



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.005.02.2015
P/15/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/090 – Budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Barbara Zajdel – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 93923 z dnia 11 lutego 2015 r. 2. Piotr Stupienko – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93922 z dnia 10 lutego 2015 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: „Urząd” lub „UM”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezina – Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli¹, w latach 2012-2015² Urząd podejmował prawidłowe działania związane z przygotowaniem i realizacją projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie” (dalej: „Projekt”)³, dofinansowanego z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (dalej: PO RPW). Przystąpienie do Projektu poprzedzone zostało właściwym przygotowaniem organizacyjnym Urzędu i sporządzeniem kompletnego wniosku o dofinansowanie. Projekt ten realizowano zgodnie z zaktualizowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym, a terminy zakończenia poszczególnych etapów dostosowywano do stopnia ich zaawansowania. Opóźnienia w odniesieniu do pierwotnych założeń, spowodowane głównie koniecznością zmiany przebiegu trasy rowerowej w stosunku do ustalonej w Studium Wykonalności Projektu (dalej: „Studium” lub „Studium wykonalności”), stwarzają jednak zagrożenie niedotrzymania ostatecznego terminu zakończenia prac, określonego w umowie o dofinansowanie na 31 grudnia 2015 r. Świadczy o tym również fakt, że według stanu na 12 maja 2015 r. nie rozstrzygnięto postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawców robót budowlanych na czterech odcinkach o łącznej długości 169,5 km (41,9% całkowitej długości budowanej trasy), a także niski stopień zaawansowania finansowego Projektu (11,6%). Z punktu widzenia terminowej realizacji Projektu niekorzystny jest również wzrost jego wartości o 16.272,8 tys. zł (o 19,9%)⁴ w stosunku wartości określonej w umowie o dofinansowanie i niezyskanie środków w ramach PO RPW na sfinansowanie ww. różnicy.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 19 maja 2015 r.

³ W ramach ponadregionalnego projektu liniowego „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej” dofinansowanego z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013.

⁴ Wg wniosku o aneks nr 2 złożonego do PARP w dniu 17 kwietnia 2015 r. całkowita szacunkowa wartość Projektu wzrosła z 81.389,9 tys. zł do 97.662,8 tys. zł (do dnia 12 maja 2015 r. nie zawarto tego aneksu).

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie beneficjenta do realizacji projektu budowy tras rowerowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie Urząd był przygotowany organizacyjnie do realizacji Projektu. Ustalono bowiem, że:

- zadania w zakresie jego przygotowania i wdrażania przypisano odpowiednim komórkom organizacyjnym, w tym m.in. Departamentowi Infrastruktury i Geodezji, a w zakresach czynności pracowników określono stosowny zakres obowiązków i odpowiedzialności,
- Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego powołał Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Geodezji na Pełnomocnika Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego ds. Projektu⁵ (dalej: „Pełnomocnik ds. Projektu”), a także udzielił pełnomocnictwa Dyrektorowi Departamentu Zamówień Publicznych do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych na potrzeby realizacji Projektu⁶.

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w Studium, dotyczącymi wykonalności instytucjonalnej Projektu, powołano dziesięcioosobowy Zespół ds. Koordynacji Projektu, do którego zadań należały m.in.:

- podejmowanie działań na etapie przygotowawczym Projektu (m.in. opiniowanie dokumentacji związanej z przygotowaniem Studium wykonalności, przygotowanie umów z partnerami Projektu),
- realizacja zadań objętych umową o dofinansowanie (m.in. wykonywanie zadań infrastrukturalnych, monitoring i sprawozdawczość),
- pełnienie funkcji sekretariatu Projektu (tj. przygotowywanie dokumentów na posiedzenia i protokołów z posiedzeń Komitetu Sterującego oraz obsługa administracyjno-techniczna Projektu).

W Urzędzie nie powołano założonego w Studium wykonalności Komitetu Sterującego, składającego się m.in. z Marszałka Województwa i przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Odstąpienie od ww. rozwiązań, wg wyjaśnień Pełnomocnika ds. Projektu, spowodowane było ograniczeniem czasowym w realizacji Projektu, a do współpracy z Urzędem w ww. jednostkach wyznaczeni zostali koordynatorzy lokalni.

(dowód: akta kontroli str. 5-46, 146-149)

1.2. Wniosek o dofinansowanie Projektu złożony został przez Samorząd Województwa (dalej: „SW”) do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – Instytucji Pośredniczącej (dalej: „PARP” lub „IP”) w dniu 10 lipca 2012 r.⁷, tj. w terminie określonym przez PARP. Został on sporządzony rzetelnie i zawierał wszystkie wymagane przez PARP dane, w szczególności dotyczące wartości projektu, kwoty dofinansowania, kwot wydatków kwalifikowanych oraz zakresu inwestycji. Według wniosku celem Projektu było wybudowanie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego trasy rowerowej o długości 420 km, stanowiącej element ponadregionalnego projektu liniowego „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej”.

Wartość Projektu ustalona została w oparciu o Studium, przygotowane w czerwcu 2012 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, tj. Instytucję Zarządzającą (dalej:

⁵ Uchwała Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 43/646/12/IV z dnia 10 września 2012 r.

⁶ Uchwała Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 56/673/14/IV z dnia 27 października 2014 r.

⁷ Województwo Warmińsko-Mazurskie nie zawierało z PARP pre-umowy. PARP w piśmie z dnia 31 maja 2012 r. (znak: DPI-15.10-511-6/10-MH, 032414/2012) wskazała, że oczekuje złożenia przedmiotowego wniosku w nieprzekraczalnym terminie do dnia 30 lipca 2012 r.

„IZ”). Urząd nie uczestniczył w pracach związanych z szacowaniem wartości Projektu wskazanej w Studium. Brał natomiast udział w konsultacjach społecznych dotyczących przebiegu korytarza głównego trasy oraz zgłaszał uwagi do treści Studium. Uwagi te dotyczyły m.in. przebiegu trasy (błędów w inwentaryzacji obiektów inżynierskich, wyznaczenia trasy poprzez linię kolejową) jak i niedoszacowania wartości Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 47-59, 304-317)

1.3. Umowa o dofinansowanie Projektu zawarta została w dniu 30 lipca 2012 r. Określone w niej kwoty: całkowitej szacunkowej wartości projektu (81.389,9 tys. zł), całkowitej szacunkowej kwoty wydatków kwalifikowalnych (72.248,8 tys. zł) oraz dofinansowania Projektu⁸ (68.636,4 tys. zł) były zgodne z danymi zamieszczonymi we wniosku o dofinansowanie realizacji Projektu złożonym do IP.

