 2019 r. także kryteriów technicznych specyficznych i kryteriów finansowo-ekonomicznych specyficznych.

³⁴ W przypadku wzorów kart oceny formalnej i merytorycznej z zastrzeżeniem opisu ustaleń zamieszczonych w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁵ <https://rpo.lubelskie.pl>.

skład KOP). W czerwcu 2019 r. nastąpiła zmiana firmy, która obsługiwała stronę i podczas migracji danych pomiędzy serwerami utracone zostały pliki dotyczące naboru.

Na podstawie przeprowadzonej oceny wniosków przez KOP po każdym konkursie sporządzona została i opublikowana lista ocenionych projektów (lista rankingowa). Na wniosek DW EFRR Zarząd Województwa Lubelskiego w drodze uchwał zatwierdzał listy ocenionych projektów.

Wskazane działania IZ RPO WL były zgodne z art. 44 ust. 1-3, art. 45 ust. 6-7, art. 46 ust. 1, 3-4 ustawy wdrożeniowej.

(akta kontroli tom II str. 510-524, 610-611; tom VI str. 61)

Daty ogłoszenia konkursów były następujące: dla pierwszego konkursu w 2015 r. – 19 listopada 2015 r.; dla drugiego konkursu w 2015 r. – 20 listopada 2015 r. (data rozpoczęcia naboru według regulaminów – 21 grudnia 2015 r.); dla konkursów w 2016 r. – 29 kwietnia 2016 r. (data rozpoczęcia naboru – 30 maja 2016 r.); dla konkursu w 2017 r. – 30 czerwca 2017 r. (data rozpoczęcia naboru – 31 lipca 2017 r.), dla konkursu w 2019 r. – 29 października 2019 r. (data rozpoczęcia naboru po zmianie – 30 listopada 2019 r.).

Konkursy ogłoszono w terminach ustalonych zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

(akta kontroli tom I str. 19-24, 122, 207, 223; tom II str. 510-524; tom VI str. 130-132)

W przypadku projektów, na których realizację podpisano umowy o dofinansowanie w ramach konkursu z 2015 r., okres między złożeniem wniosku a podpisaniem umowy wyniósł ponad rok i dwa miesiące (od 29 stycznia 2016 r. do kwietnia 2017 r.). Dla projektów pierwszego konkursu z 2016 r. okres ten³⁶ wyniósł niecałe dziewięć miesięcy (28-29 lipca 2016 r. – 26-28 kwietnia 2017 r.), projektów drugiego konkursu z 2016 r. – ponad 12 miesięcy³⁷ (lipiec 2016 r. – lipiec-sierpień 2017 r.). W przypadku projektów konkursu z 2017 r. – ponad 10 miesięcy³⁸ (koniec sierpnia 2017 r. – lipiec 2018 r.), a spośród projektów konkursu z 2019 r. – niecałe dziewięć miesięcy³⁹ (koniec grudnia 2019 r. – wrzesień 2020 r.). Najdłużej trwała weryfikacja wymogów formalnych i ocena formalna wniosków i najczęściej przedłużano te etapy wyboru projektów. W pierwszym konkursie w 2015 r. ponad cztery miesiące wyniósł okres od decyzji o dofinansowaniu projektów do podpisania umów.

Zgodnie z postanowieniami regulaminów: weryfikacja wymogów formalnych projektów trwała nie dłużej niż 30 dni roboczych od daty zamknięcia naboru wniosków⁴⁰; ocena formalna przeprowadzana była w terminie nie dłuższym niż 60 dni roboczych od dnia zakończenia weryfikacji wymogów formalnych⁴¹; ocena merytoryczna w terminie nie dłuższym niż 60 dni roboczych od dnia zakończenia oceny formalnej projektów⁴²; ZWL w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od daty zakończenia oceny merytorycznej wniosków dokonywał wyboru projektów do dofinansowania na podstawie listy rankingowej. Wybrani wnioskodawcy zobowiązani byli do złożenia pełnej dokumentacji przed podpisaniem umowy⁴³, a następnie po zakończeniu jej weryfikacji ZWL podpisywał z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie w terminie: nie dłuższym niż 20 dni roboczych (konkursy z 2015 r.), nie dłuższym niż 90 dni roboczych od dnia wyboru projektów (2016 r.), nie dłuższym niż 40 dni roboczych od dnia wyboru (2017 r.). P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że terminy kolejnych etapów wyboru projektów w regulaminach nie wynikały z obowiązujących zaleceń, wytycznych lub ustaleń, ani z zewnętrznych uwarunkowań. Wskazał, że ustawa wdrożeniowa i Wytyczne w zakresie trybów wyboru nie regulują kwestii trwania oceny projektów zgłaszanych do dofinansowania ze środków UE, w tym poszczególnych jej etapów.

Marszałek WL wyjaśnił m.in., że przyczyną wydłużania terminów weryfikacji wymogów/warunków formalnych oraz oceny formalnej projektów złożonych w ramach konkursów, w tym wydłużania ww. terminów, była duża liczba składanych wniosków

³⁶ Dofinansowanie 10 pierwszych projektów.

³⁷ Dofinansowanie pierwszych 36 projektów.

³⁸ Dofinansowanie pierwszych 12 projektów.

³⁹ Dofinansowanie pierwszych 41 projektów.

⁴⁰ Od konkursów w 2016 r. uwzględniono w uzasadnionych przypadkach możliwość przedłużenia.

⁴¹ W uzasadnionych przypadkach termin mógł zostać przedłużony.

⁴² W uzasadnionych przypadkach termin mógł zostać przedłużony.

⁴³ W konkursach z 2015 r. – w terminie 3 miesięcy od daty otrzymania informacji o wyborze projektu, z 2016 r. – 30 dni roboczych; z 2017 r. i z 2019 r. – 10 dni roboczych od doręczenia wezwania.

o dofinansowanie. Przedłużenie weryfikacji wymogów/warunków formalnych oraz oceny formalnej było niezbędne z uwagi na zachowanie wszystkich terminów wynikających z regulaminów i zapewnienie poprawności weryfikacji wszystkich złożonych wniosków. Czynnikiem wydłużającym cały proces od złożenia wniosku do podpisania umowy było wprowadzenie na gruncie ustawy wdrożeniowej etapu weryfikacji wymogów/warunków formalnych, a także obowiązek doręczania wezwań do złożenia poprawy/uzupełnienia wniosku przez operatora pocztowego lub elektronicznej skrzynki podawczej. Stwierdził, że ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027⁴⁴ uprościła zasady w zakresie oceny i wyboru projektów do dofinansowania, ponieważ zniósła przepisy dotyczące konieczności weryfikacji warunków formalnych oraz wprowadziła rozwiązania zapewniające elektroniczny system przekazywania wezwań do uzupełnienia/poprawiania wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli tom I str. 30-31; tom II str. 610-611; tom V str. 16-25; tom VI str. 71-72, 135)

Analizę prawidłowości wyboru projektów do dofinansowania przeprowadzono na próbie dokumentacji dotyczącej 27 projektów⁴⁵ zgłoszonych i ocenianych w konkursach (tj. 11,25% zgłoszonych do dofinansowania). W próbie było pięć wniosków złożonych w ramach konkursu RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/15, trzy – RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/15, trzy – RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/16, osiem – RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/16, jeden – RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/17, siedem – RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/19. Dokumentacja 27 projektów obejmowała: 14 wniosków o dofinansowanie, które rekomendowano do dofinansowania i podpisano umowy na wartość całkowitą 41 325 472,26 zł (w tym dofinansowanie 30 770 202,97 zł; do końca marca 2022 r. przekazano 27 646 549,59 zł⁴⁶); jeden wniosek rekomendowany do dofinansowania, lecz niezakwalifikowany z powodu wyczerpania kwoty alokacji; dziewięć wniosków, które zostały odrzucone na etapie oceny formalnej KOP; trzy – odrzucone na etapie oceny merytorycznej KOP (w unieważnionym konkursie). Analiza wykazała m.in., że: wnioski zostały ocenione pod względem kryteriów formalnych i merytorycznych przez członków KOP; IZ RPO WL przekazała wnioskodawcom pisemną informację o zakończeniu oceny projektu i jej wyniku wraz z uzasadnieniem tej oceny, podając liczbę punktów otrzymanych przez projekt lub informację o spełnieniu albo niespełnieniu kryteriów wyboru projektów; w przypadku projektów, które otrzymały negatywną ocenę, informacja zawierała pouczenie o możliwości wniesienia protestu (było to zgodne z art. 45 ust. 3-5 ustawy wdrożeniowej).

(akta kontroli tom II str. 252-320, 505-524, 610-611, 614-619)

W badanej próbie wniosków znajdował się wniosek o dofinansowanie o końcowym numerze 0079/16 (wybrany do dofinansowania 5 lipca 2017 r.). We wniosku złożonym 29 lipca 2016 r. wnioskodawca podał następujące wartości docelowe wskaźników: *Wzrost odwiedzin* – 200, *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* – 1200. Po dokonaniu oceny formalnej pod kątem spełnienia kryterium poprawności przez KOP skierowano do wnioskodawcy wezwanie do uzupełnienia/poprawy lub złożenia wyjaśnień, m.in. informując, że błędnie wpisano wartości docelowe wskaźników *Wzrost odwiedzin* oraz *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*, w związku z czym należy dokonać korekty i wpisać odpowiednio: 1200 i 1000. Wnioskodawca w piśmie przewodnim do zmienionego wniosku podał m.in., że wskaźniki skorygowano, jednak do wartości innych niż sugerowały uwagi sprawdzających⁴⁷ i wskazał ponownie te same wartości co w poprzednim wniosku: *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* – 1200, a *Wzrost odwiedzin* – 200. Jednak w zmienionym wniosku o dofinansowanie wartości docelowe obydwu wskaźników zostały określone w inny sposób w jednej wartości: 200. Taka była też ostateczna wartość docelowa tych wskaźników. Na podstawie dokumentacji oceny (zapisów w kartach oceny formalnej oraz pisma do wnioskodawcy) brak było możliwości ustalenia, jakimi przesłankami kierowali się oceniający, prosząc

⁴⁴ Dz. U. poz. 1079.

⁴⁵ O końcowych numerach: 0001/16, 0006/16; 0019/19, 0026/19, 0059/19; 0055/16; 0113/16; 0138/16; 0037/17; 0025/16, 0008/19, 0009/19, 0013/19; 0031/16; 0040/16; 0049/16; 0029/16; 0065/16; 0062/16; 0079/16; 0107/16; 0076/16; 0108/16; 0118/16; 0098/16; 0023/16; 0053/19.

⁴⁶ Całkowicie rozliczono 11 z 14 projektów.

⁴⁷ Podano, że po konsultacji telefonicznej z osobą wskazaną do kontaktu w piśmie.

wnioskodawcę w wezwaniu o korekty⁴⁸ oraz dlatego zaakceptowano wskazane wartości 200 osób/rok we wniosku o dofinansowanie, które w przypadku jednego wskaźnika były rozbieżne z wezwaniem, a drugiego identyczne jak we wniosku przed wezwaniem.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że szacowanie wartości docelowych wskaźników należy do obowiązków wnioskodawców. To wnioskodawca, znając uwarunkowania realizacji projektu, może właściwie oszacowywać przedmiotowe wartości. Osoby dokonujące oceny wniosków o dofinansowanie, w analizowanym przypadku wskazały kierunek ewentualnych zmian w ww. wniosku o dofinansowanie w zakresie wartości docelowych wskaźników, uwzględniając zapisy wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Mając na uwadze powyższe, oceniający jako właściwe przyjęli wartości docelowe ww. wskaźników określone we wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli tom I str. 223; tom II str. 248, 346, 610-611; tom IV str. 109-194; tom V str. 3-93; tom VI str. 58-60, 282-283)

Zgodnie z przyjętą definicją wskaźników rezultatu opisanych w załącznikach nr 5 do regulaminów konkursów (oraz wynikającą z zapisów *Podręcznika monitorowania wskaźników na poziomie projektu w ramach RPO WL*⁴⁹), w opisie sposobu pomiaru wskaźnika *Wzrost odwiedzin* podano (*Metoda pomiaru*) m.in.: *Zatem od przewidywanej liczby odwiedzających miejsca objęte wsparciem po realizacji projektu należy odjąć liczbę odwiedzin w ostatnim pełnym roku kalendarzowym przed rozpoczęciem realizacji projektu.*

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że wartość wskaźnika *Wzrost odwiedzin* co do zasady nie powinna być większa od wartości wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* w ramach jednego projektu. Osoby liczone do wskaźnika *Wzrost odwiedzin* zawierają się we wskaźniku *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*.

