



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

LOL.410.005.03.2015
P/15/090

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

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. Henryk Dykty - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94958 z dnia 27 kwietnia 2015 r. 2. Piotr Stupienko - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94956 z dnia 20 kwietnia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ¹ , ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa (dalej: „MIR” lub „Ministerstwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Wasiak – Minister Infrastruktury i Rozwoju.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli², podjęta przez Ministerstwo decyzja o realizacji projektu budowy ponadregionalnej trasy rowerowej (dalej: „Projekt”), przebiegającej przez obszar pięciu województw Polski Wschodniej³, była korzystna z punktu widzenia ożywienia rozwoju gospodarczego tych województw, m.in. na skutek rozwoju turystyki. Izba zauważa jednak, że ze względu na stopień skomplikowania i znaczne opóźnienia, które wystąpiły już na etapie przygotowawczym, Projekt obciążony jest bardzo dużym ryzykiem jego niepełnego wykonania do końca 2015 r. Problemy z terminową realizacją zadań wystąpiły w trakcie wyłaniania wykonawcy Studium wykonalności Projektu (dalej: „Studium” lub „Studium wykonalności”), a następnie w toku prac nad tym dokumentem, który sporządzony został z blisko półtorarocznym opóźnieniem. W tym kontekście, należy ocenić, że działania podejmowane przez Ministerstwo, które odpowiedzialne było za etap przygotowawczy Projektu, nie w każdym przypadku przyniosły zamierzone efekty. Nie tylko nie doprowadziły one do zniwelowania opóźnień w przygotowaniu Studium, lecz nawet nie zapewniły utrzymania ich na tym samym poziomie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia nadzór prowadzony przez Ministerstwo nad Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, tj. Instytucją Pośredniczącą (dalej: „PARP” lub „IP”) w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej (dalej: „PO RPW”). Systematycznie monitorowano bowiem postępy w realizacji Projektu przez poszczególnych beneficjentów, a także przeprowadzano w IP m.in. kontrole planowe i doraźne. Egzekwowano również od IP obowiązki wynikające z zawartego z nią porozumienia w sprawie podziału kompetencji. Podjęto również właściwe działania zaradcze w sytuacji stwierdzenia zagrożenia terminowej realizacji Projektu, polegające m.in. na wdrożeniu specjalnego systemu monitorowania postępów prac,

¹ Do dnia 26 listopada 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (dalej: „MRR”).

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

³ Województwa: podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie.

organizowaniu cyklicznych spotkań z beneficjentami, czy też zobowiązaniu jednego z beneficjentów do opracowania alternatywnego przebiegu fragmentu trasy rowerowej, który w przypadku niepełnej realizacji pierwotnych założeń zapewni ciągłość jej przebiegu i ponadregionalny charakter.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Instytucji Zarządzającej mające na celu przygotowanie projektów budowy tras rowerowych do dofinansowania ze środków Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. MIR jako Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013 podejmowała działania związane z przygotowaniem ponadregionalnego projektu budowy trasy rowerowej, przebiegającej przez obszar pięciu województw Polski Wschodniej. W okresie od listopada 2007 r. do marca 2008 r. opracowano model wdrażania Projektu, który zaprezentowano przedstawicielom: IP, Ministerstwa Sportu i Turystyki, urzędów marszałkowskich oraz organizacji turystycznych. Model ten został zaakceptowany przez pięciu marszałków województw Polski Wschodniej. Jednym z założeń wdrażania Projektu, było opracowanie przez Ministerstwo jednolitego Studium wykonalności dla całej trasy rowerowej i sfinansowania go ze środków Pomocy Technicznej PO RPW.

Według Dyrektora Departamentu Programów Ponadregionalnych (dalej: „Dyrektor DPP”), odpowiedzialnego za wdrażanie Projektu, przyjęcie takiego rozwiązania umożliwiło wypracowanie rozwiązań o jednolitym standardzie dla całej trasy rowerowej oraz umożliwiło zmniejszenie obciążenia finansowego beneficjentów na etapie przygotowania Projektu. Ponadto, propozycja Ministerstwa dotycząca opracowania Studium zyskała akceptację wszystkich beneficjentów, co znalazło potwierdzenie w podpisanych w 2008 r. porozumieniach trójstronnych w sprawie podziału kompetencji we wdrażaniu Działania V.2 Trasy rowerowe PO RPW⁴.

(dowód: akta kontroli str. 5-38)

1.1.2. Przy wdrażaniu Projektu Ministerstwo odstąpiło od zawarcia z beneficjentami „pre-umów”, o których mowa w wytycznych w zakresie projektów indywidualnych⁵.