Okres realizacji Projektu ustalono od dnia 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2015 r., natomiast okres kwalifikowalności wydatków od dnia 1 stycznia 2007 r. do czasu zakończenia realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 60-132)

1.4. Stosownie do § 9 ust. 1 umowy o dofinansowanie, Urząd w dniu jej podpisania złożył w PARP harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji Projektu, według którego realizacja Projektu miała przebiegać w pięciu etapach, w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2015 r.

W badanym okresie dokonano sześciu aktualizacji ww. harmonogramu, które przedłożono do PARP wraz z aktualizacją harmonogramu przekazywania dofinansowania. Do dnia 12 maja 2015 r. akceptację PARP uzyskało pięć aktualizacji ww. harmonogramów, a jedna⁹ była w trakcie weryfikacji. W uzasadnieniu aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu wskazywano m.in. na:

- zmiany wartości planowanych wydatków w poszczególnych kwartałach, wynikających z przedłużających się procedur uzyskiwania pozwoleń przez wykonawców dokumentacji projektowej, co skutkowało przesuwaniem terminów płatności za wykonane przez nich usługi,
- weryfikację planowanych wydatków po przeprowadzeniu postępowań przetargowych i podpisaniu umów z wykonawcami.

Według ostatniego, zaakceptowanego przez PARP¹⁰ harmonogramu rzeczowo-finansowego, realizacja Projektu miała przebiegać w sześciu etapach, tj.:

- I. przygotowanie Projektu do realizacji, w tym m.in. przygotowanie dokumentacji projektowej, o łącznej wartości 2.608,3 tys. zł (planowany okres realizacji I kw. 2013 r. – IV kw. 2014 r.),
- II. realizacja Projektu, w tym m.in. wyłonienie wykonawców oraz roboty budowlano-montażowe, o łącznej wartości 69.953,0 tys. zł (II kw. 2014 r. - IV kw. 2015 r.),
- III. niezbędne opłaty związane z realizacją Projektu, w tym m.in. opłaty administracyjne i obsługa prawna, o łącznej wartości 875,1 tys. zł (cały okres realizacji Projektu),
- IV. zarządzanie Projektem, w tym m.in. koszty osobowe oraz zakup sprzętu i materiałów o łącznej wartości 2.167,5 tys. zł (cały okres realizacji Projektu),
- V. promocja Projektu – 6,1 tys. zł (IV kw. 2012 r. i III kw. 2015 r.),

⁸ Nie więcej niż 95 % rzeczywistej kwoty wydatków kwalifikowalnych.

⁹ Harmonogram przesłany 23 stycznia 2015 r., uzupełniony 17 lutego 2015 r. i 21 kwietnia 2015 r.

¹⁰ Wersja z dnia 24 września 2014 r. zaakceptowana przez PARP w dniu 26 września 2014 r.

- VI. zakup nieruchomości, w tym m.in. wydatki związane z zakupem nieruchomości i nabyciem prawa użytkowania wieczystego o łącznej wartości 5.779,9 tys. zł (I kw. 2012 r. – II kw. 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 47, 68,123-128, 135-145, 516)

1.5. Harmonogram przekazywania dofinansowania (załącznik do umowy o dofinansowanie), określający planowane przez PARP kwoty środków przekazywanych na rachunek bankowy Urzędu, został sporządzony w układzie kwartalnym, tj. zgodnie z § 10 ust. 1 umowy. Był on spójny z harmonogramem rzeczowo-finansowym realizacji Projektu. Był również aktualizowany, a sporządzone aktualizacje przekazywano IP zgodnie z wymogiem określonym w § 10 ust. 4 umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 60, 68-69, 129-130 135-145)

1.6. Według stanu na dzień 28 lutego 2015 r., do umowy o dofinansowanie Projektu wprowadzono jedną zmianę – aneks nr 1 z dnia 30 października 2012 r. Wprowadzone zmiany dotyczyły załącznika, tj. harmonogramu przekazywania dokumentów niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji. Według Pełnomocnika ds. Projektu spowodowane to było m.in. wydłużaniem się procesu planistycznego i związaną z nim weryfikacją przebiegu trasy rowerowej w stosunku do założeń przyjętych w Studium, dostosowywaniem się do uwarunkowań lokalnych określonych przez partnerów Projektu, a także koniecznością wprowadzania korekt przebiegu trasy i weryfikacji treści umów partnerskich. Ponadto, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie uzależniała wydanie stosownej decyzji środowiskowej od przedstawienia przez Urząd dokumentacji zawierającej ostateczny przebieg trasy rowerowej w województwie, co obligowało Zespół ds. Koordynacji Projektu do podjęcia prac związanych z aktualizacją przebiegu tras rowerowych.

(dowód: akta kontroli str.47, 133-134, 146-157)

1.7. W okresie od listopada 2012 r. do końca stycznia 2013 r. Urząd zawarł porozumienia ze wszystkimi 41 partnerami Projektu określonymi w Studium¹¹ oraz we wniosku o dofinansowanie, tj. z 33 jednostkami samorządu terytorialnego (siedem powiatów i 26 gmin), siedmioma jednostkami Lasów Państwowych oraz z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad Oddziałem w Olsztynie. W zawartych porozumieniach określono m.in.:

- podział kompetencji pomiędzy SW a partnerami na etapie realizacji i eksploatacji trasy rowerowej,
- zasady i terminy przekazywania partnerom przez SW środków na finansowanie kosztów realizacji zadań na ich terenie.

W okresie od 2 października 2014 r. do 10 marca 2015 r. SW zawarł z partnerami Projektu aneksy do porozumień, na mocy których dokonano zmian polegających m.in. na przeniesieniu na partnerów obowiązku pokrycia całości wydatków kwalifikowalnych poniesionych na realizację Projektu z dotacji przekazanej na ten cel przez Urząd. Szczegółowe zasady udzielenia i rozliczania tej dotacji oraz harmonogramy jej przekazywania określone miały zostać w umowach wykonawczych pomiędzy partnerem a SW. Wszystkie porozumienia oraz aneksy zawarte zostały w imieniu SW przez Marszałka Województwa oraz jednego z członków Zarządu Województwa, przy kontrasygnacie Skarbnika Województwa, tj. przez osoby upoważnione do reprezentowania SW na zewnątrz.