Analiza złożonej na konkurs dokumentacji wykazała, że w przypadku dwóch projektów dziedzictwa kulturowego⁵⁰ (w tym projektu o końcowym numerze 0098/16 oraz wskazanego powyżej 0079/16) wnioskodawcy złożyli pierwsze wnioski o dofinansowanie w sposób poprawny pod względem wskazanego sposobu obliczenia, a niepoprawne pod tym względem były wezwania KOP skierowane do wnioskodawców po dokonaniu pierwszej oceny formalnej wniosków⁵¹. W przypadku projektu o końcowym numerze 0098/16 wnioskodawca w pierwszym wniosku o dofinansowanie złożonym na konkurs wykazał następujące wartości docelowe wskaźników: *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* – 1614; *Wzrost odwiedzin* – 300⁵². Po dokonaniu oceny formalnej pod kątem spełnienia kryterium poprawności przez KOP wezwano beneficjenta do uzupełnienia/poprawy wniosku, wskazując m.in., że wartości są błędnie wpisane i należy wpisać wartości docelowe: *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* – 1314; *Wzrost odwiedzin* – 1614. Wnioskodawca dostosował się do wezwania i zmienił wskaźniki⁵³.

(akta kontroli tom I str. 223; tom II str. 248, 346, 610-611; tom IV str. 109-194; tom V str. 3-93; tom VI str. 58-60, 298-302)

W przypadku 50 wniosków o dofinansowanie, spośród 52, które zostały na etapie analizy formalnej przez KOP negatywnie ocenione w konkursach⁵⁴ i w przypadku których skierowano do wnioskodawców stosowną informację w tym zakresie wraz z uzasadnieniem niespełnienia kryterium/kryteriów formalnych, uzasadnienia niespełnienia kryteriów zostały

⁴⁸ P.o. Dyrektor wyjaśnił, powołując się na zapisy pkt 6 podrozdziału 2.1.3 Wytycznych w zakresie monitorowania, że zmiana wynikała z wezwania KOP do zmiany wartości bazowej wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* z 1000 na 0.

⁴⁹ Publikacja przygotowana na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie opracowana przez zewnętrznego eksperta na potrzeby ewaluacji *Ocena systemu monitorowania postępu rzeczowego wraz z oszacowaniem wartości docelowych wskaźników mierzonych na poziomie projektu w ramach RPO WL 2014-2020*. Data podpisania: 23 lipca 2019 r.

⁵⁰ Dotyczyły konkursu nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/16.

⁵¹ KOP po pierwszej analizie formalnej wniosków o dofinansowanie wezwala wnioskodawców do korekty wartości wskaźników rezultatu w taki sposób, aby wartość wskaźnika *Wzrost odwiedzin* była wyższa od wartości wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*.

⁵² Dane te miały potwierdzenie w opisie metodologii szacowania wartości wskaźnika. Założono wartość bazową wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* na poziomie 1314 osób, w związku z czym wzrost oszacowano na około 300 osób.

⁵³ Opis metodologii pozostał ten sam co we wcześniejszym wniosku.

⁵⁴ Oraz spośród 246 wniosków złożonych w ramach wszystkich sześciu konkursów.

przedstawione wyłącznie w pismach IOK do wnioskodawców o negatywnej ocenie formalnej. W sporządzonych przez członków KOP w systemie teleinformatycznym kartach oceny formalnej, które potwierdzały dokonanie indywidualnych ocen, sformułowano tylko odpowiedzi na pytania dotyczące poszczególnych kryteriów oceny w formie konkluzji dotyczących spełniania lub niespełniania kryteriów (tak/nie), a w części pt. *Uzasadnienie* lub *Wynik oceny formalnej Decyzja*⁵⁵ oceniający podawali na ogół informacje, że wniosek nie spełnia kryteriów formalnych⁵⁶. Oprócz wezwań do uzupełnienia/poprawienia wniosków o dofinansowanie, które według informacji p.o. Dyrektora, były pomocne przy sporządzaniu uzasadnień, Urząd nie posiadał innej dokumentacji, związanej z przygotowaniem treści uzasadnień w pismach do wnioskodawców informujących o ocenie negatywnej projektu. W konsekwencji treść zbiorczego uzasadnienia w piśmie IOK nie miała odzwierciedlenia w dokumentacji indywidualnych ocen sporządzonych przez członków KOP.

W świetle pkt 9 podrozdziału 7.3 (*Ocena projektów*) Wytucznych w zakresie trybów wyboru⁵⁷ KOP dokonuje oceny na opracowanych przez IOK stosownych formularzach oceny (np. karty oceny projektu) lub w dedykowanych systemach informatycznych. Powinny one umożliwiać przygotowanie uzasadnienia wyniku oceny kryteriów zgodnie z zasadą określoną w rozdziale 4 pkt 1 lit. b ww. Wytucznych. W myśl rozdziału 4 (*Ogólne warunki wyboru projektów*) pkt. 1 lit. b właściwa instytucja podczas procesu wyboru projektów zobowiązana jest do przestrzegania m.in. zasady rzetelności – rozumianej jako obowiązek zgodnej z ustanowionymi regułami oceny każdego projektu. Zasada ta jest realizowana co najmniej poprzez pisemne uzasadnienie wyniku oceny spełniania każdego z kryteriów, które zostało ocenione negatywnie oraz w przypadku kryterium punktowego nie przyznano maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów. Każde uzasadnienie zawiera przynajmniej wskazanie wszystkich okoliczności, które przesądziły o negatywnym wyniku oceny spełniania danego kryterium lub wskazanie okoliczności uniemożliwiających przyznanie maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów lub wskazanie okoliczności, które zdecydowały o przyznaniu określonej liczby punktów⁵⁸. Jednocześnie zgodnie z pkt 18 rozdziału 5 Wytucznych w zakresie trybów wyboru⁵⁹ ocena każdego projektu jest dokumentowana przez właściwą instytucję (np. poprzez wypełnienie kart oceny, sporządzanie protokołów, notatek itp.).

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że karty oceny zamieszczone w systemie teleinformatycznym LSI2014 zostały opracowane w taki sposób, iż kryterium formalne poprawności, a także kryteria techniczne oraz finansowo-ekonomiczne zdefiniowane są poprzez zestaw pytań cząstkowych. Także kryteria dostępu oraz formalne specyficzne precyzyjnie wskazują, co jest przedmiotem oceny. Umożliwia to przygotowanie uzasadnienia wyniku oceny każdego z kryteriów, które zostało ocenione negatywnie. Pismo informujące o negatywnej ocenie projektu kierowane do wnioskodawców stanowi rozwinięcie informacji zawartych w kartach oceny i jest integralnym elementem dokumentacji związanej z oceną projektów aplikujących o wsparcie.

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej poinformował, że uzasadnienie wyniku oceny nie musi być formułowane na kartach oceny projektu. Wytuczne w zakresie trybów wyboru wymagają, aby dokumentowanie ocen cząstkowych projektów (poszczególnych kryteriów) umożliwiała przygotowanie uzasadnienia oceny projektu. Jednocześnie nie przesądzają, w jakiej formie ma być przygotowane uzasadnienie.

(akta kontroli tom I str. 210-223, 361-475; tom II str. 214-248, 252-320, 610-611; tom V str. 45-48, 93-693; tom VI str. 265-288, 356-362, 368-378, 420-424, 430-442)

W 34 projektach działania 7.1 wybranych w dwóch konkursach zorganizowanych w 2016 r. (RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/16 i RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/16), wnioskodawcy składając wniosek o dofinansowanie, nie wykazali pomocy publicznej w odniesieniu

⁵⁵ W przypadku kart oceny formalnej projektów o końcowych numerach: 0137/16, 0133/16, 0041/16, 0036/16, 0033/16, 0022/16, 0021/16, 0018/16, 0014/16, 0013/16, 0010/15, 0002/16, 0001/16, 0035/16, 0037/16, 0135/16.

⁵⁶ Otrzymuje ocenę negatywną, został odrzucony, nie został poprawiony, itp.

⁵⁷ Zatwierdzonych 31 marca 2015 r. Pkt 9 podrozdziału 6.4 Wytucznych zatwierdzonych 6 marca 2017 r. Pkt 10 podrozdziału 6.4 Wytucznych zatwierdzonych 13 lutego 2018 r.

⁵⁸ W Wytucznych zatwierdzonych 13 lutego 2018 r. dodano: Uzasadnienie zawiera odniesienie do pozyskanych w toku oceny projektów informacji i wyjaśnień, o których mowa w rozdziale 5 pkt 20. Uzasadnienie nie może być formułowane jako przypuszczenia lub wątpliwości.

⁵⁹ Zatwierdzonych 31 marca 2015 r. Pkt 13 rozdziału 5 Wytucznych zatwierdzonych 6 marca 2017 r. Pkt 22 rozdziału 5 Wytucznych zatwierdzonych 13 lutego 2018 r.

do kosztów zarządzania i promocji. Na etapie oceny formalnej wniosków pod kątem spełnienia kryterium poprawności, IZ RPO WL pisemnie wezwała ich do dokonania zmian w tym zakresie, powołując się m.in. na art. 53 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu⁶⁰ (rozporządzenie nr 651/2014) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020⁶¹ (rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na kulturę). W wezwaniu IZ RPO WL m.in. zawarła pouczenie, że niedokonanie przez wnioskodawcę wszystkich wskazanych uzupełnień/poprawek będzie podstawą negatywnej oceny wniosku. Wnioskodawcy dokonali zmiany kwalifikacji tych kosztów. Kwota kosztów zarządzania i promocji objęta pomocą publiczną we wskazanych projektach wyniosła 2 189 891,68 zł.

Następnie, na etapie realizacji projektów IZ RPO WL wezwała beneficjentów do zmiany kwalifikacji tych kosztów, ponownie powołując się na art. 53 rozporządzenia 651/2014 oraz rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy inwestycyjnej na kulturę i zaleciła skorygować wnioski o dofinansowanie poprzez objęcie kosztów zarządzania oraz promocji regulami pomocy de minimis lub przeniesienie do wydatków niekwalifikowalnych i pokrycie z wkładu własnego beneficjenta. Beneficjenci zastosowali się do zaleceń. W 27 podpisanych aneksach koszty te zostały objęte regulami pomocy de minimis, w dwóch przypadkach rozwiązano umowy, a w pięciu zawarto aneksy, w których beneficjenci przejęli te koszty jako wkład własny i ponieśli wydatki niekwalifikowalne w łącznej kwocie 27 172,14 zł. W związku z wątpliwościami jednego z beneficjentów⁶² IZ RPO WL stwierdziła, m.in., że poza sporem pozostaje fakt, że wnioskodawca na etapie oceny wniosku zaakceptował przyjętą przez IZ RPO kwalifikację projektu, a okoliczności przywołane przez beneficjenta nie dają wystarczających podstaw do twierdzenia, że ocena była nieprawidłowa.