Według wyjaśnień Dyrektora DPP, w przypadku projektów dotyczących budowy trasy rowerowej, w trakcie konstruowania listy projektów indywidualnych w listopadzie 2007 r. nie był jeszcze możliwy podział środków z Działania V.2 Trasy rowerowe PO RPW pomiędzy poszczególnych beneficjentów Polski Wschodniej (nie znane były koszty budowy trasy w poszczególnych województwach), a tym samym zawarcie „pre-umów”. Jednocześnie w liście projektów indywidualnych wskazano, że za koordynację przygotowania Projektu i dokumentacji technicznej odpowiada Minister Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 39-45)

1.2.1. W marcu 2009 r. MRR ogłosiło przetarg nieograniczony na sporządzenie Studium wykonalności Projektu, który z powodu niezłożenia żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu (wszystkie oferty były niezgodne z opisem przedmiotu zamówienia) został unieważniony maju 2009 r.⁶

⁴ Porozumienia pomiędzy MRR, PARP oraz samorządami pięciu województw Polski Wschodniej, zawarte w okresie od 10 lipca 2008 r. do 16 września 2008 r.

⁵ „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013. Wytyczne w zakresie projektów indywidualnych”, opracowane przez Ministra Rozwoju Regionalnego.

⁶ Podstawą unieważnienia był art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.), dalej: „PZP”.

W okresie od czerwca do grudnia 2009 r. Ministerstwo prowadziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na sporządzenie Studium w trybie negocjacji bez ogłoszenia, na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 PZP. Do negocjacji zaproszono ośmiu wykonawców (w tym wszystkich biorących udział we wcześniejszym unieważnionym postępowaniu). W wyniku przeprowadzonych negocjacji wyłoniono wykonawcę⁷, z którym w dniu 21 grudnia 2009 r. podpisano umowę na opracowanie Studium wykonalności za cenę 4.636,0 tys. zł.

Sporządzenie tego dokumentu podzielone zostało na cztery etapy, tj.:

- Etap I – dotyczący m.in. opracowania szczegółowego modelu wdrażania Działania V.2 PO RPW wraz z analizą formalno-prawną przygotowania i realizacji projektów w poszczególnych województwach, z uwzględnieniem ich uwarunkowań i dokumentów strategicznych. Termin jego wykonania określono na 21 marca 2010 r.
- Etap II – obejmujący wykonanie dla każdego z województw Polski Wschodniej analiz, celem których było dostarczenie Ministerstwu informacji i danych odnośnie: wariantów przebiegu trasy, rozwiązań optymalnych z ekonomicznego punktu widzenia, ochrony środowiska oraz technicznej i finansowej możliwości realizacji inwestycji. Etap ten podzielony był na trzy części, tj.:
 - IIa – obejmującą wykonanie analizy realizacji przedsięwzięcia (wraz z elementami analizy ekonomicznej) dla zgłoszonych przebiegów korytarza trasy w poszczególnych województwach⁸ (termin wykonania – 21 czerwca 2010 r.)⁹,
 - IIb – dotyczącą wykonania analizy wariantowej dopuszczalnych przebiegów trasy głównej z uwzględnieniem badania natężenia i prognoz ruchu oraz aspektów środowiskowych i społecznych wraz z przeprowadzeniem konsultacji społecznych na szczeblu lokalnym (do 21 października 2010 r.)¹⁰,
 - IIc – obejmującą wykonanie szczegółowej inwentaryzacji potrzeb inwestycyjnych dla wybranych wariantów z uwzględnieniem aspektów technicznych i finansowych (do 21 listopada 2010 r.)¹¹.
- Etap III – przygotowanie pięciu niezależnych Studiów dla każdego z województw Polski Wschodniej. Termin wykonania – 21 listopada 2010 r.
- Etap IV – przygotowanie jednolitego opracowania wykonalności projektów w ramach całego Działania V.2. PO RPW. Termin wykonania – 21 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 46-91)

1.2.2. Ministerstwo nadzorowało prawidłowość wykonania umowy dotyczącej opracowania Studium wykonalności. Dokumentację z poszczególnych jej etapów weryfikowano zarówno pod względem merytorycznym jak i terminowości wykonania oraz przedstawiano do zaopiniowania beneficjentom. Uwagi zgłaszane przez beneficjentów dotyczyły m.in.:

- zbyt krótkich terminów wdrażania projektów ujętych w harmonogramach,

⁷ Działające wspólnie dwa podmioty gospodarcze: Tebodin SAP-Projekt Sp. z o.o. z Warszawy i OPTIMA BACA ROBERT ze Złej Wsi Małej.