(dowód: akta kontroli str. 158-172)

¹¹ Porozumienia nie zawarto z Gminą Wilczęta wymienioną w Studium wykonalności, z powodu zmiany przebiegu trasy rowerowej.

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

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W celu realizacji projektu budowy tras rowerowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, SW podzielił inwestycję na siedem odcinków powiatowych (do celów projektowych), a każdy z nich podzielono na odcinki gminne (razem 26). Dodatkowo wyróżniono również jeden obiekt inżynierski (kładka w gminie Budry). Całość inwestycji obejmowała 234 odcinki inwestycyjne, wydzielone na podstawie dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 173-179)

W województwie warmińsko-mazurskim przyjęto model samodzielnego wdrażania Projektu przez Samorząd Województwa, tj. model koordynacji Projektu przez Urząd Marszałkowski. Według Pełnomocnika ds. Projektu, spowodowane to było m.in. potrzebą sprawnego wdrażania Projektu oraz brakiem możliwości realizacji całości tego Projektu przez wyspecjalizowaną jednostkę SW – Zarząd Dróg Wojewódzkich (dalej: „ZDW”)¹². Przed przystąpieniem do realizacji inwestycji, trasę rowerową podzielono na odcinki, ze względu na: zmniejszenie ryzyka wydłużenia procesu projektowania, a także możliwość wcześniejszego pozyskania dokumentacji projektowej wraz z niezbędnymi pozwoleniami, celem ogłaszania postępowań przetargowych na roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 53-59)

2.2. Do dnia 28 lutego 2015 r. SW udzielił 21 zamówień publicznych na łączną kwotę 14.695,0 tys. zł, spośród których:

- cztery postępowania, na łączną kwotę 11.115,3 tys. zł (75,6% wartości udzielonych zamówień), dotyczyły wyłonienia wykonawców robót budowlanych na odcinkach o łącznej długości 56,2 km,
- siedem, na łączną kwotę 2.308,3 tys. zł (15,7%), dotyczyło wyłonienia wykonawców dokumentacji projektowej,
- jedno postępowanie, na kwotę 595,9 tys. zł (4,1%), dotyczyło wyłonienia inżyniera kontraktu,
- dziewięć, na łączną kwotę 675,5 tys. zł (4,6%), dotyczyło m.in. zakupu sprzętu komputerowego oraz rozbudowy i modyfikacji oprogramowania do monitorowania, nadzorowania i rozliczania Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 173-178)

2.3. Kontrolą objęto dokumentację dotyczącą trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 10.081,8 tys. zł, w tym:

- na opracowanie dokumentacji projektowej trasy rowerowej na terenie powiatów: gołdapskiego, kętrzyńskiego i węgorzewskiego (1.094,4 tys. zł),
- roboty budowlane związane z budową trasy rowerowej na terenie powiatu węgorzewskiego (6.851,1 tys. zł),
- roboty budowlane związane z budową trasy rowerowej na terenie gminy Lelkowo powiatu braniewski (2.136,3 tys. zł).

¹² M.in. Zarząd Dróg Wojewódzkich w tym okresie realizował inne projekty drogowe na około 400 km dróg wojewódzkich o wartości około 1 mld zł, ponadto zgodnie ze statutem ZDW, nie może on prowadzić inwestycji innych niż na mieniu województwa.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono m.in., że:

- w toku prowadzonych postępowań przestrzegano przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: „PZP”)¹³, m.in. w zakresie wyboru trybu postępowania, zapewnienia równego traktowania wykonawców, wyboru najkorzystniejszej oferty oraz terminów zawierania umów z wybranymi wykonawcami,
- zamieszczone w umowach kwoty dotyczące wynagrodzeń wykonawców były zgodne z kwotami zamieszczonymi w złożonych przez nich ofertach, a postanowienia umów w sposób istotny nie odbiegały od postanowień zawartych we wzorach umów,
- w umowach z wykonawcami zawarto zapisy dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania robót budowlanych (zabezpieczenia zostały wniesione w formie gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych), kar umownych oraz sposobu odbioru zleconych robót i usług.

(dowód: akta kontroli str. 173-178, 180-192)

W przypadku zbadanego zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej trasy rowerowej ustalono, że:

- Umowy z trzema wykonawcami podpisano w czerwcu 2013 r. i obejmowały one:
 - opracowanie kompletnej dokumentacji technicznej trasy rowerowej wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, w tym projektów koncepcyjnych elementów wyposażenia miejsc obsługi rowerzystów (dalej: „MOR”) oraz koncepcji przebiegu trasy rowerowej (z terminem realizacji do dnia 28 lutego 2014 r.),
 - uzyskania wszelkich uzgodnień, opinii i pozwoleń niezbędnych do zrealizowania planowanego przedsięwzięcia, w tym dotyczących organizacji ruchu (do dnia 28 lutego 2014 r.),
 - sprawowania nadzoru autorskiego w trakcie realizacji planowanego przedsięwzięcia (do 31 grudnia 2015 r.).
- We wszystkich trzech przypadkach wydłużone zostały, poprzez zawarcie stosownych aneksów do umów, terminy realizacji opracowania dokumentacji technicznej i uzyskania pozwoleń (o 90 dni – powiat węgorszewski i o 213 dni – powiaty gołdapski i kętrzyński). Przyczyną zmiany ww. terminów były okoliczności, których nie można było przewidzieć, tj. m.in.:
 - oczekiwanie na uprawomocnienie się pozwoleń wodno-prawnych,
 - konieczność uzyskiwania dodatkowych uzgodnień z partnerami Projektu,
 - utrudnienia w dostępie do materiałów źródłowych w postaci map geodezyjnych (braki w zasobach mapowych Powiatowego Ośrodka Geodezji i Kartografii w Kętrzynie),
 - zdiagnozowanie katastrofy budowlanej na obiekcie mostowym w ciągu nieczynnego nasypu kolejowego w gminie Budry, w powiecie węgorszewskim,
 - konieczność przeprojektowania około 12 km trasy w powiecie kętrzyńskim z uwagi na niekorzystne uwarunkowania terenowe (znaczące deniwelacje, tereny podmokłe, zadrzewienia),
 - przedłużające się procedury uzyskania zezwoleń na realizację inwestycji drogowych (dalej: „ZRID”) przy drogach wojewódzkich i powiatowych oraz konieczność dokonywania dodatkowych uzgodnień z PKP.