(akta kontroli tom IV str. 19-30, 47-48, 196-210, 213-669, 689-690; tom V str. 6-8; tom VI str. 20-23)

1.5. W programie operacyjnym *Fundusze Europejskie dla Lubelskiego 2021-2027* przewidziano kontynuowanie wsparcia inwestycji w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przede wszystkim w ramach Priorytetu VI *Rozwój infrastruktury społecznej i zdrowotnej* celu szczegółowego 4(vi)⁶³ (Cel Polityki 4), w ramach którego przewidziano wzmocnienie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych⁶⁴. Wsparcie związane ze wzmocnieniem kultury i turystyki uwzględniono także w ramach Priorytetu XI *Rozwój zrównoważony terytorialnie* w celach szczegółowych 5(i) oraz 5(ii).

W projekcie programu określono dla celów szczegółowych 4(vi), 5(i) oraz 5(ii) wskaźniki produktu: *Liczba obiektów kulturalnych i turystycznych objętych wsparciem* (odpowiednio 73, 43 i 131); *Długość wspartych szlaków turystycznych* (tylko dla 4(vi) – 175,66 km) i wskaźnik rezultatu bezpośredniego *Liczba osób odwiedzających obiekty kulturalne i turystyczne objęte wsparciem* (odpowiednio 353 392, 432 881 oraz 598 539 osób/rok). W związku z brakiem wskaźnika rezultatu bezpośredniego *Wzrost odwiedzin* Marszałek WL wyjaśnił m.in., że IZ RPO WL w pierwszej kolejności wybierała wskaźniki z katalogu wskaźników przygotowanych przez Komisję Europejską (*Załącznik I do Rozporządzenia w sprawie EFRR/Funduszu Spójności (UE) 2021/1058*), następnie wskaźniki zawarte w projekcie Listy Wskaźników Kluczowych (opracowanym przez Ministerstwo), a w przypadku braku adekwatnych wskaźników na dwóch poprzednich listach opracowywała wskaźnik specyficzny dla programu. Biorąc powyższe pod uwagę, wskaźnik

⁶⁰ Dz. Urz. UE. L. z 2014 nr 187 str. 1.

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1594. Powołanie dotyczyło obowiązującej w tym czasie wersji rozporządzenia (Dz. U. z 2015 r. poz. 1364).

⁶² Projektu o końcowym numerze 0128/16, którego beneficjentem była parafia.

⁶³ Wzmocnienie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych.

⁶⁴ Na etapie kontroli NIK założenia miały charakter rozwiązań projektowanych, które mogły ulec modyfikacjom w toku dalszych prac, w szczególności procesu negocjacji z Komisją Europejską, czy podpisania Umowy Partnerstwa dla realizacji Polityki Spójności 2021-2027 w Polsce.

w perspektywie finansowej 2021-2027 został zastąpiony przez wskaźniki z listy KE, tj. wskaźnik rezultatu bezpośredniego *Liczba osób odwiedzających obiekty kulturalne i turystyczne objęte wsparciem*, który w ocenie IZ RPO jest adekwatny do zobrazowania efektów interwencji zaplanowanych w ramach projektu programu.

Marszałek wyjaśnił także, że Uchwałą ZWL z dnia 14 marca 2022 r. przyjęto projekt programu, określając jednocześnie m.in. alokację na cel szczegółowy 4(vi) na poziomie 100 040 000 euro. Alokacja zaprogramowana w ramach celu szczegółowego 4(vi) w projekcie programu jest wyższa niż alokacja na Oś Priorytetową 7 w ramach RPO WL o prawie 15 mln euro, pomimo wymogów związanych koniecznością uwzględnienia w programie limitów koncentracji tematycznej środków EFRR na Cele Polityki 1 i 2 oraz na cele klimatyczne, środków na Pomoc Techniczną finansowaną z EFRR oraz wysokie zapotrzebowanie na środki EFRR w takich dziedzinach, jak transport, zdrowie, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (17 Miejskich Obszarów Funkcjonalnych).

(akta kontroli tom V str. 25-33; tom VI str. 60)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UM WL w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd, realizując zadania IZ RPO WL, na etapie oceny formalnej projektów działania 7.1 w 2017 r. i w 2019 r., nie przestrzegał pkt 9 podrozdziału 2.2.1 Wytycznych w zakresie monitorowania, ponieważ nie zapewnił jednolitego stosowania w projektach tego samego typu i zakresu wsparcia kluczowych wskaźników rezultatu ujętych w WLWK.

W przypadku projektów pozakonkursowych, na etapie podpisywania preumów, jednego spośród pięciu przyszłych beneficjentów nie zobowiązano do ujęcia w załączniku nr 1 wskaźnika *Wzrost odwiedzin*, a na etapie oceny wniosków o dofinansowanie do wykazania w projekcie, oprócz wskaźnika rezultatu bezpośredniego *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* także nowo wprowadzonego w SZOOP wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów*⁶⁵.

W konkursie, ogłoszonym w 2019 r., pozytywnie pod względem formalnym oceniono wnioski, w których:

- pięciu wnioskodawców projektów, analogicznych pod względem zakresu udzielanego wsparcia oraz typu, dotyczących obiektów dziedzictwa kulturowego, w projekcie wykazało dwa wskaźniki *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* i *Liczba korzystających z obiektów*⁶⁶, a czterech tylko wskaźnik *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*⁶⁷;
- dwóch wnioskodawców projektów, dotyczących dziedzictwa naturalnego, wykazało w projekcie tylko wskaźnik *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*⁶⁸, trzech *Liczba korzystających z obiektów*⁶⁹, a jeden obydwie wskaźniki⁷⁰.

W świetle pkt 9 podrozdziału 2.2.1 Wytycznych w zakresie monitorowania IZ zapewnia stosowanie na poziomie projektów wszystkich adekwatnych wskaźników kluczowych, właściwych dla zakresu udzielanego wsparcia, w szczególności poprzez weryfikację poprawności ich zastosowania w projektach przez właściwe instytucje.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że:

- w projekcie pozakonkursowym KOP nie zobowiązywała wnioskodawcy do wykazania we wniosku o dofinansowanie wskaźnika *Wzrost odwiedzin*, dążąc do zapewnienia zgodności zakresu rzeczowego projektu z zakresem wynikającym z preumowy, a wskaźnik ten nie został ujęty w załączniku do preumowy; brak nowo wprowadzonego w SZOOP wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów* wynikał z omyłki KOP⁷¹;

⁶⁵ Wniosek o końcowym numerze 0038/17 (*Łańcuch Kreatywności*).

⁶⁶ Wnioski o końcowych numerach: 0021/19, 0022/19; 0024/19; 0027/19; 0031/19.

⁶⁷ Wnioski o końcowych numerach: 0008/19, 0033/19; 0037/19; 0042/19.

⁶⁸ Wnioski o końcowych numerach: 0012/19; 0020/19.

⁶⁹ Wnioski o końcowych numerach: 0009/19; 0041/19; 0055/19 (w przypadku wniosku 0055/19 wnioskodawca w pierwszym wniosku wykazał wskaźnik *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*, lecz KOP po analizie formalnej wezwała go do zmiany wskaźnika na *Liczba korzystających z obiektów*, wskazując, że wskaźnik jest nieadekwatny do zakresu rzeczowego projektu, gdyż nie dotyczył on obiektów zasobów kultury).

⁷⁰ Wniosek o końcowym numerze: 0039/19.

⁷¹ Na etapie oceny formalnej wniosku KOP omyłkowo wezwała wnioskodawcę o uzupełnienie wniosku o wskaźnik już ujęty we wniosku (*Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*), a wezwanie miało dotyczyć wskaźnika: *Liczba korzystających z obiektów* (dlatego ostatecznie nie było go w projekcie).

- w projektach konkursowych projekty dotyczące obiektów dziedzictwa naturalnego swoim zakresem obejmują również dziedzictwo kulturowe, oba te zakresy wzajemnie się przenikają, dlatego też wybór wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* przy równoczesnym wyborze wskaźnika *Wzrost odwiedzin* uznawano za wystarczający i nie wzywano do dodania wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów*.

Z informacji i wyjaśnień, uzyskanych przez NIK w trakcie niniejszej kontroli od Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, wynika, że weryfikacja, czy wszystkie adekwatne wskaźniki z WLWK zostały zastosowane w projekcie, następuje na etapie oceny wniosku o dofinansowanie – tym samym IZ jest zobowiązana zadbać, aby w projektach tego samego typu w ramach danego konkursu zastosowany został ten sam zestaw wskaźników kluczowych. Powyższa zasada powinna zostać zastosowana także w projektach pozakonkursowych.

(akta kontroli tom I str. 211-223; tom II str. 214-248, 610-611; tom V str. 12-13, 79; tom VI str. 236-248, 271-277, 384-402, 420-424, 430-442)

2. Urząd, realizując zadania IZ RPO WL, nie w pełni rzetelnie opracował dokumentację konkursowe pięciu konkursów dla działania 7.1 w latach 2015-2019. Świadczyło o tym:

- Niewykazanie w załącznikach nr 5 do regulaminów konkursów w 2016 r. (pt. *Opis wskaźników w ramach Działania 7.1*) ujętego w WLWK wskaźnika kluczowego produktu *Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem*.

Wskaźnik ten nie został wskazany w załącznikach nr 5 do regulaminów dwóch konkursów w 2016 r. (pt. *Opis wskaźników w ramach Działania 7.1*). W związku z uwagami KOP, został ujęty przez część wnioskodawców we wnioskach o dofinansowanie⁷², stanowiących załącznik do umowy oraz kolejnych aneksach, a także we wnioskach o płatność.

W świetle pkt 9 podrozdziału 2.2.1 Wytycznych w zakresie monitorowania IZ zapewnia stosowanie na poziomie projektów wszystkich adekwatnych wskaźników kluczowych, właściwych dla zakresu udzielanego wsparcia, w szczególności poprzez wskazanie ich każdorazowo w regulaminie konkursu jako obligatoryjne.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że wskaźnik nie został umieszczony w załączniku nr 5 omyłkowo. Wskazał jednocześnie, że dokumentacja konkursowa wskazywała na możliwość wyboru przedmiotowego wskaźnika, ponieważ zgodnie z załącznikiem nr 2 do regulaminu konkursu (Instrukcją wypełniania wniosku o dofinansowanie) wnioskodawcy mieli obowiązek wybrać wszystkie wskaźniki produktu, adekwatne do zakresu rzeczowego projektu, które zostaną osiągnięte dzięki realizacji projektu, a także, że wnioskodawcy (według załącznika nr 5) zobowiązani byli do wyboru w pierwszej kolejności wskaźników z ram wykonania, a ww. wskaźnik był wskaźnikiem z ram wykonania.

- Nieokreślenie wzorów kart oceny formalnej i merytorycznej w załącznikach do regulaminu pracy KOP w konkursie w 2019 r.

W załącznikach nr 4 i nr 5 do regulaminu pracy KOP w konkursie ogłoszonym w 2019 r., zamiast określenia wzoru karty oceny formalnej i karty oceny merytorycznej, powielono dane załącznika nr 6 do regulaminu konkursu pt. „Kryteria oceny projektów” w zakresie danych dotyczących kryteriów formalnych i merytorycznych. P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że głównym celem ujmowania wzorów kart oceny jako załączników do regulaminów pracy KOP jest wskazanie członkom KOP, w oparciu o jakie kryteria dokonywana będzie ocena, wzór karty oceny zawierał kryteria formalne tożsame z kryteriami określonymi w regulaminie, a odmienna wizualizacja kart w systemie teleinformatycznym od wzorów kart stanowiących załącznik nr 4 do regulaminu pracy KOP jest wyłącznie niezgodnością o charakterze technicznym, pozostającym bez wpływu na zakres przedmiotowy i merytoryczny przeprowadzanej oceny i podejmowane w jej wyniku decyzje, w tym wynik oceny.