⁸ Na podstawie przebiegów opisanych w ramach „Studium przebiegu korytarza głównego Trasy Rowerowej realizowanej w ramach Działania V.2”, opracowanym przez firmę Harclow na zlecenie PARP w grudniu 2008 r.

⁹ Wyniki tych analiz miały umożliwić Ministerstwu dokonanie wyboru korytarza trasy głównej w każdym z województw biorących udział w Projekcie.

¹⁰ Wyniki analiz miały umożliwić Ministerstwu dokonanie wyboru optymalnego przebiegu trasy i alternatywnych terenowych przebiegów w każdym z województw Polski Wschodniej.

¹¹ Wyniki inwentaryzacji miały ukazać możliwości usunięcia wszystkich wąskich gardeł (z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego) znajdujących się na trasie i zapewnienia odpowiednich standardów technicznych, z uwzględnieniem finansowych ograniczeń, w każdym z województw Polski Wschodniej.

- błędnie określonego przebiegu planowanej trasy rowerowej,
- niewłaściwego sposobu przeprowadzania inwentaryzacji i wizji terenowej przebiegu tej trasy,
- zaniżenia wartości proponowanych w Studium prac dotyczących m.in. przebudowy obiektów mostowych i przepustów,
- nieuwzględniania przez wykonawcę konieczności uzyskiwania przez beneficjentów decyzji środowiskowych i pozwoleń wodno-prawnych.

Dokumentacja Studium dotycząca wszystkich ww. etapów wykonana została z opóźnieniem wynoszącym od 32 do 533 dni w stosunku do terminów określonych w umowie. Przyczyną tych opóźnień była nierzetelność jej sporządzenia i konieczność uwzględnienia przez wykonawcę licznych uwag zgłaszanych przez Ministerstwo i beneficjentów.

Ostatecznie umowa została wykonana w dniu 4 lipca 2012 r., a całość dokumentacji otrzymanej od wykonawcy i zaakceptowanej przez IZ przekazana została beneficjentom¹².

We wszystkich przypadkach opóźnień Ministerstwo naliczało wykonawcy kary w wysokości określonej w umowie, których łączna kwota wyniosła 786,71 tys. zł (17,0% wartości umowy). Ostateczne wynagrodzenie wykonawcy Studium wykonalności, po odliczeniu kar umownych, wyniosło 3.849,3 tys. zł.

Ministerstwo podejmowało działania mające na celu wyegzekwowanie rzetelnego i terminowego wykonania umowy. W tym celu m.in. kierowano do wykonawcy pisma dyscyplinujące, w których zwracano uwagę na konieczność terminowego przedkładania dokumentacji w ramach poszczególnych etapów. Zwracano w nich również uwagę na niedostateczne zaangażowanie wykonawcy w realizację umowy.

(dowód: akta kontroli str. 92-188, 277-282, 422-469)

W trakcie realizacji umowy przez wykonawcę, Departament Programów Ponadregionalnych w dniu 28 maja 2010 r. poinformował Pana Krzysztofa Hetmana – Podsekretarza Stanu MRR o problemach w realizacji umowy dotyczącej opracowania Studium wykonalności wskazując, że w przypadku dalszych problemów z realizacją umowy przez wykonawcę należy rozważyć podjęcie decyzji o odstąpieniu od umowy. Ostatecznie decyzja taka nie została podjęta.

(dowód: akta kontroli str. 189-190)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że już na I etapie realizacji przedmiotu zamówienia na Studium wykonalności wystąpiły opóźnienia, które wyniosły 79 dni. Kolejne etapy również realizowane były z istotnymi opóźnieniami w stosunku do terminów określonych w umowie. W zależności od województwa wynosiły one:

- od 32 do 79 dni w przypadku etapu II a,
- od 203 do 263 dni (etap II b),
- od 369 do 500 dni (etap II c),
- od 494 do 516 dni (etap III),
- 533 dni w przypadku etapu IV.

Mimo to, MRR nie skorzystało z uprawnienia odstąpienia od umowy, określonego w § 11 ust. 3 tej umowy, w przypadku gdy wykonawca dopuści się w realizacji przedmiotu zamówienia opóźnień przekraczającego jeden miesiąc. Zdaniem Izby rozwiązanie umowy z wykonawcą permanentnie przekraczającym terminy realizacji poszczególnych etapów zamówienia i doprowadzającym do coraz większych opóźnień było w pełni zasadne. Potwierdza to również stanowisko Departamentu

¹² W ramach przekazanej Beneficjentom dokumentacji przekazano m.in. wzory porozumień beneficjent-partner.