¹³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

- Wykonawcy terminowo wywiązali się z obowiązków określonych w aneksach do umów, tj. opracowali ww. dokumentację techniczną oraz uzyskali wymagane pozwolenia niezbędne do rozpoczęcia realizacji robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 193-213)

W przypadku zbadanych zamówień na roboty budowlane ustalono, że:

- Umowy z wykonawcami podpisano w lipcu 2014 r. (powiat węgorszewski) i we wrześniu 2014 r. (gmina Lelkowo, powiat braniewski), ustalając termin ich realizacji odpowiednio na 24 maja 2015 r. i 9 kwietnia 2015 r.
- Przed rozpoczęciem prac budowlanych posiadano wymagane dokumenty formalno-prawne dotyczące realizowanych inwestycji oraz wywiązano się z obowiązku zgłoszenia o zamierzonym terminie rozpoczęcia tych robót, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem, a do zawiadomienia dołączono dokumenty, o których stanowią postanowienia art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane¹⁴.
- Stan zaawansowania robót budowlanych na dzień 31 grudnia 2014 r. i 28 lutego 2015 r. w przypadku powiatu węgorszewskiego wynosił 31,8% (zapłacono 2.179,3 tys. zł) i 20,0% w gminie Lelkowo (zapłacono 427,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 214)

2.4.1. Według stanu na koniec grudnia 2014 r. i lutego 2015 r., realizacja Projektu przebiegała zgodnie z aktualizowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym. Odnotowano natomiast przesunięcia terminów realizacji poszczególnych zadań, w stosunku do harmonogramu pierwotnego, tj. harmonogramu stanowiącego załącznik do umowy o dofinansowanie. Dotyczyło to m.in. zadań:

- Etap I – przygotowanie projektu do realizacji, zadanie - wykup gruntów. Termin realizacji tego zadania, w pierwotnym harmonogramie określony na koniec I kw. 2014 r., zmieniony został na koniec II kw. 2015 r. (w dniu kontroli zadanie było w trakcie realizacji),
- Etap II – realizacja projektu, dwa zadania – opłaty sądowe i opłaty administracyjne. Zadania te miały być zrealizowane do końca I kw. 2014 r., po czym termin ich realizacji zmieniono na IV kw. 2015 r. (w dniu kontroli były w trakcie realizacji),
- Etap III – sprawowanie nadzoru, zadanie – wyłonienie Inżyniera Kontraktu. Termin realizacji zadania początkowo określony na koniec I kw. 2013 r., zmieniono na koniec IV kw. 2013 r. (umowę z Inżynierem Kontraktu podpisano w dniu 30 grudnia 2013 r.).

Według Pełnomocnika ds. Projektu, zmiany w realizacji ww. zadań z Etapów I-II wynikały z przyczyn niezależnych od Województwa, tj. m.in. terminów postępowań dotyczących regulowania stanów prawnych poszczególnych nieruchomości, wydawania przez właściwe organy decyzji ustalających wysokości odszkodowań za nabyte nieruchomości. Przesunięcie terminu wyłonienia Inżyniera Kontraktu wynikało natomiast z potrzeby powiązania terminu jego wyboru z terminami odbioru dokumentacji projektowej poszczególnych odcinków trasy rowerowej, którą miał on opiniować. Zdaniem Pełnomocnika ds. Projektu, wcześniejsze wybranie Inżyniera Kontraktu byłoby nieuzasadnione ekonomicznie.

(dowód: akta kontroli str. 146-157, 215-216)

¹⁴ Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. 2013 r., poz. 1409 ze zm.)

2.4.2. Według stanu na 28 lutego 2015 r. zaawansowanie robót budowlanych przedstawiało się następująco:

- prowadzono roboty budowlane na pięciu odcinkach gminnych (trzech odcinkach powiatowych)¹⁵, o łącznej długości 56,2 km (13,4% długości planowanej trasy rowerowej określonej w umowie o dofinansowanie),
- trwało siedem postępowań przetargowych dotyczących wyboru wykonawców robót budowlanych o łącznej wartości kosztorysowej 42.005,82 tys. zł na odcinku¹⁶ o łącznej długości 172,2 km (41,0% długości planowanej trasy).

Według Pełnomocnika ds. Projektu, prowadzony jest bezpośredni monitoring ofert składanych w kolejnych przetargach, co umożliwia bieżącą weryfikację oszczędności „poprzetargowych”. W przypadku wykorzystania limitu środków, a przed podpisaniem z PARP aneksu do umowy o dofinansowanie, Województwo będzie ogłaszać kolejne przetargi zgodnie z art. 93 ust. 1a PZP¹⁷.

W okresie od 1 marca 2015 r. do 12 maja 2015 r. działaniami związanymi z wyborem wykonawców robót budowlanych objęto całość planowanej trasy, tj.:

- zawarto 12 umów¹⁸ z wykonawcami na robót na odcinkach o łącznej długości 178,5 km, tj. 44,2% planowanej trasy (na łączną kwotę 36.099,9 tys. zł),
- prowadzono trzy postępowania w celu wyboru wykonawców 112,2 km trasy, stanowiącej 27,8% jej długości (wartość kosztorysowa tych zamówień wyniosła 28.988,2 tys. zł, a otwarcie ofert nastąpiło 28 kwietnia i 11 maja 2015 r.),
- wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na budowę trasy rowerowej na odcinkach o długości 57,2 km, tj. 14,2% trasy (wartość kosztorysowa zamówienia 10.154,5 tys. zł, z terminem otwarcia ofert przewidzianym na 22 maja 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 146-157, 179, 217-226, 511-515)

W toku kontroli ustalono, że według stanu na dzień 28 lutego 2015 r., wartość planowanych robót budowlanych przekraczała wartości przyjęte w Studium oraz określone w umowie o dofinansowanie o kwotę około 30.000 tys. zł. W tej sprawie SW planuje zawarcie z PARP aneksu do umowy o dofinansowanie (zagadnienie to opisano w pkt 2.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Według Pełnomocnika ds. Projektu, pierwsze informacje o zagrożeniu w realizacji Projektu pojawiły się na etapie opracowania Studium, które Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przyjęło 2 lata po planowanym terminie. W chwili rozpoczęcia rozmów z Ministerstwem w 2012 r., pracownikom Urzędu oznajmiono, iż realizacja projektu jest opóźniona i z tego względu podpisana umowa o dofinansowanie będzie umową warunkową (określającą jedynie wstępne założenia finansowe i wskaźnikowe), zakładającą możliwość wystąpienia istotnych zmian w projekcie. Na etapie sporządzenia dokumentacji budowlanej wraz z kosztorysami inwestorskimi, SW potwierdził wcześniejsze własne szacunki odnośnie konieczności zwiększenia nakładów finansowych na realizację zadań inwestycyjnych o około 30.000 tys. zł. Aktualnie, mając na względzie oszczędności „poprzetargowe”, wstępnie szacuje się zmniejszenie ww. nakładów do około 22 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 53-59)

¹⁵ Roboty budowlane prowadzono w gminach Milejewo (powiat elbląski) – odcinek 2,939 km, gminach Płoskinia (9,490 km) i Lełkowo (powiat braniewski) – 16,780 km oraz gminach Węgorzewo (11,805 km) i Budry (powiat węgorzewski) – 15,151 km.