- Niewłaściwe wskazanie stosowania kryteriów specyficznych w kryteriach oceny w regulaminach dwóch konkursów ogłoszonych w 2015 r. i jednego w 2017 r.,

⁷² Na przykład we wnioskach (projektach) o numerach końcowych: 0076/16, 0107/16, 0062/16, 0098/16, 0118/16. Analiza przekazanych danych wskazuje, że wskaźnik ten ujęto ogółem w 48 projektach w tych dwóch konkursach.

dotyczących projektów w zakresie dziedzictwa naturalnego, w których takie kryterium nie miało zastosowania.

W regulaminach dwóch konkursów ogłoszonych w 2015 r. i jednego w 2017 r., które dotyczyły projektów w zakresie dziedzictwa naturalnego, określono w punktach 5-9⁷³ lub 6-10⁷⁴ podrozdziału 6.1.2, że ocena projektu w oparciu o kryteria specyficzne (obok kryteriów dostępu) była koniecznym elementem oceny formalnej, a spełnienie przez projekt wszystkich kryteriów specyficznych (oprócz kryteriów dostępu) było warunkiem przejścia do oceny formalnej poprawności. Dla projektów dziedzictwa naturalnego w tych konkursach nie zostały określone kryteria specyficzne w uchwałach Komitetu Monitorującego RPO WL. W załączniku nr 6 do tych regulaminów (pt. *Kryteria oceny projektów*) zgodnie z przyjętymi kryteriami oceny formalnej w uchwałach Komitetu Monitorującego, a niezgodnie ze wskazanymi zapisami regulaminów, nie wykazano kryteriów formalnych specyficznych.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że powołanie się w treści ww. regulaminów na kryteria specyficzne stanowiło wyłącznie omyłkę techniczną, gdyż rzeczywisty zakres dokonywanej oceny zdefiniowany został w załączniku nr 6. Zakres kryteriów, w oparciu o które oceniane są projekty w danym konkursie definiuje załącznik nr 6 do regulaminu. Jak wskazano w pkt 2 podrozdziału 6.1.2 tych regulaminów ocena projektów dokonywana jest w oparciu o kryteria wyboru projektów zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPO, określone w załączniku nr 6 do regulaminu. Wskazał, iż załączniki do regulaminów konkursów stanowiły ich integralną część.

(akta kontroli tom I str. 217-223; tom II str. 213-248, 510-524, 614-619; tom III str. 393-394; tom VI str. 143-146, 280-281)

3. Urząd, realizując zadania IZ RPO WL, nie w pełni rzetelnie sprawował nadzór nad wyborem projektów do dofinansowania.

– Na etapie przygotowania i podpisania preumowy, dotyczącej projektu pozakonkursowego o końcowym numerze 0038/17 (*Łańcuch Kreatywności*), a następnie oceny formalnej wniosku o dofinansowanie, nie wyegzekwowano od wnioskodawcy wykazania w projekcie wskaźnika *Wzrost odwiedzin*, tj. wspólnego wskaźnika produktu, określonego w załączniku I do Rozporządzenia 1301/2013 oraz wskaźnika produktu priorytetu inwestycyjnego 6c RPO WL.

P.o. Dyrektor wyjaśnił, że mając na uwadze zapisy Instrukcji wykonawczej IZ RPO WL i dążąc do zapewnienia zgodności zakresu rzeczowego projektu z zakresem wynikającym z preumowy, KOP nie zobowiązywała wnioskodawcy do wykazania we wniosku o dofinansowanie wskaźnika *Wzrost odwiedzin*. Tym samym w ramach nadzoru nad KOP nie stwierdzono niezgodności z przepisami ustawy wdrożeniowej i regulaminem konkursu.

– Pozytywnie pod względem formalnym oceniono pięć projektów dziedzictwa naturalnego w konkursie ogłoszonym w 2017 r.⁷⁵ oraz dwa w konkursie z 2019 r.⁷⁶, w których wnioskodawcy wykazali we wnioskach nieadekwatny do zakresu projektu kluczowy wskaźnik rezultatu *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*. Wskaźnik ten, zgodnie z definicją określoną w załącznikach nr 5 do regulaminów konkursów, dotyczył wyłącznie obiektów dziedzictwa kulturowego.

P.o. Dyrektor wyjaśnił, że w projektach konkursowych projekty dotyczące obiektów dziedzictwa naturalnego swoim zakresem obejmują również dziedzictwo kulturowe, oba te zakresy wzajemnie się przenikają.

– Na etapie oceny formalnej dwóch wniosków o dofinansowanie o numerach końcowych 0079/16 i 0098/16, dotyczących projektów dziedzictwa kulturowego w konkursie z 2016 r., wezwano wnioskodawców do skorygowania wniosków w zakresie zakładanych wartości docelowych wskaźników *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* i *Wzrost odwiedzin* w sposób niezgodny z definicją tych wskaźników w załącznikach nr 5 do regulaminów konkursów.

⁷³ RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/17.

⁷⁴ RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/15 i RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/15.

⁷⁵ Wnioski o końcowych numerach: 0003/17; 0005/17; 0008/17; 0010/17; 0016/17.

⁷⁶ Wnioski o końcowych numerach: 0012/19; 0020/19.

Odnosząc się do przyczyn wezwania wnioskodawcy projektu o numerze końcowym 0079/16 do skorygowania danych dotyczących wskaźników, p.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że wnioskodawca został wezwany do skorygowania wartości docelowej wskaźnika rezultatu *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* przy uwzględnieniu konieczności skorygowania wartości bazowej tego wskaźnika. Zmiana wartości wskaźnika *Wzrost odwiedzin* była konsekwencją ww. zmiany.

- Na etapie oceny formalnej 34 wniosków o dofinansowanie wybranych w dwóch konkursach z 2016 r., w związku z błędną interpretacją art. 53 rozporządzenia nr 651/2014, wezwano wnioskodawców do dokonania zmian wniosków w zakresie włączenia kosztów zarządzania i promocji do pomocy publicznej. Następnie, na etapie realizacji projektów, poinformowano ich o stwierdzeniu nieprawidłowej kwalifikacji tych kosztów. W przypadku pięciu projektów koszty te (w łącznej kwocie 27 tys. zł) zostały poniesione przez beneficjentów ze środków własnych.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że na etapie aplikowania o środki, wnioskodawcy zobowiązani byli do przeprowadzenia analizy projektu oraz wykazania, czy udzielone wsparcie stanowiło pomoc publiczną. W przypadku zidentyfikowania projektu jako projektu pomocowego, wszystkie koszty, które związane były z prowadzeniem działalności gospodarczej należało objąć właściwym programem pomocowym lub pomocą de minimis. W przypadku odmowy ujęcia tych kosztów jako pomocowe (ewentualnie wykazanie ich w projekcie jako koszty niekwalifikujące się do wsparcia), projekt nie spełniał warunków dopuszczalności, zaś planowane wsparcie stanowiłoby pomoc nielegalną, co w konsekwencji prowadziłoby do braku możliwości objęcia całego projektu współfinansowaniem ze środków EFRR. Wskazał również, że z uwagi na fakt, iż na etapie realizacji oraz rozliczenia inwestycji, jedynie jeden beneficjent zgłosił do IZ RPO WL problem związany z nieprawidłową oceną przesłanek pomocowych, IZ RPO WL podjęła decyzję o niewzruszaniu konkursu. Podejście to zostało podyktowane zbyt dużymi nakładami administracyjnymi, które należałoby ponieść w przypadku ponownej oceny wszystkich projektów w ramach przedmiotowego konkursu. Dodał, że treść wezwania jasno wskazywała, że to na wnioskodawcy spoczywał obowiązek wykazania, że inwestycja podlegała reżimowi pomocy publicznej. Wskazał również, że istotny był fakt, że beneficjenci podpisując umowę o dofinansowanie, zobowiązali się do realizacji projektu zgodnie ze złożoną dokumentacją, a co za tym idzie, utracili prawo kwestionowania prawidłowości oceny projektu.

Marszałek WL wyjaśnił m.in., że w kolejnych naborach, prowadzonych po wystąpieniu nieprawidłowej kwalifikacji kosztów w projektach pomocowych, w regulaminach konkursów rozszerzono część dotyczącą pomocy państwa oraz wskazano katalog kosztów kwalifikujących się do wsparcia. W dniach 2 i 4 grudnia 2019 r., przeprowadzono szkolenia dla potencjalnych wnioskodawców w konkursie nr RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/19, informując o sposobie kwalifikacji wydatków na koszty kwalifikowalne oraz niekwalifikujące się do wsparcia w przypadku zidentyfikowania pomocy państwa. Dodatkowo w ramach działań naprawczych IZ RPO zapewniła konsultacje robocze pomiędzy pracownikami oddziałów odpowiedzialnych za ocenę oraz wdrażanie projektów współfinansowanych z RPO WL 2014-2020 oraz w 2020 r. i w 2021 r. przeprowadziła szkolenia blokowe z zakresu pomocy publicznej w celu podniesienia kompetencji pracowników zaangażowanych w ocenę i wdrażanie programu oraz w celu uszczelnienia procesu oceny i realizacji projektów.

NIK zauważa, że obowiązek przeprowadzenia przez IZ RPO WL w sposób rzetelny wyboru projektów do dofinansowania wynikał z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Nieprawidłowe wezwania IZ RPO WL do uzupełnienia/poprawy wniosków o dofinansowanie pod sankcją negatywnej oceny wniosku świadczą o naruszeniu obowiązku w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 217-223; tom II str. 214-238, 290-346, 321-351, 610-611; tom III str. 2-18; tom IV str. 19-30, 47-48, 109-210, 213-669, 689-690; tom V str. 6-8, 11-12, 40-41, 78-79; tom VI str. 20-23, 58-59, 66, 100-113, 236-248, 273-275, 281-283, 298-302)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd na bieżąco modyfikował założenia wsparcia finansowego w ramach priorytetu inwestycyjnego 6c w celu efektywnego wykorzystania środków finansowych oraz osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu i rezultatu. Zwiększono wartości docelowe wskaźników produktu (od 87,75%% do 420%) oraz przeniesiono na działanie 7.1

zaoszczędzone i niewydatkowane środki finansowe innych działań, co spowodowało zwiększenie o 30,89% wysokości alokacji (z 39,5 mln euro do 51,7 mln euro). Wyboru do dofinansowania projektów pozakonkursowych i konkursowych dokonano na ogół zgodnie z przepisami ustawy wdrożeniowej. Nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia jednolitego sposobu oceny wskaźników rezultatu w trakcie oceny formalnej wniosków oraz nie w pełni rzetelnego przygotowania dokumentacji konkursowych i sprawowania nadzoru nad wyborem projektów do dofinansowania.

OBSZAR

2. Egzekwowanie umów o dofinansowanie zawartych z beneficjentami realizującymi projekty

Opis stanu faktycznego

2.1. Do szczegółowego badania wybrano w sposób celowy próbę 14 projektów działania 7.1 o łącznej wartości 106 971 206,01 zł⁷⁷, co stanowiło 26,21% całkowitej wartości projektów w tym działaniu. Wartość wydatków kwalifikowalnych wyniosła 76 828 741,03 zł, z czego: kwota przyznanego dofinansowania 52 617 109,87 zł (EFRR 52 234 627,43 zł; dotacje celowe 382 482,44 zł) oraz wkład własny 24 211 631,16 zł. Okres ich realizacji zawierał się pomiędzy 10 lipca 2015 r. a 31 grudnia 2022 r. Projekty zostały wybrane w trybie konkursowym (11)⁷⁸ oraz pozakonkursowym (trzy)⁷⁹ i rozliczone, za wyjątkiem dwóch projektów, których termin zakończenia rzeczowego upłyne: 31 października i 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 2-18; tom IV str. 711-714)

Zmiany wprowadzane w projektach najczęściej dotyczyły: okresu realizacji, aktualizacji poprzetargowych wartości kwot całkowitych, w tym: dofinansowania, wkładu własnego, pomocy de minimis oraz przesunięć środków finansowych pomiędzy poszczególnymi kategoriami projektu.