Programów Ponadregionalnych, zawarte w piśmie skierowanym do Podsekretarza Stanu już w dniu 28 maja 2010 r., tj. po upływie pięciu miesięcy od zawarcia umowy. Należy przy tym zauważyć, że aż 533-dniowe opóźnienie w sporządzeniu Studium wykonalności negatywnie wpłynęło na fazę realizacji Projektu przez poszczególnych beneficjentów, która wskutek ww. opóźnienia uległa istotnemu skróceniu.

(dowód: akta kontroli str. 168)

1.3. W trakcie opracowywania Studium wykonalności Ministerstwo konsultowało z samorządami województw przebieg trasy rowerowej oraz otrzymywało od nich informacje i uwagi w tym zakresie. Przygotowane przez wykonawcę dokumenty w ramach poszczególnych etapów realizacji zadania były odbierane protokolarnie. Przed sporządzeniem protokołu odbioru, przygotowane przez wykonawcę projekty dokumentów były przesyłane beneficjentom w celu zgłoszenia przez nich ewentualnych uwag. Po każdym przedłożeniu przez wykonawcę projektu dokumentu, beneficjentom umożliwiono również uczestniczenie w organizowanych przez Ministerstwo spotkaniach, podczas których mieli oni możliwość bezpośredniego zgłaszania uwag, wątpliwości lub propozycji zmian. Postulowane zmiany były wprowadzane przez Wykonawcę do kolejnych wersji dokumentu, co było weryfikowane w kolejnym protokole odbioru.

Według wyjaśnień Dyrektora DPP, zgodnie z zawartą z Ministerstwem umową w trakcie opracowywania Studium wykonawca przeprowadził inwentaryzację oraz wizje lokalne przebiegu trasy rowerowej. W czynnościach tych nie uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa. Zgodnie z przyjętym podziałem zadań, przebieg trasy rowerowej został wyznaczony w uzgodnieniu ze wszystkimi samorządami województw, które zgodnie z ustaleniami z Ministerstwem miały oddelegować do ww. czynności osoby z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem. Dyrektor DPP podała również, że koszty udziału przedstawicieli beneficjentów w wizjach lokalnych kwalifikowały się do refundacji ze środków Projektu¹³.

Studium wykonalności, po ostatecznym odbiorze, nie było aktualizowane w okresie przygotowywania przez beneficjentów dokumentacji projektowej poszczególnych odcinków trasy rowerowej, mimo zgłoszenia przez nich uwag.

W sprawie tej Dyrektor DPP wyjaśniła, że do Ministerstwa wpływały od beneficjentów informacje o nierzetelności Studium wykonalności, niemniej nie zgłaszali oni potrzeby jego aktualizacji. Beneficjenci brali udział w opracowywaniu tego dokumentu, a informacje dotyczące jego nierzetelności zgłaszali już po jego przyjęciu. Dyrektor DPP podała ponadto, że Studium wykonalności to dokument, który przygotowuje się w celu potwierdzenia zasadności oraz wykonalności finansowej i ekonomicznej przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 33-45,414-421)

1.4. W badanym okresie nadzór Ministerstwa nad zadaniami IP związanymi z programowaniem, monitorowaniem i wyborem projektów realizowany był głównie w ramach kontroli systemowej IP pod kątem stwierdzenia prawidłowości funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli. Celem kontroli systemowej było

¹³ W okresie opracowywania Studium wykonalności (przed podpisaniem umów o dofinansowanie) Województwo Warmińsko-Mazurskie, jako jedyne z województw uczestniczących w Projekcie, przedłożyło wraz z pierwszym wnioskiem o płatność koszty osobowe związane z wynagrodzeniem zespołu oraz nagrody za zaangażowanie w pracach związanych z weryfikacją Studium wykonalności. Do maja 2012 r., łączny koszt wynagrodzenia pracowników beneficjenta z tego tytułu wynosił 72 tys. zł i obejmował dodatki specjalne dla pracowników zaangażowanych w realizację Projektu oraz dwie nagrody uznaniowe za szczególny trud związany z weryfikacją trasy rowerowej, w tym za uczestnictwo w wizytach terenowych i uzgodnieniach z partnerami Projektu. Po podpisaniu umów o dofinansowanie, przedstawiciele wszystkich pięciu beneficjentów odbywali podróże służbowe, w ramach których weryfikowali przebieg trasy rowerowej i ustalali stan faktyczny infrastruktury, w celu doprecyzowania przedmiotu zamówienia na prace projektowe. Koszty z tym związane uznawane były przez PARP za wydatki kwalifikowane i były refundowane beneficjentom.

zapewnienie, że wszystkie powierzone zadania realizowane były przez IP prawidłowo.