¹⁶ Dotyczyło to odcinków w gminach: Pieniężno – 14,004 km, Frombork – 15,565, Braniewo – 20,198, Lidzbark Warmiński i Kiwity – 22,217 i Sępólno – 13,080 km, Miasta Braniewo – 5,147 km oraz powiatu gołdapskiego – 81,949 km.

¹⁷ Zgodnie z art. 93 ust. 1a PZP, Zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli środki pochodzące m.in. z budżetu UE, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części zamówienia, nie zostały mu przyznane, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, tj. w formie udzielania zamówień przyjętych przez kontrolowany Urząd do realizacji Projektu budowy tras rowerowych.

¹⁸ Umowy te zawarto w okresie od 17 kwietnia do 12 maja 2015 r.

2.4.3. W trakcie realizacji Projektu Urząd dokonywał zmian wskaźników produktu w stosunku do przyjętych w Studium i umowie o dofinansowanie. Zmiany te, według stanu na dzień 28 lutego 2015 r. przedstawiały się następująco:

- skrócono o 16 km (o 3,8%) długość trasy rowerowej, tj. do 404 km w stosunku zakładanych 420 km,
- zmniejszono o 7 szt. (o 14,6%) liczbę MOR – 41 szt. zamiast zakładanych 48 szt.,
- zwiększono o 210 szt. (o 207,9%) liczbę stojaków dla rowerów, tj. do 311 szt. w stosunku do 101 szt. zakładanych,
- odstąpiono od przebudowy skrzyżowań (zakładano przebudowę 39 szt. skrzyżowań),
- zwiększono o 16 szt. (o 31,34%) liczbę przebudowywanych obiektów inżynierskich, tj. do 51 szt. w stosunku do 35 szt. zakładanych,
- zwiększono o 6 szt. (o 100%) liczbę planowanych do wybudowania obiektów inżynierskich – z 6 szt. do 12 szt.,
- odstąpiono od budowy/przebudowy dróg z rekomendowanym pasem dla rowerów – zakładano budowę lub przebudowę 0,4 km takich dróg,
- odstąpiono od budowy utwardzonych dróg (tłuczniowa, żwirowa) – zakładano wybudowanie 9,4 km dróg w tej kategorii,
- skrócono o 11,3 km (o 19,0%) długość planowanych do wybudowania asfaltowych ścieżek rowerowych, tj. z 59,5 km do 48,2 km,
- skrócono o 26,2 km (o 31,4%) długość przebudowanych dróg gruntowych, tj. z 83,6 km do 57,4 km,
- zwiększono o 1,8 km (o 21,9%) długość ciągów pieszo-rowerowych (adaptacja lub przebudowa chodnika), tj. z 6,5 km do 8,3 km,
- skrócono o 3,5 km (o 4,8%) długość inwestycji na wałach przeciwpowodziowych lub nasypach kolejowych, tj. z zakładanych 73,5 km do 70,0 km,
- skrócono o 1,7 km (o 8,9%) długość przebudowywanych dróg asfaltowych, tj. przyjęto wykonanie 17,3 km zamiast zakładanych 19,1 km.

(dowód: akta kontroli str. 227-303)

Wyjaśniając przyczyny wprowadzenia ww. zmian realizowanej trasy rowerowej w stosunku do założeń określonych w Studium, Pełnomocnik SW ds. Projektu wyjaśnił, że UM nie uczestniczył w uzgodnieniach terenowych przebiegu trasy rowerowej w 2010 r. Dopiero przed zakończeniem prac nad Studium wykonalności, pod koniec 2011 r. zaprezentowano ogólny przebieg trasy rowerowej i od tego momentu UM przystąpił do analiz studialnych i terenowych przebiegu trasy. W marcu 2012 r. wstępnie zweryfikowano przebieg 70% trasy rowerowej i na podstawie tego zdiagnozowano:

- brak pełnej inwentaryzacji terenowej urządzeń inżynierskich,
- wyznaczenie ścieżek na gruntach prywatnych (brak analizy własności nieruchomości),
- wyznaczenie ścieżek na gruntach zamkniętych (PKP, elektrownia wodna),
- wytyczenie ścieżek niezgodnie ze sztuką budowlaną,
- wyznaczenie trasy na terenie obszarów ściśle chronionych (rezerваты przyrody),
- brak wiążących ustaleń z zarządcami dróg w odniesieniu do wartości inwestycji,
- brak wiążących ustaleń nadleśnictwami zgodnie z Planami Urządzenia Lasów.

Według Pełnomocnika ds. Projektu, przed złożeniem wniosku o dofinansowanie SW monitorował o wprowadzenie zmian do Studium, lecz złożone w przedmiotowej sprawie pisma pozostały bez odpowiedzi. Dopiero w piśmie z 5 kwietnia 2012 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zadeklarowało zwiększenie zabezpieczenia

środków finansowych na realizację Projektu¹⁹. Z uwagi na zastrzeżenia SW do Studium, w ramach opracowania dokumentacji budowlanej, zlecono w 2013 r. opracowanie nowych koncepcji przebiegu trasy rowerowej, które potwierdziły zasadność zmiany jej przebiegu.

(dowód: akta kontroli str. 53-59, 304-317)

2.5. W ramach przygotowywania inwestycji związanych z budową tras rowerowych, na etapie opracowywania dokumentacji projektowej poszczególnych odcinków trasy Urząd zobowiązał wykonawców do opracowania i uzgodnienia tymczasowej i stałej organizacji ruchu na projektowanych odcinkach trasy rowerowej.