W dziewięciu projektach w trakcie ich realizacji beneficjenci zmienili daty pomiaru wskaźników w kolejnych wnioskach o dofinansowanie, w tym w trzech w sposób błędny. IZ RPO WL posiadała dokumentację tych wniosków, jednak zgoda na dokonanie zmian nie została wyrażona w formie pisma. Informacje o rodzaju dokonanych zmian w zakresie roku pomiaru wskaźników nie zostały wyszczególnione w treści aneksów.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że terminy realizacji projektu zostały określone wprost w treści umowy o dofinansowanie (§ 3 ust.1), a terminy pomiaru i osiągnięcia poszczególnych wskaźników określone zostały w § 11a ust. 2 tej umowy, który stanowił, że osiągnięte wartości wskaźników produktu powinny zostać wykazane przez beneficjenta najpóźniej we wniosku o płatność końcową, natomiast osiągnięcie wartości docelowej wskaźników rezultatu powinno nastąpić nie później, niż w terminie 12 miesięcy od zakończenia rzeczowej realizacji projektu. Stąd też aneksowanie terminu realizacji umowy pociągało za sobą jednoczesną zmianę terminów osiągnięcia wskaźników. W odniesieniu do trzech błędnie wprowadzonych dat pomiarów wskaźników wyjaśnił m.in., że w przypadku dwóch projektów błędy zostały skorygowane w kolejnych wnioskach o dofinansowanie, a omyłki w formularzu wniosku w trzecim projekcie nie były istotne dla późniejszego egzekwowania przez IZ RPO WL sposobu rozliczenia się przez beneficjenta z osiągnięcia wskaźników.

(akta kontroli tom III str. 2-18; tom IV str. 53-74, 86-87, 691-692; tom VI str. 18-19, 23-38)

W czterech projektach, w których wystąpiły opóźnienia w osiągnięciu wskaźników ze względu na pandemię COVID-19, IZ RPO WL nie zawarła aneksów do umów o dofinansowanie. Trzy przypadki⁸⁰, dotyczyły braku osiągnięcia wskaźników w okresie 12 miesięcy od zakończenia rzeczowej realizacji projektów. IZ RPO WL wyraziła zgodę na zmianę terminu osiągnięcia wskaźników jedynie w formie pisma. Jeden przypadek⁸¹, dotyczył braku wyznaczenia terminu na osiągnięcie wskaźnika rezultatu bezpośredniego o charakterze informacyjnym „Liczba nowo utworzonych miejsc pracy”. IZ RPO WL w tym przypadku nie wyraziła swojej decyzji w formie pisemnej bądź w innej formie.

⁷⁷ Wydatki całkowite projektu (wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne) określone w ostatnim aneksie do umowy o dofinansowanie.

⁷⁸ Projekty w ramach konkursów: RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/15 – dwa, RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/16 – dwa, RPLU.07.01.00-IZ.00-06-002/16 – sześć, RPLU.07.01.00-IZ.00-06-001/19 – jeden.

⁷⁹ RPLU.07.01.00-IZ.00-06-B01/17, RPLU.07.01.00-IZ.00-06-B02/17 i RPLU.07.01.00-IZ.00-06-B02/18.

⁸⁰ Dotyczące projektów o końcowych numerach 0108/16, 0118/16 i 0001/17.

⁸¹ Dotyczący projektu o końcowym numerze 0098/16.

P.o. Dyrektor wyjaśnił, że nieosiągnięcie wskaźnika informacyjnego „Liczba nowo utworzonych miejsc pracy” świadczyło wyłącznie o braku dodatkowego efektu oddziaływania projektu i nie podlegało weryfikacji pod kątem wpływu na kryteria wyboru projektów w związku z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych⁸² (dalej: ustawa COVID-19). Brak zawarcia aneksu wynikał m.in. z faktu, że wskaźnik ten był wskaźnikiem informacyjnym, który nie stanowił przedmiotu rozliczenia projektu, a jego nieosiągnięcie nie wiązało się z pomniejszeniem należnego dofinansowania.

(akta kontroli tom III str. 2-18; tom IV str. 53-74, 78-87, 139, 142, 155, 195)

2.2. Weryfikacja dokumentacji przekazanej przez Urząd wykazała, że w 92 z 1030 (8,93%) wniosków złożonych w działaniu 7.1, według stanu na 31 marca 2022 r., odstępy czasu pomiędzy terminami złożenia przez beneficjentów kolejnych wniosków o płatność przekroczyły trzy miesiące. Zgodnie z zapisami § 5 ust. 5 umowy o dofinansowanie, beneficjenci zobligowani byli składać wnioski o płatność nie rzadziej niż co trzy miesiące, a brak wydatków po stronie beneficjenta nie zwalniał ich z obowiązku przedkładania ich z wypełnioną częścią dotyczącą rzeczowego przebiegu realizacji projektu. Tylko w pięciu przypadkach (wspomnianych powyżej) beneficjenci skorzystali z rozwiązania wskazanego w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy COVID-19, tj. wydłużenia o 30 dni terminu na złożenie wniosku o płatność.

P.o. Dyrektor wyjaśnił, że IZ RPO WL wykonywała szereg działań, tj. m.in. wysyłała monity za pomocą systemu SL2014, korespondencję seryjną dotyczącą konieczności aktualizowania harmonogramów, składania wniosków o płatność i płatność zaliczkową, odbywały się również spotkania monitorujące stan realizacji projektów na platformie Teams, bądź w siedzibie Urzędu.

(akta kontroli tom III str. 384-387)

Z dokumentacji, przekazanej IZ RPO WL przez beneficjenta projektu o końcowym numerze 0062/16 (analizowanego w ramach próby), wynikało, że w nakładach poniesionych na ulepszenie środka trwałego nie ujął on kosztów dotyczących: zarządzania projektem (58 378,67 zł), wykonania i montażu tablicy pamiątkowej w kwocie (1931,10 zł) oraz zaprojektowania, wykonania i uruchomienia podstrony internetowej (2391 zł). Niezgodność ta nie została zidentyfikowana przez IZ RPO WL. P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że IZ RPO WL weryfikowała wnioski o płatność pod kątem kwalifikowalności wydatków w odniesieniu do zapisów umowy o dofinansowanie. Weryfikacja sposobu ujęcia poszczególnych wydatków w dokumentacji księgowej beneficjenta, w świetle ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸³, nie była przedmiotem analizy wniosku o płatność, pozostając poza zakresem badania i akceptacji IZ RPO WL z uwagi na fakt, że zasadniczo nie miało to wpływu na kwalifikowalność wydatków w projekcie. Wskazał również, że IZ RPO WL sprawdzała poprawność ujmowania przez beneficjentów kosztów poniesionych w ramach realizacji projektów wyłącznie w ramach kryteriów, do których była zobligowana na podstawie rozporządzeń KE związanych z wdrażaniem polityki spójności na lata 2014-2020, tj. przede wszystkim zasady prowadzenia przez beneficjentów wyodrębnionej ewidencji księgowej dla wszystkich transakcji związanych z realizacją projektu.

(akta kontroli tom III str. 2-22; tom IV str. 87-89, 671-672)

Z dokumentacji, przekazanej IZ RPO WL przez beneficjenta projektu o końcowym numerze 0079/16 (analizowanego w ramach próby), wynikało, że beneficjent projektu, dotyczącego przebudowy i remontu obiektu, wykonał te prace niezgodnie z projektem budowlanym: podłogi (z innych materiałów), drzwi wewnętrzne (w innym kolorze), balustrady schodów na poddasze (niższe niż zakładane). IZ RPO WL w dniu 30 października 2019 r. przeprowadziła kontrolę wskazanego projektu, która swym zakresem obejmowała m.in. sprawdzenie zgodności wykonanego rzeczowego zaawansowania zrealizowanego projektu ze stanem wskazanym w dokumentach przedstawionych do IZ RPO WL. Sformułowany w informacji pokontrolnej wniosek stanowił, że projekt został zrealizowany zgodnie z zawartymi umowami z kontrahentami i dokumentacją związaną z projektem.

⁸² Dz. U. z 2021 r. poz. 986.

⁸³ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że w wyniku kontroli stwierdzono, że stan rzeczywisty inwestycji jest zgodny ze stanem wskazanym w dokumentach przedstawionych do IZ RPO WL. Oznaczało to, iż IZ RPO WL nie zidentyfikowała naruszeń przepisów prawa powszechnie obowiązującego, wytycznych czy postanowień umowy o dofinansowanie, których naruszenie mogłoby stanowić nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 ust. 36 Rozporządzenia 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.⁸⁴ (Rozporządzenie 1303/2013). Wymienione naruszenia w opinii IZ RPO WL nie stanowią nieprawidłowości w rozumieniu ww. rozporządzenia, mają charakter formalny i w ww. przypadku nie zaszła konieczność nakładania korekty finansowej. Dodał również m.in., że niewskazanie rozbieżności pomiędzy projektem budowlanym, a rzeczywiście zastosowanymi materiałami wynikało z faktu, że przedmiotowa zmiana była nieistotna, o czym miał świadczyć fakt odebrania inwestycji przez zamawiającego bez zastrzeżeń.

(akta kontroli tom III str. 2-22; tom IV str. 688-689; tom VI str. 16-18)

W 18 przypadkach spośród 1030 (1,75% wniosków o płatność złożonych w latach 2016-2022 w ramach działania 7.1, według stanu na 31 marca 2022 r.) wypłata na rzecz beneficjentów, nastąpiła po upływie wymaganych terminów:

– W czterech przypadkach po upływie dwóch miesięcy od dnia złożenia przez beneficjenta do IZ RPO WL poprawnego wniosku o płatność; dwumiesięczny termin na dokonanie płatności został zawarty w umowach podpisywanych pomiędzy 10 kwietnia a 10 sierpnia 2017 r. i został zmieniony w aneksach podpisanymi z beneficjentami, przy okazji zmian dokonywanych w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy wdrożeniowej, w dniach 30 listopada – 1 grudnia 2017 r.

P.o. Dyrektor wyjaśnił, że pomimo zapisu dwumiesięcznego terminu na dokonanie płatności na rzecz beneficjenta, który znalazł się w 51 umowach, IZ RPO WL odnosiła się do terminu wynikającego z art. 132 ust. 1 Rozporządzenia 1303/2013, tj. zapisu stanowiącego, że instytucja zarządzająca zapewnia, aby beneficjent otrzymał całkowitą należną kwotę kwalifikowalnych wydatków publicznych nie później niż 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność przez beneficjenta. Wyjaśnił również, że przyczyną zawarcia w umowach skróconego terminu rozpatrywania wniosków o płatność było dążenie Urzędu do jak najsprawniejszego przekazywania beneficjentom środków finansowych, jednak zakres obciążeń organizacyjnych, w związku ze wzrostem liczby ogłaszanych naborów i składanych wniosków o płatność, spowodował weryfikację tych założeń.

– W 14 przypadkach po upływie 90 dni od złożenia przez beneficjenta do IZ poprawnego wniosku o płatność, w tym sześć przypadków miało związek z brakiem rzeczowego zaawansowania projektów (termin wypłaty od wpływu wniosku o płatność wyniósł odpowiednio: 241, 102, 133, 315, 481 oraz 174 dni), a osiem dotyczyło zwykłych przekroczeń (termin wypłaty od wpływu wniosku o płatność wyniósł odpowiednio: 96, 276, 91, 363, 251, 93, 102 oraz 93 dni).

W 54 zidentyfikowanych przypadkach nastąpiło uzasadnione przekroczenie terminu, związane m.in. z zabezpieczeniem środków na płatność końcową, uwagami skierowanymi przez IZ RPO WL do złożonego wniosku lub braków w dokumentacji, wszczętą kontrolą, czy brakiem interpretacji indywidualnej beneficjenta odnośnie kwalifikowalności VAT.