W sprawie tej Dyrektor DPP wyjaśniła, że nadzór związany z programowaniem, monitorowaniem i wyborem projektów realizowany był w okresie poprzedzającym podpisanie umów o dofinansowanie w ograniczonym zakresie. Projekty budowy tras rowerowych zostały wprowadzone na Listę Projektów Indywidualnych z inicjatywy Ministerstwa, dlatego też dopiero po przygotowaniu studiów wykonalności dla pięciu projektów regionalnych, w których określony został przebieg trasy we wszystkich województwach, zakres inwestycji oraz jej koszty, możliwe było sprawowanie nadzoru nad realizacją przez IP powierzonych jej zadań. Podała również, że ze względu na to, iż wnioski o dofinansowanie zostały przygotowane w oparciu o Studium wykonalności zrealizowane na zlecenie Ministerstwa, trudno mówić o nieprawidłowościach na etapie przygotowania projektów przez beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 39-45,191-226)

Ocena cząstkowa

Ministerstwo wywiązało się z obowiązku przygotowania Projektu do realizacji i dofinansowania go ze środków PO RPW, a podjęte działania umożliwiły beneficjentom przystąpienie do fazy realizacyjnej Projektu. Niemniej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania te nie we wszystkich przypadkach przyniosły zamierzone efekty. Sporządzenie Studium wykonalności, dokumentu o kluczowym znaczeniu dla realizacji Projektu, za przygotowanie którego odpowiedzialne było Ministerstwo, opóźniło się bowiem aż o 533 dni. Działania dyscyplinujące, podjęte wobec wykonawcy okazały się natomiast nie w pełni skuteczne. Nie tylko nie doprowadziły do zniwelowania opóźnień w realizacji przedmiotu umowy, lecz nawet nie zapewniły utrzymania ich na tym samym poziomie – kolejne etapy Studium realizowane były z coraz większymi opóźnieniami, co negatywnie wpłynęło na cały proces realizacji Projektu.

2. Nadzór prowadzony przez Instytucję Zarządzającą nad Instytucją Pośredniczącą w zakresie realizacji projektów zakwalifikowanych do dofinansowania

Opis stanu faktycznego

2.1. Nadzór nad PARP w zakresie realizacji projektów zakwalifikowanych do dofinansowania Ministerstwo prowadziło m.in. poprzez monitoring, na podstawie składanych przez IP sprawozdań, a także poprzez przeprowadzane w IP kontrole.

Do monitorowania realizacji projektów budowy tras rowerowych wykorzystywano otrzymywane z IP informacje w ramach systemu monitorowania projektów indywidualnych oraz dane ujęte w sprawozdawczości kwartalnej i miesięcznych informacjach uzupełniających.

W przypadku stwierdzenia zagrożenia nieosiągnięcia założonych wskaźników (m.in. w zakresie Działania V.2.), IZ otrzymywała od PARP raporty opracowywane na podstawie comiesięcznego monitoringu. Były one przekazywane IZ wraz z analizą ryzyk oraz analizą postępów prac. Wyjaśniano w nich przyczyny opóźnień oraz wskazywano możliwe działania naprawcze jak i podjęte działania. W raportach tych IZ otrzymywała również informacje o ewentualnym zagrożeniu końcowego terminu zakończenia Projektu.

W związku z kończącą się perspektywą finansową i koniecznością właściwego zarządzania pozostałymi środkami finansowymi w ramach programów operacyjnych, w 2013 r. IZ zdecydowała o konieczności sporządzania przez IP informacji w trybie miesięcznym obejmujących: informacje na temat wykorzystania alokacji w działaniach I-V PO RPW (począwszy od maja 2013 r.) oraz informacje o postępie rzeczowo-finansowym projektów realizowanych w zakresie Działania V.2 Trasy

rowerowe. Otrzymane z IP informacje były terminowo przekazywane Instytucji Koordynującej Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (dalej: „IK NSRO”) oraz Komitetu Monitorującego PO RPW, który we współpracy z IZ czuwał nad efektywnością i jakością zarządzania i realizacją PO RPW, w tym m.in. monitorował postęp rzeczowy i finansowy PO RPW.

(dowód: akta kontroli str. 227-276)

2.2. W latach 2012-2015 (I kwartał), Ministerstwo przeprowadziło w PARP 12 kontroli, w tym:

- cztery kontrole Rocznych Planów Działania,
- trzy kontrole wydatkowania środków z Pomocy technicznej PO RPW,
- trzy kontrole systemowe (w 2012 r., w 2013 r. oraz w 2014 r.), z uwzględnieniem kontroli poświadczenia i deklaracji wydatków oraz wydatkowania środków z Pomocy technicznej,
- jedną kontrolę doraźną (w 2014 r.) oraz jedną kontrolę trwałości projektów w Pomocy technicznej (w 2015 r.).