Analiza dokumentacji dotyczącej projektów stałej (jeden odcinek) i tymczasowej (dwa odcinki) organizacji ruchu wykazała, że sporządzono je zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem²⁰, gdyż zawierały one elementy określone w § 5 ust. 1 i § 7 ust. 2 tego rozporządzenia, tj. m.in.:

- plany orientacyjne i sytuacyjne, z zaznaczeniem dróg których dotyczyły,
- lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych,
- opisy techniczne zawierający charakterystykę oraz parametry geometrii dróg,
- przewidywany termin wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia stałej organizacji ruchu,
- pozytywne opinie organów Policji i zarządców dróg.

Przeprowadzone w ramach niniejszej kontroli NIK oględziny budowy trzech odcinków trasy rowerowej w powiecie węgorzewskim²¹ wykazały m.in., że:

- w miejscach tych trwały roboty budowlane polegające m.in. na wytyczaniu tras, usuwaniu zarośli, utwardzaniu podłoża, budowie obiektów mostowych oraz MOR,
- na odcinku przebiegającym przez miasto Węgorzewo wprowadzono tymczasową organizację ruchu, zgodną z uzgodnionym projektem.

(dowód: akta kontroli str. 318-342, 323-324, 343-353)

2.6. SW sprawował nadzór nad realizacją Projektu oraz posiadał bieżące informacje dotyczące jego postępu rzeczowo – finansowego. Wynikało to z przyjętego modelu wdrażania Projektu, zgodnie z którym wyboru wykonawców, odbiorów przedmiotu zamówień oraz płatności za poszczególne zadania dokonywał UM.

Przyjęty system zarządzania Projektem zakładał również:

- bezpośredni nadzór nad pracami budowlanymi sprawowany przez Inżyniera Kontraktu oraz Projektanta,
- przeprowadzanie kontroli doraźnych na miejscu budowy przez partnerów projektu bądź SW; do dnia 20 marca 2015 r. przeprowadzono dwie kontrole doraźne robót budowlanych na odcinkach w gminach Lelkowo i Węgorzewo – w obu przypadkach stwierdzone problemy zostały rozwiązane,
- spotkania doraźne stron procesu inwestycyjnego na placu budowy, w przypadku zgłoszonych problemów przy realizacji poszczególnych odcinków inwestycyjnych.

Ponadto, nadzór ten sprawowano poprzez weryfikację sprawozdań z działalności Zespołu ds. Koordynacji Projektu²² oraz sprawozdań miesięcznych, kwartalnych

¹⁹ Pismo z dnia 5 kwietnia 2012 r. znak: DPP-I-82010-V.2)-30-KM/12

²⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

²¹ Oględziny przeprowadzono na następujących odcinkach na terenie powiatu węgorzewskiego: I odcinek – na pograniczu powiatu kętrzyńskiego i węgorzewskiego, gdzie budowana trasa rowerowa łączy się z istniejącymi wcześniej trasami rowerowymi oraz w miejscu budowanego Miejsca Obsługi Rowerzystów (MOR) nad brzegiem jeziora Mamry, II odcinek o długości 961 m w mieście Węgorzewo oraz III odcinek o długości 10.692 m w gminie Budry, przebiegający po nieczynnym nasypie kolejowym.

i rocznych z działalności Inżyniera Kontraktu, składanych w terminach określonych w zawartej z nim umową z dnia 30 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 354-373)

Według Pełnomocnika ds. Projektu, SW nie otrzymywał informacji dotyczących zagrożenia terminu realizacji Projektu, a przyjęty system zarządzania Projektem umożliwia odpowiednią i szybką reakcję w przypadku zaistnienia ewentualnych zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 53-59)

2.7. W badanym okresie, na realizację zadań związanych z Projektem, Urząd przekazał sześciu partnerom – jednostkom samorządu terytorialnego²³, środki dotacji celowej w łącznej kwocie 6.782,5 tys. zł, w tym 4.923,7 tys. zł w 2014 r., i 1.858,8 tys. zł w 2015 r.²⁴ Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich dotacji udzielonych w 2014 r. wykazała, że:

- środki przekazywano partnerom na podstawie umów zawartych po uzyskaniu zgody Sejmiku Samorządu Województwa, tj. zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵,
- z przekazanych 4.923,7 tys. zł dotacji, partnerzy wykorzystali środki w kwocie 2.970,8 tys. zł, przeznaczając je na roboty budowlane ziemne i przygotowawcze (2.606,5 tys. zł) oraz na wypłatę odszkodowań za nieruchomości przejęte pod realizację inwestycji (364,3 tys. zł),
- dotacje celowe zostały rozliczone zgodnie z umowami, a niewykorzystane środki w kwocie 1.952,9 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu,
- nadzór nad prawidłowością realizacji wydatków ponoszonych przez partnerów odbywał się m.in. przez udział Koordynatora Projektu w odbiorach robót budowlanych sfinansowanych ze środków dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 380-392)

2.8. Zgodnie z postanowieniami § 17 umowy o dofinansowanie, dotyczącymi monitorowania i sprawozdawczości, Urząd w badanym okresie:

- przekazywał do PARP wnioski o płatność nie rzadziej niż raz na trzy miesiące,
- systematycznie monitorował przebieg realizacji Projektu,
- na bieżąco informował PARP o zmianach w realizacji projektu, składając stosowne aktualizacje harmonogramów rzeczowo–finansowych oraz przekazywania płatności,
- przekazywał dokumenty i informacje związane z realizacją Projektu, o które wnioskowała PARP.

(dowód: akta kontroli str. 76-77, 135-145, 355-356, 393)

2.9. Na podstawie § 18 umowy o dofinansowanie, Urząd został poddany przez PARP dwóm kontrolom w zakresie prawidłowości realizacji Projektu. Z kontroli tych otrzymano jedną informację pokontrolną (w lipcu 2014 r.), zgodnie z którą PARP stwierdził nieprawidłowości dotyczące działań promocyjno-informacyjnych, a dotyczyły one m.in.:

- niezamieszczenia informacji o dofinansowaniu ze środków PO RPW przedmiotu zamówienia w dwóch ogłoszeniach o wszczęciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawę m.in. sprzętu komputerowego i urządzeń wielofunkcyjnych,

²² W uchwale Zarządu Województwa nr 60/755/11/IV z dnia 22 listopada 2011 r. dotyczącej powołania Zespołu ds. Koordynacji Projektu, nie wskazano częstotliwości składania przez przedmiotowy zespół sprawozdań ze swej działalności. Do dnia 28 lutego 2015 r. zespół ten przedłożył Zarządowi Województwa 12 sprawozdań.