(akta kontroli tom III str. 2-18, 377-381, 404-473, 478-595; tom IV str. 75-78, 103-104, 670-671, 711-714; tom V str. 44-45)

W przypadku dwóch projektów⁸⁵, w tym trzech wniosków o płatność, wydatki kwalifikowalne, w łącznej kwocie 896 027,70 zł, zostały ujęte przez beneficjentów należących do sektora finansów publicznych po upływie trzech miesięcy od dnia ich poniesienia, mimo zgodnie z § 5 ust. 5 umowy o dofinansowanie beneficjenci należący do sektora finansów publicznych zobligowani byli ujmować wydatki kwalifikowalne we wniosku o płatność przekazywanym IZ w terminie do trzech miesięcy od dnia ich poniesienia.

⁸⁴ Ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).

⁸⁵ Wnioski o dofinansowanie o końcowych numerach: 0076/16 oraz 0065/16.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że przedstawienie wydatku do refundacji w terminie dłuższym niż trzy miesiące od daty jego poniesienia, nie miało wpływu na kwalifikowalność danego wydatku, o ile był on przewidziany i zgodny z umową o dofinansowanie projektu. IZ RPO WL nie miała więc podstaw do niewyrażenia zgody na akceptację i zrefundowanie takiego wydatku. Dodał również, że naruszenie przez beneficjenta wskazanego przepisu nie stanowiło nieprawidłowości, ze względu na brak negatywnego skutku dla budżetu UE.

(akta kontroli tom II str. 2-18; tom IV str. 53-74, 674-676; tom VI str. 39)

2.3. Do wniosku o zawarcie aneksu w projekcie o końcowym numerze 0062/16 beneficjent załączył zawarte z wykonawcami umowy, dotyczące m.in. sprawowania nadzoru inwestorskiego w branży: budowlanej, zieleni, elektrycznej; umowę z wykonawcą głównego zamówienia; kosztorys ofertowy złożony wraz z ofertą w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z dokumentacji tej wynikało, że umowa zlecenia na nadzór w zakresie zieleni (wynagrodzenie 7150 zł) została zawarta z przewodniczącym komisji przetargowej, natomiast umowa zlecenie na nadzór budowlany (wynagrodzenie 14 200 zł) z zastępcą przewodniczącego komisji przetargowej, którzy zgodnie z przekazanym protokołem z otwarcia ofert byli członkami komisji przetargowej dotyczącej głównego zamówienia.

Zgodnie z § 10 ust. 1 umowy o dofinansowanie beneficjent zobowiązany był do stosowania, przy udzielaniu i realizacji zamówień publicznych, zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że w tym przypadku konflikt interesu nie wystąpił, ponieważ członkowie komisji przetargowej oraz inspektorzy nadzoru wystąpili w procesie inwestycyjnym po stronie zamawiającego. Podał, że IZ RPO WL nie widzi potrzeby uszczelnienia tego obszaru nadzoru nad realizacją projektów uznając, że zakres aktualnie podejmowanych czynności kontrolnych pozostaje adekwatny do danego stanu faktycznego i jest wystarczający. W toku kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego IZ RPO WL dokonywała weryfikacji kwestii związanej z potencjalnym konfliktem interesów jedynie pomiędzy osobami biorącymi udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego, a wykonawcami składającymi oferty w tym postępowaniu. Nie dokonywała weryfikacji wszystkich postępowań prowadzonych w ramach jednego projektu.

(akta kontroli tom III str. 2-22; tom IV str. 53-74, 94-95, 672-674, 711-714)

2.4. Roczne plany kontroli RPO WL na lata 2014-2020 począwszy od roku obrachunkowego 2016/2017 uzyskiwały akceptację Ministerstwa Rozwoju⁸⁶. Dokumenty te zawierały m.in. opis uwarunkowań prowadzenia procesu kontroli i założenia metodyki doboru projektów do kontroli. Jednocześnie w związku ze zmianą Wytycznych w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 z 27 grudnia 2021 r., aktualizacja planu na 2021/2022 została przyjęta uchwałą ZWL.

W sześciu przypadkach roczne plany kontroli RPO WL na lata 2014-2020, nie zawierały kompletu podpisów osób odpowiedzialnych: na rok obrachunkowy 2016/2017 (czerwiec 2016 r.): sporządzającego, akceptującego i zatwierdzającego; na rok obrachunkowy 2017/2018 (czerwiec 2017 r.): sporządzającego, akceptującego i zatwierdzającego; na rok obrachunkowy 2018/2019 (maj 2018 r.): zatwierdzającego; na rok obrachunkowy 2019/2020 (aktualizacja grudzień 2019 r.): sporządzającego, weryfikującego, akceptującego i zatwierdzającego; na rok obrachunkowy 2020/2021 (maj 2020 r.): sporządzającego; na rok obrachunkowy 2021/2022 (czerwiec 2021 r.): sporządzającego.

Z dokumentacji przedstawionej przez Urząd, według stanu na 31 marca 2022 r. wynika, że IZ RPO WL w ramach działania 7.1 przeprowadziła 130 kontroli projektów, cztery kontrole znajdowały się w toku, jedna na etapie planowania. W ramach 135 kontroli: 42 dotyczyły przeprowadzenia czynności kontrolnych na miejscu realizacji projektu, z czego jedna również sprawdzenia postępowań o zamówienia publiczne; siedem kontroli trwałości realizacji projektów; 57 kontroli udzielania zamówień publicznych; 29 kontroli zachowania zasad konkurencyjności. Kontrole przeprowadzane były na podstawie rocznych planów kontroli oraz w trybie doraźnym. Kwota nałożonych przez IZ RPO WL korekt finansowych wyniosła 7 331 181,72 zł.

⁸⁶ Następnie: Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Sześć projektów działania 7.1 zostało poddanych audytom zewnętrznym: jeden projekt⁸⁷ w 2018 r. przez Ministerstwo Finansów w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej w ramach RPO WL na lata 2014-2020 (nie stwierdzono uchybień); trzy projekty: w 2019 r.⁸⁸ i w 2021 r.⁸⁹ przez Izbę Administracji Skarbowej w Lublinie (dalej: IAS) audytowi operacji (nie stwierdzono uchybień); jeden projekt⁹⁰ w 2020 r. przez IAS audytowi operacji (wykazano uchybienia dotyczące udzielania zamówień publicznych; wartość korekty finansowej w ramach stwierdzonych wydatków niekwalifikowalnych wyniosła 22 594,30 zł); jeden projekt⁹¹ w 2021 r. przez IAS audytowi operacji w zakresie korekt finansowych wydatków poświadczonych do Komisji Europejskiej w ramach EFRR (nie stwierdzono uchybień w zakresie działań IZ RPO WL).

(akta kontroli tom I str. 28-30, 217-223; tom III str. 2-22, 223-358, 400-403; tom IV str. 3-18; tom V str. 3-6)

2.5. W okresie pandemii COVID-19, do beneficjentów realizujących projekty ze środków EFRR wystosowane zostały trzy komunikaty: 20 kwietnia 2020 r. dotyczące zamówień publicznych (możliwość wyłączenia zasady konkurencyjności), 27 kwietnia 2020 r. informacja o publikacji ustawy COVID-19 oraz informacja dla beneficjentów działania 7.1 o zmianie regulaminu konkursu z 2019 r. w zakresie wydłużenia terminu na wykonanie wezwania do uzupełnienia/poprawy dokumentów lub złożenia wyjaśnień do wniosku o dofinansowanie oraz załączników z 10 do 15 dni roboczych. Z rozwiązania skorzystało 55 z 60 wnioskodawców, których projekty znajdowały się w tym okresie na etapie oceny formalnej.

Zgodnie z przepisami ustawy COVID-19, beneficjenci występowali m.in. o wydłużenie terminów zakończenia realizacji projektu (19 beneficjentów)⁹², na co uzyskali zgodę IZ RPO WL. W przypadku czterech projektów IZ RPO WL wyraziła pisemną zgodę na wydłużenie terminu osiągnięcia wartości docelowych wskaźników rezultatu, nieosiągniętych w terminie 12 miesięcy od zakończenia rzeczowej realizacji projektu.

Pomimo wydłużenia terminów składania wniosków o płatność o 30 dni, również w okresie COVID-19, IZ RPO WL wykonywała działania monitorujące w przypadku przekroczeń terminów przez beneficjentów.

(akta kontroli tom I str. 28-30; tom III str. 360, 375-376, 396-399)

2.6. W okresie objętym kontrolą, według stanu na 31 marca 2022 r., IZ RPO WL rozwiązała osiem umów o dofinansowanie⁹³ z powodu braku u beneficjentów wystarczających środków na zwiększenie wkładu własnego po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, brak ofert, dynamikę wzrostu cen na rynku budowlanym lub w wyniku spadku dochodów spowodowanych sytuacją COVID-19. Umowy rozwiązywane były na pisemną prośbę beneficjenta. ZWL każdorazowo podejmował w danej sprawie uchwałę. Podpisanie porozumienia było równoznaczne z rezygnacją z realizacji projektu. W swej treści porozumienia zawierały informację m.in. o dokonanych przez beneficjenta zwrocie dofinansowania wraz z należnymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych, w przypadkach w których dofinansowanie zostało wypłacone (trzy przypadki). Środki finansowe zostały zwrócone do właściwych ministerstw.

(akta kontroli tom I str. 16-17; tom III str. 23-91, 373-374)

2.7. Szczegółowej analizie poddano przypadek zwrotu dofinansowania w ramach projektu o numerze końcowym 0076/16. Kontrola planowa w trakcie realizacji projektu wszczęta przez IZ RPO WL miała na celu sprawdzenie zgodności przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie funkcji zarządzającego procesem inwestycyjnym. Stwierdzono nieprawidłowości, w stosunku do których beneficjent wniósł zastrzeżenia. IZ RPO WL nie uwzględniła ich i wezwała beneficjenta do zwrotu dofinansowania w ramach korekty finansowej wynikającej z ustaleń kontrolnych. W związku z niedokonaniem zwrotu części dofinansowania w zakresie objętym korektą/braku zgody

⁸⁷ RPLU.07.01.00-06-0001/17.

⁸⁸ Projekt o końcowym numerze: 0104/16.

⁸⁹ Projekty o końcowych numerach: 0108/16; 0092/16.

⁹⁰ Projekt o końcowym numerze: 0001/18

⁹¹ Projekt o końcowym numerze: 0038/17.

⁹² Z powodu m.in.: zachorowań wśród personelu beneficjenta lub wykonawcy, opóźnień w dostawach materiałów (stan na 31 marca 2022 r.).

⁹³ Jedna w 2018 r., pięć w 2019 r., jedna w 2020 r. i jedna w 2021 r.

na pomniejszenie kolejnej płatności na jego rzecz o kwotę podlegają zwrotowi, wszczęte zostało postępowanie administracyjne, w ramach którego wydano decyzję w przedmiocie zwrotu środków europejskich wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych. Beneficjent zwrócił kwotę główną wraz z odsetkami. Sprawę w przedmiocie zwrotu środków europejskich stanowiących dofinansowanie udzielone na realizację projektu rozpoznawał również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, który w swoim wyroku oddalił skargę beneficjenta.

Dodatkowo sprawdzono trzy przypadki zwrotu dofinansowania przez beneficjentów⁹⁴, na których została nałożona korekta finansowa w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości indywidualnej po przeprowadzonej kontroli. Beneficjenci terminowo dokonali zwrotu środków finansowych w wysokości wskazanej w wezwaniu lub wyrazili zgodę na pomniejszenie kwoty podlegającej zwrotowi z kolejnego wniosku o płatność. Zwrotów dokonano na rachunek odpowiednio Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej/Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

(akta kontroli tom III str. 92-222)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UM WL w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku trzech projektów⁹⁵ (spośród 14 zbadanych) w związku z proponowanymi przez beneficjentów zmianami w projektach, polegającymi na zmianie terminów osiągnięcia wskaźników ze względu na pandemię COVID-19, IZ RPO WL nie zawarła aneksów do umów o dofinansowanie, mimo że wyraziła zgody na zmiany.