Powyższe kontrole przeprowadzone zostały na podstawie Rocznych Planów Kontroli PO RPW (RPK), które zostały terminowo opracowane i zaakceptowane przez IK NSRO, a także pozytywnie zaopiniowane przez Komitet ds. Kontroli i Audytu Funduszy Strukturalnych i Funduszy Spójności 2007-2013. W planach tych ujęto opis uwarunkowań prowadzenia procesu kontroli, układ chronologiczny i tematyczny kontroli oraz założenia co do warunków kontroli projektów w PO RPW w danym roku.

RPK sporządzano zgodnie z „Wytocznymi w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzających Programem Operacyjnym”¹⁴. Ujmowano w nich m.in. informacje o planach kontroli wszystkich instytucji zaangażowanych w realizację poszczególnych programów operacyjnych, tj. instytucji zarządzających, pośredniczących i wdrażających.

Ministerstwo nie prowadziło kontroli na miejscu u beneficjentów, gdyż przyjęto zasadę, że w zakresie realizacji Działania V.2. kontrole takie prowadzić będzie IP. PARP terminowo przekazywała IZ harmonogramy przeprowadzania kontroli na miejscu przez IP, które stanowiły część RPK. W latach 2012-2015 IP planowała przeprowadzić u beneficjentów 15 kontroli (po trzy u każdego z nich). Do zakończenia kontroli NIK przeprowadzono dziewięć kontroli, w tym pięć kontroli w IV kwartale 2013 r. (po jednej u każdego beneficjenta) oraz cztery kontrole w IV kwartale 2014 r. (u wszystkich beneficjentów poza Województwem Podlaskim). Przeprowadzenie pozostałych kontroli planowane jest na zakończenie realizacji Projektu, tj. w IV kwartale 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 283-321)

W Ministerstwie posiadano informacje o długich okresach (9-10 miesięcy) jakie upłynęły pomiędzy przeprowadzeniem przez PARP kontroli u beneficjentów a wysłaniem im informacji pokontrolnych. Uchybienia w tym zakresie stwierdzone zostały m.in. podczas dwóch kontroli systemowych (nr 6S/2012 oraz 7S/2013).

Według Dyrektora DPP, uchybienia te wynikały głównie z faktu zlecenia przez PARP przeprowadzania kontroli na miejscu u beneficjentów firmom zewnętrznym, które nie wywiązywały się w terminie z udzielonych zleceń. W następstwie przedmiotowych ustaleń IZ formułowała zalecenia pokontrolne, wskazujące na konieczność podjęcia przez IP działań zaradczych i naprawczych w stosunku do funkcjonującego w PARP systemu realizacji kontroli projektów. IZ zobowiązała również IP do przekazywania

¹⁴ Zamieszczonymi na stronie internetowej MIR (www.mir.gov.pl)

(od sierpnia 2012 r.) miesięcznych informacji na temat stanu realizacji przez IP kontroli ujętych w RPK na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 277-282)

2.3. Powierzone IP zadania związane z zarządzaniem finansowym IZ nadzorowała w sposób zgodny z zapisami porozumienia z 6 czerwca 2007 r. Każdego roku Minister upoważniał PARP do wystawienia zleceń płatności na wszystkie realizowane projekty, oprócz osi „Pomoc techniczna”, która realizowana była bezpośrednio przez IZ. W upoważnieniu ujmowano kwoty, którymi IP mogła dysponować w odniesieniu do wszystkich realizowanych projektów w ramach PO RPW, w tym również w Działaniu V.2.

IZ otrzymywała z PARP miesięczne zestawienia wystawionych zleceń przekazanych Płatnikowi (tj. Bankowi Gospodarstwa Krajowego). Poza tym, nie rzadziej niż raz na miesiąc IZ otrzymywała z IP poświadczenia i deklaracje wydatków. Ujmowano w nich wydatki już poniesione, wykazując w ten sposób stopień realizacji projektów.

Na podstawie otrzymanych z IP danych, IZ przedkładała Instytucji Certyfikującej do akceptacji prognozę wydatków na kolejne dwa lata, z podziałem na osie programów.

(dowód: akta kontroli str. 322-349)

2.4.1. Zgodnie z Wytycznymi horyzontalnymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie sprawozdawczości¹⁵, sprawozdawczość PO RPW prowadzona była przez IZ w trybie analitycznym (sprawozdania okresowe, roczne i końcowe) oraz informacyjnym (informacje kwartalne). Roczne i półroczne sprawozdania przedłożone zostały IZ w ustalonych terminach. Spośród 12 sprawozdań kwartalnych, trzy przekazane zostały przez IP z opóźnieniem wynoszącym od jednego do dwóch dni. Nie miało to jednak wpływu na terminowość złożenia sprawozdań przez IZ. Sprawozdania przekazane przez IP podlegały weryfikacji przez IZ zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym.

Podstawą do wypełnienia informacji kwartalnej, sprawozdań okresowych, rocznych i końcowego, w szczególności w częściach poświęconych postępowi realizacji programu, były dane pochodzące z Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK na lata 2007-2013 (dalej: „KSI SIMIK”).

W 2013 r. IZ zdecydowała o konieczności sporządzania przez IP informacji w trybie miesięcznym. Obejmowały one:

- informacje o postępie rzeczowo-finansowym projektów realizowanych w zakresie działania V.2 Trasy rowerowe PO RPW. Na 19 sprawozdań otrzymanych przez IZ w okresie objętym kontrolą, osiem złożonych zostało z opóźnieniem od jednego do pięciu dni,
- informacje na temat wykorzystania alokacji m.in. w działaniu V.2 (począwszy od maja 2013 r.). Spośród 21 takich sprawozdań trzy wpłynęły do IZ z opóźnieniem od jednego do dwóch dni.

Powyższe opóźnienia w przekazywaniu informacji miesięcznych przez IP do IZ nie miały wpływu na realizację projektów.

(dowód: akta kontroli str. 276,350-352)

2.4.2. Na potrzeby zarządzania PO RPW, w tym Działaniem V.2 Trasy rowerowe, IZ terminowo przygotowywała i przedkładała IK NSRO informacje miesięczne o stanie realizacji PO RPW, informacje na temat projektów objętych szczegółowym monitorowaniem, informacje kwartalne, sprawozdania okresowe i sprawozdania

¹⁵ Zatwierdzonym przez MRR w dniu 30 sierpnia 2011 r.

roczne. Powyższe informacje i sprawozdania przekazywane były również do wiadomości Instytucji Certyfikującej. Sprawozdania te IZ sporządzała na podstawie sprawozdań przygotowanych przez IP, które uzupełniała o informacje generowane na poziomie IZ, w tym dotyczące realizacji osi priorytetowej Pomoc techniczna. Sprawozdania roczne i końcowe, po pozytywnej opinii IK NSRO i zatwierdzeniu ich przez Komitet Monitorujący PO RPW, przekazywano za pomocą systemu informatycznego do Komisji Europejskiej, w terminie do 30 czerwca każdego roku. W ww. rocznych sprawozdaniach przekazywanych Komisji Europejskiej ujmowano m.in. postęp rzeczowo-finansowy V osi priorytetowej oraz analizę jakościową, w tym budowę tras rowerowych. Wskazywano problemy we wdrażaniu tej osi oraz podjęte środki zaradcze. Przedstawiano również wnioski i rekomendacje IZ odnośnie dalszego przebiegu jej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 276,353-370)

2.5. W latach 2012-2015 (do 30 kwietnia) do MIR nie wpływały skargi oraz informacje o wykryciu w toku działań kontrolnych nieprawidłowości w realizacji projektów budowy tras rowerowych w ramach PO RPW 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 371-372)

2.6. W badanym okresie, w ramach systemu monitorowania stanu realizacji projektów, Ministerstwo otrzymywało od IP informacje o pojawiających się opóźnieniach w realizacji projektów, które mogły mieć wpływ na dochowanie założonych w umowach o dofinansowanie terminów ich zakończenia. W takich przypadkach Ministerstwo kierowało do beneficjentów rekomendacje (w formie pisemnej lub w trakcie spotkań organizowanych z udziałem m.in. przedstawicieli urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za realizację projektów), mające na celu przyspieszenie tempa realizacji projektów.

Dyrektor DPP podała, że w odpowiedzi na rekomendacje Ministerstwa, beneficjenci zgłaszali pełną gotowość przyspieszenia tempa prac przy realizacji projektów, deklarując jednocześnie ukończenie ich w terminie.

Pierwsze informacje o pojawieniu się opóźnień w realizacji Projektu (dotyczące opóźnień w przygotowaniu dokumentacji projektowej przez beneficjentów) wpłynęły do Ministerstwa w lipcu 2013 r. W związku z powyższym IZ podjęła następujące działania zaradcze:

- zobowiązała IP do przygotowania i wdrożenia specjalnego systemu monitorowania, zgodnie z którym beneficjenci zostali zobligowani do przekazywania w trybie miesięcznym informacji o postępach w realizacji poszczególnych elementów trasy rowerowej,
- wprowadziła cykliczne spotkania z kierownikami poszczególnych projektów regionalnych, w trakcie których pozyskiwano informacje dotyczące przyczyn opóźnień, zmian wprowadzonych przez beneficjentów do projektów po przyjęciu Studium wykonalności, problemów towarzyszących realizacji projektów oraz podjętych środkach zaradczych,
- sformułowała rekomendacje, które zostały przekazane beneficjentom oraz omówione na spotkaniu z marszałkami województw w dniu 29 stycznia 2014 r.

W grudniu 2014 r. projekty budowy tras rowerowych zostały umieszczone na liście projektów objętych szczegółowym monitorowaniem. Informacja o postępach w ich realizacji przekazywana była co miesiąc IK NSRO. Ponadto, ze względu na opóźnienia w budowie trasy rowerowej w woj. podkarpackim, w celu wyeliminowania ryzyka niezrealizowania w terminie jakiegokolwiek odcinka tej trasy, co spowodowałoby przerwanie ciągłości ponadregionalnej trasy rowerowej, w lipcu 2014 r. IZ uznała za niezbędne zaprojektowanie krótszego, uzupełniającego odcinka ww. trasy, który połączy woj. podkarpackie z województwami świętokrzyskim

i lubelskim i pozwoli zachować ponadregionalny charakter trasy rowerowej. Przygotowanie koncepcji łącznika powierzono województwu lubelskiemu, jako najbardziej zaawansowanemu w realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 33-45,373-413)

Według Dyrektora DPP, w ocenie IZ do najważniejszych przyczyn opóźnień w realizacji projektu budowy tras rowerowych, skutkujących zagrożeniem terminowej realizacji Projektu zaliczyć należy:

- niedotrzymanie przez wykonawcę Studium wykonalności projektu terminów zawartych w umowie,
- niedostateczne zaangażowanie beneficjentów w realizację Projektu na etapie przygotowywania dokumentacji i uzyskiwania stosownych pozwoleń. W większości przypadków, na początkowym etapie prac beneficjenci nie powołali, wbrew zaleceniom Ministerstwa, zespołów odpowiednich do realizacji tak złożonego zadania, jakim jest budowa ponadregionalnej trasy rowerowej,
- nieuwzględnienie przez większość beneficjentów ryzyka związanego z opracowaniem dokumentacji technicznej w złożonych projektach budowy trasy rowerowej, co skutkowało niepodjęciem odpowiednich działań, które umożliwiłyby sprawne i szybkie dokonanie odbioru dokumentacji technicznej i uzyskanie pozwoleń i decyzji niezbędnych dla rozpoczęcia procesu inwestycyjnego. Nie zabezpieczono również możliwości kontrolowania postępów prac poprzez wprowadzenie do umów zapisów o etapowym odbiorze prac. W efekcie odbiór dokumentacji technicznej następował z opóźnieniem, a w jednym przypadku konieczne było ponowne ogłoszenie przetargu. Przyczyniło się to do powstania opóźnień w ogłaszaniu przetargów na roboty budowlane, a tym samym przełożyło się to na późne rozpoczęcie robót budowlanych,
- długotrwały proces wyboru wykonawcy robót budowlanych, w tym przedłużanie terminów otwarcia ofert, a także unieważnianie przetargów i powtórne przeprowadzanie postępowań przetargowych.

Dyrektor DPP podała również, że w ocenie IZ w dalszym ciągu możliwa jest pełna i terminowa realizacja projektu budowy tras rowerowych, tj. do końca 2015 r. Wymaga to wzmożonego zaangażowania służb beneficjentów odpowiedzialnych za realizację projektów, które powinny skrupulatnie nadzorować budowę trasy rowerowej i w przypadku pojawienia się jakichkolwiek opóźnień podejmować natychmiast działania zaradcze. Dodała też, że mając na względzie narastające ryzyko nieukończenia projektów budowy trasy rowerowej do końca 2015 r. IZ podjęła następujące działania:

- zobowiązała IP do przekazywania (2 razy w miesiącu) szczegółowej informacji o postępach w realizacji poszczególnych elementów budowanej trasy. Informacja ta była sporządzana była na podstawie danych przesyłanych przez beneficjentów, w ramach zaprojektowanego w tym celu systemu monitorowania projektów,
- zobowiązała województwo podkarpackie i województwo lubelskie do budowy dodatkowego łącznika, który zapewni ciągłość ponadregionalnej trasy rowerowej nawet w przypadku gdyby nie udało się zrealizować wszystkich elementów trasy rowerowej w województwie podkarpackim.

(dowód: akta kontroli str. 277-282)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia pełnej i terminowej realizacji Projektu, w tym działań dotyczących zwiększenia nadzoru nad IP, w szczególności w zakresie przeprowadzania przez nią kontroli na miejscu.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia maja 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.