²³ Powiat: Braniewski, Węgorzewski, Lidzbarski, Gminy: Węgorzewo, Lelkowo i Budry.

²⁴ Do 28 lutego.

²⁵ j.t. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

- braku logotypów programu PO RPW na dwóch umowach zawartych na rozbudowę i modernizację oprogramowania do monitorowania i rozliczania Projektu.

Do dnia 5 marca 2015 r. Urząd nie uzyskał z PARP zaleceń pokontrolnych pomimo, że w informacji z ww. kontroli podano, że ostateczne wnioski z przeprowadzonej kontroli sformułowane zostaną po przekazaniu beneficjentowi ostatecznej wersji tej informacji. Nie otrzymał również informacji o wynikach drugiej kontroli, którą przeprowadzono w listopadzie 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 78, 394-400)

2.10. Od I kwartału 2012 r. Urząd posiadał informację o potrzebie zwiększenia wartości Projektu w stosunku do wykazanej w Studium (zagadnienie opisane w pkt 2.4.3. wystąpienia pokontrolnego). Została ona potwierdzona po odbiorze przez Urząd dokumentacji projektowej oraz kosztorysów inwestorskich poszczególnych etapów realizacji projektu (w okresie od grudnia 2013 r. do września 2014 r.).

W 2015 r. Urząd informował PARP o zwiększeniu wartości zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Projektu, podając w nich kwoty wynikające z dotychczas rozstrzygniętych przetargów. I tak:

- W styczniu i lutym 2015 r. przekazano do PARP zaktualizowane harmonogramy rzeczowo-finansowe oraz przekazywania dofinansowania, w których wykazano, że planowane wydatki kwalifikowane w ramach Projektu wynosić będą 103.496,8 tys. zł (o 31.247,9 tys. zł więcej od kwoty ujętej w umowie o dofinansowanie). Harmonogramy te nie zostały zaakceptowane przez PARP z powodu braku spójności pomiędzy wartościami w nich zawartymi a wartościami wykazanymi w nocie wyjaśniającej ze stycznia 2015 r., sporządzonej do zawarcia planowanego aneksu nr 2 do umowy o dofinansowanie. W dniu 17 kwietnia 2015 r. Urząd wysłał do PARP korektę noty wyjaśniającej wraz z zaktualizowanymi harmonogramami rzeczowo-finansowym oraz przekazywania dofinansowania.
- Pismem z dnia 13 lutego 2015 r. Urząd poinformował PARP, że w wyniku zakończenia procesu opracowywania dokumentacji kosztorysowej poszczególnych zadań inwestycyjnych w ramach Projektu budowy tras rowerowych, ogólna wartość kosztorysowa przewyższa o 33.890 tys. zł wartości przyjęte w Studium i w związku z powyższym wnioskowano o zabezpieczenie dodatkowych środków finansowych na potrzeby realizacji Projektu. W odpowiedzi z dnia 17 lutego 2015 r. PARP poinformował Urząd, że w ramach Działania V.2 PO RPW pozostaje około 12.000 tys. zł wolnych środków oraz, że w przypadku złożenia przez Urząd kompletnej noty wyjaśniającej niezbędnej do podpisania aneksu do umowy o dofinansowanie, możliwe jest zwiększenie dofinansowania realizowanego Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 401-423)

Z wyjaśnień Pełnomocnika ds. Projektu wynika m.in., że:

- SW planował w kwietniu 2015 r. zawarcie z PARP aneksu do umowy o dofinansowanie. Zakres zmian w umowie dotyczyć miał zwiększenia wartości dofinansowania oraz zmiany podstawowych wskaźników produktu Projektu takich jak: długość oznakowanej trasy rowerowej (390,735 km), liczba nowopowstałych odcinków inwestycyjnych (205,857 km), liczba MOR (41 szt.). Zmiany te wynikają z konieczności dostosowania założeń Projektu, określonych w Studium, do zakresu wskazanego w dokumentacji budowlanej i projektach organizacji ruchu. Wniosek ten złożono 17 kwietnia 2015 r. wraz ze stosowną notą wyjaśniającą. Wartość Projektu oszacowano na 97.662,8 tys. zł

(tj. o 16.272,8 tys. zł więcej niż w umowie o dofinansowanie – wzrost o 19,9%), w tym wydatki kwalifikowane 93.914,6 tys. zł.

- Zwłoka w przesłaniu wniosku o zawarcie aneksu wynikała m.in. z żądań IP dotyczących wskazania szczegółowego zakresu i wartości budowy/remontu obiektów inżynierskich, budowy urządzeń BRD (barierki, balustrady energochłonne) oraz usunięcia kolizji z istniejącymi sieciami wodno-kanalizacyjnymi i teleinformatycznymi. Na etapie ogłaszania poszczególnych zamówień publicznych na roboty budowlane, dokonywano jeszcze zmian w zakresie robót, technologii wykonania oraz aktualizacji kosztorysów, przez co konieczna była bieżąca weryfikacja kosztorysów oraz harmonogramów związanych z realizacją Projektu.
- Brak wsparcia finansowego w przedmiotowym zakresie stwarza istotne ryzyko braku wypełnienia warunków umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 53-59, 424-460)

Do dnia 12 maja 2015 r. Urząd nie otrzymał z PARD zgody na zawarcie aneksu nr 2 do umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 516)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zwiększenie wartości realizowanego Projektu oraz na brak zapewnienia jego finansowania ze strony PARD stanowi istotne zagrożenie zrealizowania w Projekcie zgodnie z przyjętymi założeniami.