W § 17 ust. 2 pkt 2 umów o dofinansowanie określono, że proponowane przez beneficjenta zmiany w umowie i projekcie mogą dotyczyć w szczególności zmiany wartości wskaźników produktu lub rezultatu oraz terminu osiągnięcia tych wskaźników. Zgodnie z § 17 ust. 1 umów wprowadzenie zmian może nastąpić wyłącznie za zgodą IZ, w formie aneksu do umowy.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że aneksy z beneficjentami projektów, w stosunku do których zdiagnozowano nieosiągnięcie wskaźników z względu na pandemię COVID-19, nie były podpisywane z uwagi na fakt, że opóźnienie w ich osiągnięciu potraktowano jako okoliczność o charakterze siły wyższej, która zgodnie z § 4 ust. 4 umowy o dofinansowanie zwalnia beneficjenta z obowiązków umownych w zakresie, w jakim dotyczy on działania siły wyższej. W związku z powyższym brak było konieczności aneksowania umów w przedmiotowym zakresie. Wskazał również m.in., że beneficjenci korzystali z regulacji zawartych w ustawie COVID-19 i nie wymagały one dodatkowych czynności ze strony IZ. Ewentualne aneksy umów o dofinansowanie, które dotyczyły tych uprawnień miały charakter wyłącznie porządkowy. Stosowanie mechanizmu ujętego w art. 12 ustawy COVID-19 odbywało się na wniosek beneficjenta, po uzyskaniu pozytywnej decyzji IZ. Na tej podstawie beneficjenci korzystali z możliwości zmiany wniosku o dofinansowanie i umowy celem m.in. wydłużenia okresu realizacji projektu, czy też wydłużenia terminu osiągnięcia wartości docelowych wskaźników rezultatu.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy COVID-19, w przypadku gdy na skutek wystąpienia COVID-19 realizacja postanowień umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu w zakresie wynikającym z zatwierdzonych kryteriów wyboru projektów jest niemożliwa lub znacznie utrudniona, odpowiednio umowa albo decyzja mogą zostać zmienione na uzasadniony wniosek beneficjenta.

Według informacji i wyjaśnień Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, art. 12 ustawy COVID-19 odnosi się bezpośrednio do zmian umowy i może stanowić ich podstawę. Zatem powołanie się na ten przepis i wskazane w nim okoliczności, w sytuacji uznania ich za uzasadnione i spełnione, powinno prowadzić do aneksowania umowy w formie przewidzianej w jej postanowieniach.

(akta kontroli tom III str. 2-18; tom IV str. 53-74, 78-86, 139, 142, 155, 195;
tom VI str. 420-424, 430-442)

⁹⁴ Projekty o numerach końcowych: 0054/16; 0001/17; 0054/19.

⁹⁵ O końcowych numerach 0108/16, 0118/16, 0001/17.

2. W przypadku jednego projektu (z badanej próby 14) na etapie weryfikacji wniosku o płatność nie zidentyfikowano niewyodrębnienia w zasadach polityki rachunkowości kont, na których dokonywano ewidencji operacji związanych z projektem, stanowiącego naruszenie § 14 umowy o dofinansowanie, zgodnie z którym beneficjent był zobowiązany do prowadzenia ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektu w sposób przejrzysty, tak, aby była możliwa identyfikacja operacji księgowych i bankowych.

P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że IZ RPO WL weryfikowała wnioski o płatność pod kątem oceny kwalifikowalności wydatków w odniesieniu do zapisów umowy o dofinansowanie zgodnie z *Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*. Weryfikacja sposobu ujęcia poszczególnych wydatków w dokumentacji księgowej beneficjenta, w świetle ustawy o rachunkowości, nie była przedmiotem analizy wniosku o płatność, pozostając poza zakresem badania i akceptacji IZ RPO WL, z uwagi na fakt, iż zasadniczo nie miało to wpływu na kwalifikowalność wydatków w projekcie.

Z dokumentacji, przekazanej IZ RPO WL przez beneficjenta projektu o końcowym numerze 0065/16 (analizowanego w ramach próby), wynikało, że nie wyodrębnił on w polityce rachunkowości kont, na których dokonywał ewidencji operacji związanych z projektem⁹⁶, a także nie określił tytułów i zakresu operacji, wykonywanych na ww. kontach i kontach przeciwstawnych. W związku z powyższym środki dofinansowania ewidencjonowane były na kontach, które nie były określone dla realizacji projektu. W liście sprawdzającej do weryfikacji wniosku o płatność, sporządzonej w DW EFRR, stwierdzono, że dostarczona dokumentacja potwierdza prowadzenie dla projektu wyodrębnionej ewidencji księgowej lub korzystanie z odpowiedniego kodu księgowego.

(akta kontroli tom III str. 2-22; tom VI str. 39-41)

3. W przypadku 14 wniosków o płatność (spośród badanych 1030), dotyczących 10 projektów, IZ RPO WL dokonała z nieuzasadnionym opóźnieniem, niezgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 umowy o dofinansowanie, wypłaty środków finansowych na rzecz beneficjentów po upływie terminu 90 dni. Termin wypłaty od wpływu wniosku o płatność wyniósł od 91 do 481 dni.

P.o. Dyrektor wyjaśnił, że IZ wstrzymywała płatności we wnioskach, w których do refundacji beneficjent przedstawiał wyłącznie wydatki dotyczące kosztów zarządzania projektem (pośrednich). Wnioski podlegały weryfikacji, ale wstrzymywane było ich poświadczenie do czasu wykazania rzeczowego postępu realizacji projektu. IZ RPO WL chciała uzyskać pewność, że projekt infrastrukturalny terminowo rozpocznie swoją realizację, stąd przekroczony został termin 90 dni na wypłatę środków. Wyjaśnił również, że opóźnienia w wypłacie wynikły m.in. ze specyfiki poszczególnych projektów, stopnia złożoności i obszerności danego wniosku o płatność oraz znacznego obciążenia instytucjonalnego. Od 2018 r. do 2020 r. liczba wniosków o płatność, złożonych do weryfikacji, przypadająca na jednego pracownika, oscylowała średnio w granicach 30-60, a w skrajnych przypadkach dochodziła do 100. Dodatkowo w 2020 r. sytuację utrudniała pandemia COVID-19.

(akta kontroli tom III str. 377-381, 404-473; tom V str. 44-45)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd, realizując zadania IZ RPO WL, rzetelnie przeprowadzał proces rozwiązania umów oraz egzekwował zwrot dofinansowania od beneficjentów działania 7.1. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: niezawarciu aneksów do umów o dofinansowanie (w trzech spośród 14 zbadanych projektach), niewystarczająco rzetelnym weryfikowaniu dokumentacji beneficjentów (w jednym projekcie), niezgodnym z postanowieniami umów o dofinansowanie przekroczeniu terminów wypłaty środków finansowych na rzecz beneficjentów (14 wniosków o płatność spośród zbadanych 1030).

⁹⁶ Tj. kont o numerach: 221, 225, 229, 231, 013.

3. Monitorowanie postępu rzeczowego i finansowego projektów

Opis stanu faktycznego

3.1. Według stanu na koniec czerwca 2022 r. i danych informacji kwartalnej z realizacji RPO WL za II kwartał 2022 r.⁹⁷ alokacja środków UE w priorytecie inwestycyjnym 6c (działaniu 7.1) wynosiła 231 104 961,80 zł⁹⁸. Złożono 165 poprawnych pod względem formalnym wniosków o dofinansowanie na kwotę wydatków ogółem 493 233 156,59 zł, w tym wydatki kwalifikowalne 427 091 672,41 zł, a wkład UE 334 518 650,97 zł. Łączna kwota we wnioskach (493 233 156,59 zł) przekraczała ponad dwukrotnie kwotę dostępnej alokacji. Podpisano 116 umów o dofinansowanie projektów o wartości dofinansowania z UE 228 720 258,23 zł (98,97% alokacji) i o wartości całkowitej 375 206 911,02 zł (wydatki kwalifikowalne 295 918 792,89 zł). Zatwierdzono wnioski o płatność na kwotę 296 503 507,08 zł, w tym wydatki kwalifikowalne wynosiły 233 676 607,94 zł, a wkład UE 189 242 884,94 zł, tj. 81,89% alokacji. W trybie pozakonkursowym złożono pięć wniosków na kwotę dofinansowania z UE w wysokości 51 535 709,49 zł, zawarto umowy na cztery projekty o wartości wkładu UE w wysokości 46 956 438,45 zł (97,74% realizacji szacowanej wartości na wykazie projektów zidentyfikowanych), a kwota wkładu we wnioskach o płatność wynosiła 44 195 642,90 zł (91,99%).

Od początku uruchomienia RPO WL Urząd uruchomił 11 naborów. Według danych na koniec czerwca 2022 r. zakończono w zakresie rzeczowym i finansowym 75 projektów, a zatwierdzone wydatki dofinansowania z UE dla nich wyniosły 164 138 847,13 zł (oraz 3 075 034,20 zł z budżetu państwa). Na etapie realizacji pozostało 41 projektów, w przypadku których wartość dofinansowania z UE wyniosła 64 432 829,31 zł i z budżetu państwa 4 625 980,65 zł, a zatwierdzone wydatki wyniosły odpowiednio 25 104 037,81 zł i 1 553 165,69 zł.

(akta kontroli tom I str. 210; tom II str. 611; tom VI str. 291-307, 412-413)

3.2. W objętym kontrolą okresie Urząd wykazywał w informacjach kwartalnych i sprawozdaniach rocznych dane w zakresie projektów działania 7.1 – priorytetu inwestycyjnego 6c zgodnie z zasadami sprawozdawczości określonymi w Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020. Z informacji kwartalnych z realizacji RPO WL, wynikało m.in., że:

- kwota dostępnej alokacji w przeliczeniu na złote w okresie od trzeciego kwartału 2015 r. do pierwszego kwartału 2021 r. wynosiła średnio 216 300 272,44 zł;
- pierwsze 24 wnioski o dofinansowanie⁹⁹ (na kwotę 44 296 334,70 zł¹⁰⁰) złożono w trzecim kwartale 2016 r.; do końca drugiego kwartału 2018 r. kwota wnioskowanego dofinansowania z UE (229 311 790,96 zł) łącznie w 109 złożonych wnioskach przekroczyła kwotę dostępnej alokacji (218 776 189,10 zł);
- pierwsze 15 umów o dofinansowanie (na kwotę dofinansowania z UE 61 868 372,88 zł) zawarto w pierwszym kwartale 2017 r.; na koniec 2018 r. kwota zakontraktowanego dofinansowania w 72 umowach wynosiła 82,2% alokacji, jednak do końca drugiego kwartału 2020 r. spadła do 73,45% (68 umów); wartość 100,01% zobowiązań UE na lata 2014-2020 (w 113 umowach) uzyskano już w drugim kwartale 2021 r.;
- pierwsze wydatki zatwierdzono we wnioskach o płatność w czwartym kwartale 2017 r.; wynosiły one 2,06% zobowiązań wobec UE i stopniowo wzrastały, na koniec 2018 r. stanowiły 21,67%; do końca 2021 r. osiągnięto wartość 73,99%;
- wykazywano trzy wskaźniki, w tym dwa produktu (*Liczba obiektów zasobów kultury* oraz *Liczba obiektów dziedzictwa naturalnego*) i jeden rezultatu (*Wzrost odwiedzin*); już w 2017 r. IZ RPO WL uznała, że oszacowana możliwość osiągnięcia wskaźników wskazywała na konieczność ich zwiększenia w ramach renegocjacji; zwiększenia wskaźnika *Wzrost odwiedzin* dokonano dwukrotnie, a pozostałych dwóch wskaźników (produktu) trzykrotnie; na koniec 2021 r. stopień realizacji zwiększonych wskaźników wynosił dla wskaźnika *Wzrost odwiedzin* 68,56%, a dla wskaźników *Liczba obiektów*

⁹⁷ Przekazanej na zakończenie kontroli NIK.

⁹⁸ Wraz z rezerwą wykonania.

⁹⁹ W zestawieniu informacji ujmowano wnioski poprawne pod względem formalnym.

¹⁰⁰ Dofinansowanie ze środków publicznych i UE.

zasobów kultury objętych wsparciem i Liczba wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego odpowiednio 64,62% i 80%.

- na koniec drugiego kwartału 2022 r. wykazano odpowiednio następujące wartości osiągniętych wskaźników *Wzrost odwiedzin*, *Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem* i *Liczba wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego*: 189 553 (104,12%), 103 (79,23%), 44 (97,78%).

(akta kontroli tom VI str. 379-382, 403-405, 412-413)

3.3. Urząd monitorował postęp finansowy projektów działania 7.1. W przypadku opóźnień w przekazaniu wniosków o płatność przez beneficjentów, które stwierdzono w 92 przypadkach spośród 1030 (8,9%) zbadanych, wysyłał monity za pomocą systemu SL2014. W pięciu przypadkach beneficjenci skorzystali z rozwiązania wskazanego w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy COVID-19, tj. przedłużonego o 30 dni terminu złożenia wniosku o płatność. Wysyłano również korespondencję seryjną dotyczącą konieczności aktualizowania harmonogramów, składania wniosków o płatność i płatność zaliczkową.

(akta kontroli tom III str. 384-387)

Osiągnięcie wartości docelowych rozliczeniowych wskaźników rezultatu bezpośredniego w projektach powinno nastąpić nie później niż w terminie 12 miesięcy od zakończenia rzeczowej realizacji projektu¹⁰¹. Beneficjent zobowiązany był przekazać informację na temat wartości wskaźników rezultatu w terminie do 14 dni od momentu osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika rezultatu.

Według stanu na koniec czerwca 2022 r. w 62 przypadkach minął wymagany okres wykazania wskaźników rezultatu na koniec 12 miesiąca od zakończenia okresu realizacji projektu. Beneficjenci 61 z nich złożyli oświadczenia/informacje odnoszące się do stopnia osiągnięcia wskaźników rezultatu bezpośredniego, a w przypadku 52 projektów wykazali osiągnięcie wartości docelowych wskaźników rezultatu. Siedmiu beneficjentów poinformowało o nieosiągnięciu wskaźników, z czego w trzech przypadkach IZ RPO WL na ich wniosek wyraziła zgodę na wydłużenie terminu osiągnięcia wartości docelowych, w trzech przyjęła wyjaśnienia beneficjentów w zakresie braku osiągnięcia założonych wartości docelowych wskaźników, a w jednym wskaźniki nie zostały osiągnięte na poziomie 100%, głównie z powodu wybuchu pandemii COVID-19.

IZ RPO WL w odniesieniu do 12 oświadczeń zweryfikowała wartości wskaźników rezultatu na podstawie złożonych dodatkowo dokumentów źródłowych, przyjęła złożone dokumenty przez beneficjentów jako prawidłowe i na ich podstawie uznała osiągnięcie wskaźników. Przeprowadziła osiem kontroli trwałości projektów obejmujących swoim zakresem weryfikację osiągnięcia i utrzymania wskaźników rezultatu¹⁰².

(akta kontroli tom VI str. 265-300, 348-355)

3.4. Analiza danych w zakresie osiągnięcia rozliczeniowych wskaźników rezultatu w 14 przypadkach objętych próbą w obszarze drugim wykazała m.in., że: w przypadku dwóch projektów¹⁰³ nie minął jeszcze okres wymagany do wykazania wskaźników; w przypadku trzech¹⁰⁴ Urząd, w związku z wnioskami beneficjentów związanymi z nieosiągnięciem wartości docelowych w wymaganych terminach, wyraził zgodę na wydłużenie terminów osiągnięcia wskaźników; beneficjenci ośmiu projektów złożyli oświadczenia w wymaganej formie¹⁰⁵, a jeden w formie pisma informacyjnego¹⁰⁶. Szczegółowa analiza dziewięciu wskazanych oświadczeń (w tym jednej informacji) oraz dokumentacji projektów wykazała m.in., że:

- Beneficjenci wykazali osiągnięcie zakładanych wskaźników; w przypadku wskaźnika *Wzrost odwiedzin* pięciu beneficjentów wykazało te same wartości osiągnięte co zakładane, dwóch wyższe niż zakładane¹⁰⁷, a w przypadku wskaźnika *Liczba*

¹⁰¹ Zgodnie z zapisami Podręcznika monitorowania wskaźników na poziomie projektu w ramach RPO WL, a także § 11a ust. 2 umowy o dofinansowanie.

¹⁰² Sześć kontroli zdalnych z uwagi na epidemię COVID-19 oraz dwie kontrole w siedzibie beneficjenta.

¹⁰³ O końcowych numerach: 0053/19, 0002/18.

¹⁰⁴ O końcowych numerach: 0118/16, 0108/16, 0001/17.

¹⁰⁵ O końcowych numerach: 0079/16, 0023/16, 0065/16, 0076/16, 0098/16, 0107/16, 0038/17, 0062/16.

¹⁰⁶ O końcowym numerze: 0029/16.

¹⁰⁷ W przypadku projektu Gminy Czemierniki (o końcowym numerze 0079) wartość osiągnięta (1812) była wyższa o ponad 800% od zakładanej (200).

korzystających z obiektów zasobów kultury dwóch te same wartości, a pięciu znacznie wyższe¹⁰⁸.

- W zakresie osiągnięcia wskaźnika *Wzrost odwiedzin* beneficjenci wykazali łącznie następujące wartości: zakładana – 8790, osiągnięta – 11 289 (wzrost o 28,4%), a w zakresie wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*: zakładana – 34 630, osiągnięta – 49 073 (wzrost o 41,7%).
- Beneficjent jednego projektu¹⁰⁹ złożył nieprawidłowe oświadczenie 30 grudnia 2021 r. w zakresie danych dotyczących wskaźnika *Wzrost odwiedzin*, ponieważ nie wykazał zgodnej z wnioskiem o dofinansowanie zakładanej docelowej wartości 880 osób/rok (podał wartość: 0). P.o. Dyrektor wyjaśnił m.in., że nie wzywano beneficjenta do skorygowania wartości, gdyż pomyłka ta nie miała znaczenia w zakresie merytorycznym. IZ RPO WL była w posiadaniu dokumentacji projektu, stąd знаła wartość docelową ww. wskaźnika.
- Beneficjent projektu pozakonkursowego *Łańcuch Kreatywności* (o końcowym numerze 0038/17), wykazał na dzień 30 kwietnia 2022 r. (w przedłożonym NIK przez Urząd oświadczeniu o osiągnięciu wskaźników rezultatu podpisanym przez beneficjenta 10 maja 2022 r.) tylko wartość docelową (zakładaną i osiągniętą) wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* (odpowiednio 10 000 i 12 710). Nie podał zaś wartości zakładanej i osiągniętej wskaźnika *Wzrost odwiedzin*, co wynikało z nieuwjęcia tego wskaźnika we wniosku o dofinansowanie. W związku z nieuwjęciem wartości wskaźnika w tym projekcie zbiorcze dane sprawozdawcze w informacjach kwartalnych, dotyczące szacowanej (od pierwszego kwartału 2018 r.¹¹⁰) oraz aktualnej (od drugiego kwartału 2021 r.¹¹¹) wartości wspólnego wskaźnika produktu, wynikającego z załącznika I do Rozporządzenia 1301/2013, zostały zaniżone.
- Zakładana i osiągnięta na dzień 30 września 2020 r. w przedłożonym NIK przez Urząd oświadczeniu o osiągnięciu wskaźników rezultatu, podpisanym przez beneficjenta 8 marca 2022 r., wartość wskaźnika *Wzrost odwiedzin* (1614) w projekcie dziedzictwa kulturowego o końcowym numerze 0098/16 była wyższa od wartości wskaźnika *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury* (1314), co nie było zgodne z przyjętą metodologią. W związku z powyższym zbiorcze dane sprawozdawcze w informacjach kwartalnych, dotyczące szacowanej (od trzeciego kwartału 2017 r.¹¹²) oraz aktualnej (od pierwszego kwartału 2020 r.¹¹³) wartości wspólnego wskaźnika produktu, wynikającego z załącznika I do Rozporządzenia 1301/2013, zostały zawyżone.

Analiza danych dotyczących wniosków o dofinansowanie oraz złożonych oświadczeń dotyczących osiągnięcia rozliczeniowych wskaźników rezultatu wykazała, że spośród 116 umów podpisanych i nierozwiązanych na koniec marca 2022 r. brak wskaźnika *Wzrost odwiedzin* dotyczył jednego projektu pozakonkursowego *Łańcuch Kreatywności*.

(akta kontroli tom I str. 223; tom II str. 248, 346, 610-611; tom III str. 2-18; tom IV str. 109-194; tom V str. 3-93; tom VI str. 58-60, 348-355, 384-402)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności UM WL w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Do połowy 2022 r. w ramach działania 7.1 (priorytetu inwestycyjnego 6c) podpisano ogółem 116 umów o wartości dofinansowania UE 228,7 mln zł, tj. prawie 99% dostępnej alokacji w kwocie 231,1 mln zł oraz zatwierdzono wnioski o płatność na kwotę dofinansowania z UE 189,2 mln zł, tj. 81,89% alokacji. Zakończono 75 projektów (64,7%). Urząd rzetelnie monitorował postęp finansowy i rzeczowy realizowanych projektów działania 7.1 oraz prowadził ich sprawozdawczość. W związku z nieprawidłowościami w zakresie weryfikowania wskaźnika *Wzrost odwiedzin*¹¹⁴ zbiorcze dane sprawozdawcze w informacjach kwartalnych w zakresie zakładanej i osiągniętej wartości tego wskaźnika nie były w pełni rzetelne.

¹⁰⁸ W projekcie o końcowym numerze 0038/17 nie zakładano osiągnięcia wskaźnika *Wzrost odwiedzin*, a w projekcie o numerze 0023/16 – *Liczba korzystających z obiektów zasobów kultury*.

¹⁰⁹ O końcowym numerze 0023/16.

¹¹⁰ Data podpisania umowy dla projektu *Łańcuch Kreatywności* – 28 marca 2018 r.

¹¹¹ Data ostatniego zatwierdzonego wniosku o płatność projektu *Łańcuch Kreatywności* – 28 lipca 2021 r.

¹¹² Data podpisania umowy dla projektu o końcowym numerze 0098/16 – 31 lipca 2017 r.

¹¹³ Data ostatniego zatwierdzonego wniosku o płatność projektu o końcowym numerze 0098/16 – 5 marca 2020 r.

¹¹⁴ Opisanymi w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Wzmocnienie nadzoru wewnętrznego w zakresie:

- przestrzegania postanowień umów o dofinansowanie przy zawieraniu aneksów,
- analizowania dokumentacji przekazywanej przez beneficjentów pod kątem wypełniania przez nich zobowiązań wynikających z umów o dofinansowanie,
- przestrzegania terminowej wypłaty środków finansowych na rzecz beneficjentów.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków w pozostałym zakresie ze względu na brak planowanych naborów wniosków dla działania 7.1 przez IZ RPO WL.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, dnia 30 września 2022 r.

Kontrolerzy:

Przemysław Fidecki
Doradca ekonomiczny

(-)

.....
Podpis

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

(-)

.....
Podpis

Katarzyna Zglińska
Główny specjalista kontroli państwowej

(-)

.....
Podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Edward Szempruch — p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie

(-)

.....
podpis