



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.006.01.2015

P/15/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

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 Rzeszowie

Kontroler Urszula Dziedzic, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94318 z dnia 11 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie (zwany dalej Urzędem); 35-010 Rzeszów, al. Ciepłińskiego 4

kierownik jednostki kontrolowanej Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego od dnia 27 maja 2013 r. Poprzednio tj. od dnia 30 listopada 2010 r. Marszałkiem Województwa Podkarpackiego był Mirosław Karapyta.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Realizacja projektu *Trasy Rowerowe w Polsce Wschodniej* Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 (zwanym dalej Projektem) przekazana została przez Zarząd Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie (zwany dalej Zarzędem) do Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie (zwanego dalej PZDW). Stwierdzono, iż Urząd został przygotowany organizacyjnie do realizacji Projektu w zakresie wykonywania zadań, które obejmowały współpracę, koordynowanie i monitorowanie realizacji Projektu oraz inicjowanie działań informacyjno-promocyjnych. Współpraca i nadzór nad PZDW, ze strony Urzędu realizowane były na bieżąco i były skuteczne. W przypadku występujących problemów lub w sytuacjach, które wpływały na opóźnienia w wykonywaniu poszczególnych zadań, beneficjent (Województwo Podkarpackie) wspólnie z PZDW podejmował czynności w celu ich wyeliminowania. Promocja Projektu prowadzona była głównie poprzez uczestnictwo w realizacji projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja”, w którym Województwo Podkarpackie było Partnerem.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zmiany wprowadzone w realizacji Projektu wynikające m. innymi z niewłaściwego przygotowania Studium Wykonalności (zwanym dalej SW) oraz niskie zaawansowaniem rzeczowo-finansowym Projektu, które na dzień 28 lutego 2015 r. wynosiło tylko 2.630 tys. zł, tj. 3,6% wartości Projektu stwarzają w ocenie Najwyższej Izby Kontroli ryzyko

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

niezrealizowania Projektu w terminie przewidzianym w umowie, tj. do 31 grudnia 2015 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie beneficjenta do realizacji projektu budowy tras rowerowych

Opis stanu faktycznego

1.1 Beneficjent przygotowany był organizacyjnie do realizacji Projektu.

W dniu 3 marca 2010 r. Zarząd powołał Pełnomocnika ds. realizacji Projektu oraz Zespół Roboczy (10 osób), odpowiedzialny za opiniowanie wszelkich materiałów przygotowanych przez wykonawcę SW Projektu.

Zarząd uchwałą z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie zmiany w regulaminie organizacyjnym Urzędu, utworzył w Departamencie Dróg i Transportu komórkę organizacyjną Oddział ds. tras rowerowych. Jednostce tej powierzono całość zadań z zakresu przygotowania i realizacji Projektu, jak również inicjowania działań informacyjno-promocyjnych.

W dniu 31 marca 2011 r. uchwałą Zarządu w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz na podstawie Zarządzenia Marszałka całość zadań z zakresu realizacji Projektu przypisano Departamentowi Infrastruktury i Transportu.

Uchwałą z dnia 14 grudnia 2011 r. Zarząd przekazał realizację Projektu do PZDW w zakresie: przygotowania i przeprowadzania procedur przetargowych na dokumentację i wykonawstwo; podpisania umów z wykonawcami i bieżące kontakty z nimi; nadzoru inwestorskiego; uzyskania wymaganych opinii, decyzji i pozwoleń, przygotowania wniosku aplikacyjnego wraz z załącznikami oraz działania związane z podpisaniem umowy o dofinansowanie Projektu; monitorowania postępów w realizacji i sprawozdawczość; płatności i rozliczenia (przygotowanie, obsługa i rozliczenie wniosków o płatność); gromadzenia dokumentacji odbiorowej i księgowej; zachowania celów Projektu; zapewnienia trwałości Projektu.

Zarządzeniem z dnia 19 marca 2012 r. Marszałek ograniczył zakres zadań dla Oddziału ds. tras rowerowych, które to obejmowały współpracę, koordynowanie i monitorowanie realizacji Projektu oraz inicjowanie działań informacyjno-promocyjnych.

Uchwałą z dnia 24 lipca 2012 r. Zarząd udzielił pełnomocnictwa Dyrektorowi PZDW do ponoszenia wydatków w ramach Projektu, a uchwałą z dnia 11 września 2012 r. do reprezentowania Województwa Podkarpackiego oraz do wszelkich czynności związanych z wykonywaniem obowiązków beneficjenta wynikających z umowy o dofinansowanie Projektu, zawartej w dniu 31 sierpnia 2012 r. pomiędzy Województwem Podkarpackim, a Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (zwaną dalej PARP).

Na podstawie uchwały Zarządu z dnia 27 sierpnia 2013 r. oraz Zarządzenia Marszałka Oddział ds. tras rowerowych był komórką organizacyjną Departamentu Dróg i Publicznego Transportu Zbiorowego do dnia 21 maja 2014 r. Zakres zadań nie uległ zmianom. Marszałek zarządzeniem z dnia 21 maja 2014 r. przypisał zadania w zakresie koordynowania i monitorowania realizacji Projektu oraz inicjowania działań informacyjno-promocyjnych do Oddziału projektów infrastruktury komunikacyjnej.

Zadania związane z realizacją Projektu określone w ww. dokumentach przypisane zostały w zakresach czynności pracownikom Urzędu.

Wyjaśniając kwestię udziału beneficjenta w przygotowaniu SW do Projektu Marszałek podał, że *Zarząd uchwałą z dnia 25 lipca 2008 r. zaakceptował przebieg trasy rowerowej w Województwie Podkarpackim. Przyjęty przebieg wyznaczył korytarz trasy, w ramach którego wybrany przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wykonawca SW, przystąpił do przygotowania tego dokumentu. SW obejmowało kilka etapów (...)* Z punktu widzenia szczegółowego ustalenia przebiegu trasy, określenia kategorii wykonanych robót na poszczególnych odcinkach dróg oraz określenia kosztów robót budowlanych, kluczowymi elementami SW były etapy IIb i IIc. Województwo Podkarpackie, jako przyszły beneficjent Projektu, stanowiło podmiot opiniodawczy przy opracowaniu tych etapów SW i mogło zgłaszać uwagi podczas organizowanych na tę okoliczność spotkań oraz w formie pisemnej.

Beneficjent 22 lutego 2011 r. przekazał do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego uwagi do opracowania etapu IIb, w których wskazywano głównie na kwestie bezpieczeństwa osób mających korzystać ze ścieżek. Dnia 30 grudnia 2011 r. przekazano uwagi do etapu IIc, w zakresie lokalizacji trasy rowerowej, warunków technicznych, obiektów inżynierskich, spraw formalno-prawnych, finansów oraz pomyłek i braków.

(dowód: akta kontroli str. 7-98, 375-388)

1.2, 1.3 Beneficjent w dniu 30 lipca 2012 r. złożył do PARP wnioski o dofinansowanie projektu, tj. w terminie wyznaczonym przez PARP. Zadania związane z przygotowaniem wniosku i jego uzupełnieniem realizowane były przez PZDW.

(dowód: akta kontroli str. 99-108)

1.4 Beneficjent zawarł z PARP umowę na dofinansowanie Projektu w dniu 31 sierpnia 2012 r. tj. w terminie wyznaczonym przez PARP. Wartość Projektu ustalona została na kwotę 65.919.923 zł, dofinansowania na kwotę 62.316.651 zł, tj. 95 %, a wydatki kwalifikowalne zaplanowano na kwotę 65.596.475 zł. Określone kwoty w umowie były zgodne z danymi w tym zakresie ujętymi we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 109-254)

1.5, 1.6 Zadania związane z przekazywaniem harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu oraz harmonogramu przekazywania dofinansowania wykonywane były przez PZDW.

(dowód: akta kontroli str. 9-13)

1.7 Do dnia 28 lutego 2015 r. do umowy o dofinansowanie Projektu wprowadzono 1 aneks z dnia 31 grudnia 2014 r. Zmiany ujęte w aneksie dotyczyły całkowitej wartości projektu ustalonej w kwocie 73.213.365 zł (wyższej o 7.293.442 zł), oraz całkowitej wartości wydatków kwalifikowalnych ustalonej w kwocie 69.116.840 zł (wyższej o 3.520.365 zł). Określony na nowo został harmonogram rzeczowo-finansowy oraz harmonogram przekazywania dofinansowania (uwzględniający zmianę wartości całkowitej Projektu). Wprowadzono dodatkowy zapis dotyczący rozszerzenia zakresu Projektu, poprzez zaprojektowanie we współpracy z Województwem Lubelskim dodatkowego elementu trasy rowerowej łączącego Miasto Zwierzyniec z miejscowością Czekaj w powiecie nizańskim. Dodatkowo oprócz PZDW upoważniono również do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych 48 Partnerów Projektu. Główną przyczyną zawarcia aneksu do umowy

o dofinansowanie Projektu, były zmiany wprowadzone przez Zarząd w sposobie realizacji Projektu spowodowane wartością Projektu, określoną w umowie która okazała się niewystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 255-272)

1.8 Współpraca z Partnerami w zakresie realizacji Projektu prowadzona była przez PZDW.

(dowód: akta kontroli str. 9-13)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wprowadzona zmiana do umowy na dofinansowanie Projektu oraz liczne zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu, wynikające m. innymi z niewłaściwego przygotowania SW, znacząco skróciły (o 24 miesiące bez możliwości wydłużenia tego okresu) czas, na wykonanie robót budowlanych związanych z budową trasy rowerowej. Okoliczności te, w połączeniu z niskim zaawansowaniem rzeczowo-finansowym Projektu, wynoszącym na dzień 28 lutego 2015 r. tylko 2.630 tys. zł, tj. 3,6% wartości Projektu, stwarzają w ocenie Najwyższej Izby Kontroli ryzyko niezrealizowania Projektu w terminie przewidzianym w umowie, tj. do 31 grudnia 2015 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1, 2.3, 2.4 Realizacja Projektu podzielona została na 11 zadań obejmujących 5 odcinków tras rowerowych i 6 obiektów mostowych i prowadzona była przez PZDW.

(dowód: akta kontroli str. 9-13)

2.2 Wyjaśniając kwestię sprawowania nadzoru nad PZDW, Marszałek podał, że *obowiązek prowadzenia monitoringu i sprawozdawczości do Instytucji Pośredniczącej spoczywał na PZDW. Każdorazowo, na wniosek dyrektora departamentu nadzorującego, PZDW przekazywało wszelkie niezbędne informacje w zakresie monitoringu i sprawozdawczości do wiadomości i wykorzystania przez Zarząd. Od 2015 r. na moje polecenie przekazywane są comiesięczne informacje na temat realizacji Projektu.*

W informacji złożonej 20 marca 2015 r. wskazano na istnienie dużego ryzyka opóźnienia realizacji inwestycji na zadaniu obiekt mostowy nr 88_2, w związku z przedłużającą się procedurą uzyskania decyzji środowiskowej, a co za tym idzie zwolnienia z zakazów lokalizacji inwestycji na obszarach objętych powodzią, pozwolenia wodnoprawnego i ostatecznie decyzji zrid.

Wyjaśniając Marszałek podał, że *beneficjent po uzyskaniu informacji o problemach związanych z ryzykiem opóźnienia realizacji inwestycji na obiekcie mostowym nr 88_2 zorganizował spotkanie, celem wyjaśnienia problematyki realizacji*

ww. zadania. Podczas spotkania zostały omówione zagadnienia związane z pozyskaniem wymaganych decyzji pozwoleń, a przedstawiciel Urzędu zadeklarował udzielenie możliwego wsparcia Wykonawcy, przyczyniającego się do zminimalizowania ryzyka związanego z nieterminową realizacją przedmiotowej inwestycji.

W trakcie realizacji Projektu, w przypadku, kiedy pojawiały się problemy lub sytuacje, które wpływały na opóźnienia w wykonywaniu poszczególnych zadań, beneficjent wspólnie z PZDW podejmował czynności w celu ich wyeliminowania. Obejmowały one m. innymi wprowadzenie zmiany sposobu realizacji zadania na system zaprojektuj i wybuduj; wyznaczenie elementów zmniejszających zakres rzeczowy, po unieważnieniu pierwszego przetargu na wykonanie tras rowerowych; zmianę zakresu rzeczowego, zmianę przebiegu wybranych odcinków trasy, po ogłoszeniu drugiego przetargu. W przypadkach pojawiania się problemów z wydawaniem decyzji, postanowień, beneficjent wspólnie z PZDW organizował spotkania z organami odpowiedzialnymi za wydanie takich decyzji, celem wyjaśnienia powstałych wątpliwości i przyspieszenia prac nad ich wydaniem.

Nie dokonywano kontroli dotyczących realizacji Projektu w PZDW. Jak wyjaśnił Marszałek, *PZDW pozostaje pod stałym nadzorem dyrektora właściwego merytorycznie departamentu Urzędu.*

(dowód: akta kontroli str. 273-370, 375-388)

2.5 Wyjaśniając kwestię zawarcia aneksu do umowy na dofinansowanie Projektu w zakresie zmiany terminu realizacji inwestycji Marszałek podał, że *przewiduje się realizację Projektu zgodnie z terminarzami wynikającymi z zawartych z Wykonawcami umów na Projekt i budowę poszczególnych odcinków trasy rowerowej oraz obiektów mostowych. Termin ten we wszystkich wypadkach został określony do dnia 30 października 2015 r. W związku z powyższym beneficjent nie planuje zawierania aneksu do umowy o dofinansowanie Projektu w zakresie zmiany terminu realizacji inwestycji.*

(dowód: akta kontroli str. 281-357)

2.6 W kwestii działań mających na celu informowanie i promowanie Projektu Marszałek wyjaśnił, że *promocja Projektu jest realizowana przez Województwo Podkarpackie głównie na podstawie umowy partnerskiej na rzecz realizacji projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja”, której przedmiotem jest podział kompetencji pomiędzy Województwem Świętokrzyskim (beneficjentem ww. projektu), a Województwem Podkarpackim – Partnerem, na etapie realizacji i utrzymania trwałości projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja”. Realizacja zadań wynikających z umowy jest finansowana ze środków Unii Europejskiej i budżetu państwa na podstawie umowy o dofinansowanie projektu „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 zawartej w dniu 30 grudnia 2013 r. pomiędzy PARP, a Województwem Świętokrzyskim. Podmioty zaangażowane w realizację Projektu na terenie Województwa Podkarpackiego zostały poinformowane o wyniku przeprowadzonych przetargów dotyczących Projektu oraz o prowadzonych działaniach promocyjnych. Ogólnodostępna informacja na temat Projektu podana jest na stronie www.umwp.podkarpackie.pl (hiperłącze pod nazwą „Green Velo Wschodni Szlak Rowerowy” powiązane ze stroną <http://greenvelo.pl>). Wykorzystywane są również inne materiały promocyjne jak np. ulotki promocyjne, mapa Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo.*

(dowód: akta kontroli str. 281-357)

2.7 PARP nie przeprowadzała u beneficjenta (w Urzędzie) kontroli z zakresu realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 281-357)

2.8, 2.9, 2.10, 2.11 Finansową obsługę Projektu oraz zadania związane z przygotowaniem i składaniem do PARP wniosków o płatność prowadził PZDW. Środki na realizację Projektu, z ministerstwa finansów przekazywane były bezpośrednio na rachunek PZDW. Środki beneficjenta przekazywane były do PZDW według składanego zapotrzebowania. Wyjaśniając Marszałek podał, że *beneficjent nie prowadził specjalnego nadzoru nad realizacją przez PZDW zadań obejmujących przygotowanie i obsługę wniosków o płatność. Zaznaczyć należy, że wszelkie przepływy środków finansowych związanych z realizacją Projektu muszą mieścić się w ramach, przyjętej przez Sejmik Województwa Podkarpackiego, Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Podkarpackiego oraz muszą być zgodne z zaakceptowanym przez Zarząd, planem rzeczowo-finansowym PZDW na dany rok budżetowy.*

Wydatki poniesione na realizację Projektu do końca 2014 r. wynosiły 2.366.295 zł, (wydatki kwalifikowalne, środki UE), a do końca lutego 2015 r. – 2.630.294 zł, (wydatki kwalifikowalne, z tego kwota 2.552.073 zł, tj. 97% stanowiła środki z UE, a kwota 78.221 zł, tj. 3% wkład własny). Stanowiło to odpowiednio 3,2%, oraz 3,6% całkowitej wartości Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 281-357, 373-374)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Urząd podejmował działania zapobiegawcze mające na celu właściwą realizację Projektu (podział zadania na 5 odcinków i 6 obiektów mostowych, zmiana przebiegu trasy, zapewnienie dodatkowych środków), które doprowadziły do zawarcia umów z wykonawcami.

3. Stopień osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu realizowanych projektów

3.1, 3.2 Do dnia zakończenia kontroli Projekt nie został zakończony i rozliczony. Realizacja Projektu prowadzona była przez PZDW.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych żaden z etapów prac budowlanych trasy rowerowej nie został zakończony. W związku z tym nie osiągnięto żadnego ze wskaźników produktu, do których zgodnie z umową należały m. innymi: długość oznakowanej trasy 432,312 km, długość wybudowanych asfaltowych ścieżek rowerowych – 39,146 km, długość ciągów pieszo-rowerowych (adaptacja lub przebudowa chodnika) – 5,642 km, długość przebudowanych dróg gruntowych – 15,003 km, długość wybudowanych dróg tłuczniowych – 51,679 km, długość dróg z rekomendowanym pasem lub pasami dla rowerów – 0,250 km, liczba obiektów inżynierskich podlegających remontowi lub adaptacji – 29 sztuk, liczba wybudowanych obiektów inżynierskich (mosty, kładki, przepusty pod drogą) – 5

sztuk, liczba Miejsc Obsługi Rowerzysty – 48 sztuk oraz liczba stojaków na rowery – 103 sztuki.

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

(dowód: akta kontroli str. 9-13)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena cząstkowa

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Rzeszowie.

*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.

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.

Rzeszów, dnia maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Urszula Dziejcz
Główny specjalista k. p.

.....
podpis

.....
podpis