Opis stanu faktycznego

2.11. SW podejmował działania mające na celu informowanie i promowanie Projektu, tj. m.in.:

- W lipcu 2014 r. zawarto z umowę partnerską z Województwem Świętokrzyskim²⁶, w której określono podział kompetencji na etapie realizacji i utrzymania trwałości Projektu w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych. Zgodnie z umową, do obowiązków Województwa Warmińsko-Mazurskiego należało m.in. koordynowanie informacji dotyczących tras rowerowych na poziomie lokalnym, przekazywanie i konsultowanie z SW Świętokrzyskiego opracowań marketingowych, przygotowanych materiałów do emisji oraz wydawnictw promocyjnych, a także wsparcie koordynacji wydarzeń promocyjnych.
- Na dokumentacji związanej z realizowanym Projektem zamieszczano oznakowanie informujące o jego realizacji w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej i dofinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Na realizowanych odcinkach tras rowerowych zamieszczano stosowne oznakowanie o dofinansowaniu inwestycji ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str.461-476)

2.12. Stosownie do zapisów § 11 ust. 1 umowy o dofinansowanie, w Urzędzie prowadzono obsługę finansową Projektu za pomocą wyodrębnionego rachunku bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 69, 477)

2.13. Urząd wywiązał się z obowiązku określonego w § 11 ust. 2 umowy o dofinansowanie, który zobowiązywał do prowadzenia wyodrębnionej informatycznej ewidencji księgowej. Zarządzeniem Marszałka Województwa²⁷,

²⁶ Województwo Świętokrzyskie na mocy umowy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości z dnia 30 grudnia 2013 r., realizowało w kontrolowanym Projekcie, Działanie V.2. Trasy rowerowe – komponent promocja.

²⁷ Zarządzenie Nr 148/2010 z 29 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości dotyczących funduszy pomocowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zmienione zarządzeniem Nr 81/2012

wprowadzono system finansowo-księgowy „ENOVA”, służący do obsługi finansowo-księgowej projektów i generowania sprawozdań. Ewidencjonowano w nim wydatki ponoszone w ramach Projektu, w ramach wyodrębnionej jednostki budżetowej PO RPW 5.2.” (z uwzględnieniem kont syntetycznych i analitycznych ze szczegółowością wg klasyfikacji budżetowej).

(dowód: akta kontroli str. 69, 478-482)

2.14. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 28 lutego 2015 r., na realizację Projektu Urząd wydatkował łącznie 8.698,7 tys. zł, co stanowiło 10,7% całkowitej wartości Projektu. Badanie 30 dowodów księgowych, na łączną kwotę 2.853,2 tys. zł (33,8% ogółu wydatków) wykazało m.in., że:

- wszystkie wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, określonym w umowie o dofinansowanie Projektu oraz spełniały wymogi określone w Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO RPW,
- dowody księgowe potwierdzające poniesienie wydatków zostały ujęte w ewidencji księgowej zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie Zasadami rachunkowości dotyczącymi funduszy pomocowych i nie były objęte podwójnym finansowaniem,
- odbiór dostaw i usług potwierdzony został protokołami odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 478, 483-496)

2.15. Do końca lutego 2015 r. Urząd, w terminach określonych w umowie o dofinansowanie, złożył do PARP 12 wniosków o płatność na łączną kwotę 5.941,1 tys. zł, z których 11 zostało przez PARP pozytywnie zweryfikowanych, a kwota wydatków kwalifikowalnych wyniosła 1.858,6 tys. zł. W czasie trwania czynności kontrolnych, jeden wniosek znajdował się w trakcie rozliczania przez PARP (został złożony 12 lutego 2014 r. na kwotę 3.851,4 zł tys. zł). Analiza dokumentacji dotyczącej trzech wniosków o płatność, na łączną kwotę wydatków 1.303,9 tys. zł (62,4% wydatków rozliczonych) wykazała, że:

- wnioski złożono na odpowiednich drukach i dołączono do nich dokumentację potwierdzającą poniesione wydatki,
- wydatki ujęto w księgach rachunkowych w odpowiednich okresach i kwotach, dokonując korekt stosownie do zaleceń PARP,
- wszystkie wnioski wymagały korekt, a Urząd w terminie określonym przez PARP dokonał stosownych uzupełnień, m.in. przekazując żądane dokumenty (umowy zakupu urządzeń, dowody przekazania środków trwałych do użytkowania) oraz skorygował błędy rachunkowe,
- z wnioskowanej kwoty wydatków (1.303,9 tys. zł), PARP uznał za kwalifikowalne kwotę 1.297,5 tys. zł, a różnica dotyczyła m.in. wyłączenia wypłaconych odszkodowań za grunty należące do partnera²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 393, 497-510)

Do dnia 12 maja 2015 r. na realizację Projektu wydatkowano środki w łącznej kwocie 9.475,0 tys. zł, co stanowiło 11,6% całkowitej wartości Projektu (81.389,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 483)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd realizował Projekt zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie. Niemniej, w wyniku problemów

z 13 sierpnia 2012 r. i zarządzeniem Nr 33/2014 z 28 kwietnia 2014 r., zwane dalej: „Zasady Rachunkowości dotyczące funduszy pomocowych”

²⁸ Wydatek w łącznej kwocie 5,1 tys. zł łącznie z dodatkowymi wyjaśnieniami został przez Urząd ujęty w kolejnym wniosku o płatność, złożonym w lutym 2015 r.

związanych z koniecznością uwzględnienia zmian przebiegu trasy rowerowej w stosunku do ustaleń Studium, wydłużeniu uległ okres opracowania dokumentacji projektowej. Według stanu na dzień 12 maja 2015 r. poziom zaawansowania finansowego Projektu wyniósł jedynie 11,6%. Na odcinku trasy o długości 178,5 km (tj. 44,2% planowanej) roboty budowlane były w początkowej fazie, nie rozstrzygnięto również postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawców tych robót na trasie o długości 169,5 km (41,9%). Dodatkowo, wartość realizowanego Projektu wzrosła o 19,9% w stosunku wartości określonej w umowie o dofinansowanie, a SW nie uzyskał środków w ramach PO RPW na sfinansowanie ww. różnicy. Zdaniem Izby fakty te wskazują na ryzyko niezrealizowania Projektu w terminie przewidzianym w umowie, tj. do 31 grudnia 2015 r.

3. Stopień osiągnięcia zakładanych wskaźników realizowanych projektów

Opis stanu faktycznego

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK żaden z etapów prac budowlanych trasy rowerowej nie został zakończony. W związku z powyższym nie został osiągnięty żaden z przyjętych wskaźników produktu, dotyczących m.in. długości oznakowanej trasy; liczby: miejsc obsługi rowerzysty, stojaków i wybudowanych obiektów inżynierskich, a także długości wybudowanych asfaltowych ścieżek rowerowych.

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

(dowód: akta kontroli str. 100)

Ocena cząstkowa

Z uwagi na fakt, że Projekt jest w trakcie realizacji Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o:

- Zintensyfikowanie działań na rzecz realizacji Projektu, w celu jego zakończenia w terminie wskazanym w umowie o dofinansowanie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Olsztyn, dnia maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy:
Barbara Zajdel
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

Piotr Stupienko
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis