



LRZ.430.003.2021
Nr ewid. 142/2021/P/21/090/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**WSPÓLNE PRZEDSIĘWZIĘCIA
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W ZAKRESIE INFRASTRUKTURY KOMUNALNEJ**

DELEGATURA W RZESZOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

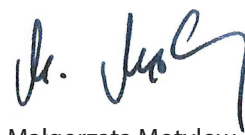
Wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury komunalnej

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie

Wiesław Motyka

Akceptuję:

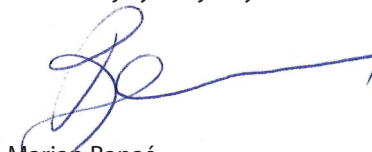
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 28. 12. 2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Przygotowanie finansowo-organizacyjne realizacji przedsięwzięcia.....	15
5.2. Realizacja przedsięwzięcia.....	22
5.3. Efekty realizacji przedsięwzięcia.....	36
6. ZAŁĄCZNIKI	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	48
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	57
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	58

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- EFRR** Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – jego celem jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju regionów w Unii Europejskiej i wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE jako całości. Z funduszu pochodzi m.in. wsparcie inwestycji produkcyjnych i infrastrukturalnych oraz wsparcie udzielane małym i średnim przedsiębiorcom.
- EFS** Europejski Fundusz Społeczny – głównym celem funduszu jest walka z bezrobociem w krajach członkowskich. Pieniądze z EFS zwiększają możliwość zatrudnienia i kształcenia. Z jego środków współfinansowana jest pomoc dla różnych regionów i grup społecznych, w szczególności dla osób zagrożonych ubóstwem oraz dla ludzi młodych, wchodzących na rynek pracy.
- FS** Fundusz Spójności – jest to fundusz przeznaczony dla państw członkowskich, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej w UE. Jego celem jest zredukowanie różnic gospodarczych i społecznych oraz promowanie zrównoważonego rozwoju głównie poprzez duże inwestycje w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska.
- POIŚ** Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – krajowy program wspierający gospodarkę niskoemisyjną, ochronę środowiska, przeciwdziałanie i adaptację do zmian klimatu, transport i bezpieczeństwo energetyczne.
- RPO WM** Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020.
- RPO WP** Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020.
- NFOŚiGW** Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
- ROF** Rzeszowski Obszar Funkcjonalny – obejmuje gminy Boguchwała, Chmielnik, Czarna, Czudec, Głogów Małopolski, Krasne, Łańcut, Świlcza, Trzebownisko, Tyczyn, Miasto Łańcut i Miasto Rzeszów.
- ustawa wdrożeniowa** Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* (Dz. U. z 2020 r. poz. 818).
- ufp** Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.).
- umowa o dofinansowanie projektu** Zgodnie z art. 2 pkt 26 ustawy wdrożeniowej umowa o dofinansowanie projektu to: a) umowa zawarta między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania; b) porozumienie, o którym mowa w art. 206 ust. 5 ufp, zawarte między właściwą instytucją a wnioskodawcą, którego projekt został wybrany do dofinansowania (porozumienie dotyczy sytuacji gdy beneficjentem jest państwowa jednostka budżetowa).
- wytyczne** Zgodnie z art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej wytyczne to instrument prawny, określający ujednoczone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i FS, skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, wytyczne może wydawać minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Mogą one dotyczyć wszystkich programów operacyjnych lub wybranych programów operacyjnych.
- oś priorytetowa** Wyodrębniona część programu operacyjnego, realizująca część strategii ujętej w programie poprzez grupę działań wzajemnie powiązanych, realizujących mierzalne cele szczegółowe.

	IZ	Instytucja Zarządzająca – właściwy minister albo inny organ administracji publicznej, odpowiedzialny za przygotowanie i nadzorowanie realizacji programu. W programach krajowych funkcję IZ pełni ministerstwo ds. rozwoju regionalnego, a w programach regionalnych zarządy województw.
	IP	Instytucja Pośrednicząca – instytucja, do której IZ deleguje część funkcji związanych z zarządzaniem, kontrolą i monitorowaniem programu, odnoszącą się do priorytetu Operacyjnego, działania albo projektu.
	IW	Instytucja Wdrażająca – podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za realizację części lub całości programu na podstawie odpowiedniego porozumienia lub umowy z IP, która deleguje mu część swoich zadań i odpowiedzialności. W zależności od specyfiki danego programu, to zazwyczaj IW jest odpowiedzialna za nabór i ocenę wniosków o dofinansowanie.
koszty kwalifikowane		Wydatki merytorycznie uzasadnione, spełniające kryteria zasadności określone przez IZ. Zasady kwalifikowalności wydatków, określane w odniesieniu do podmiotu, który je ponosi, terminów ich ponoszenia oraz kategorii wydatków związanych z realizacją projektu, określają załączniki do programów operacyjnych. O kwalifikowalności kosztów decydują kolejno przepisy wspólnotowe, przepisy zawarte w uzupełnieniach programów operacyjnych oraz ewentualnie inne dodatkowe przepisy stanowione przez IZ.
wskaźnik produktu		Określa bezpośredni efekt realizacji projektu, np. ilość nabytych środków trwałych zgodnie z harmonogramem projektu.
wskaźnik rezultatu		Określa efekt realizacji projektu w dłuższym okresie i informuje o zmianach, jakie nastąpiły dzięki jego realizacji.
kontrola zarządcza		Ogół działań podejmowanych przez jednostkę sektora finansów publicznych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Obejmuje formułowanie celów i zadań jednostki, a następnie sprawdzanie ich realizacji ¹ .
	usg	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. <i>o samorządzie gminnym</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.).
	ugk	Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. <i>o gospodarce komunalnej</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
	Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) ² .
	SIWZ	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia.
	jst	Jednostka/jednostki samorządu terytorialnego.
ustawa o NIK		Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).

¹ Definicja legalna kontroli zarządczej znajduje się w art. 68 ufp.

² Od dnia 1 stycznia 2021 r. obowiązuje nowa ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.), jednakże wszystkie ustalenia i oceny zawarte w niniejszej informacji dotyczą zamówień publicznych realizowanych pod rządami ustawy z 2004 r.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego dotyczące budowy, rozbudowy lub eksploatacji infrastruktury komunalnej zapewniły osiągnięcie zakładanych rezultatów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniono właściwe przygotowanie finansowo-organizacyjne dla realizacji przedsięwzięcia?
2. Czy zapewniono prawidłową realizację przedsięwzięcia?
3. Czy zrealizowane przedsięwzięcia zapewniły planowane, funkcjonalne i trwałe efekty?

Jednostki kontrolowane

Cztery związki gmin z województw: dolnośląskiego, małopolskiego, podkarpackiego i wielkopolskiego.

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Gminy – członkowie objętych kontrolą związków gmin.

Okres objęty kontrolą 2015–2021

Ze wspólnymi przedsięwzięciami jednostek samorządu terytorialnego mamy do czynienia wszędzie tam, gdzie dla realizacji zadań związanych z zaspokojeniem potrzeb lokalnej społeczności infrastruktura komunalna rozciąga się (geograficznie, funkcjonalnie) na terenie kilku gmin lub powiatów, rzadziej województw. Zadania te dotyczą m.in. transportu, kanalizacji czy gospodarki odpadami, a infrastruktura jest lub może być wspólna dla kilku samorządów. Współpraca ta może przybierać formy instytucjonalne, jak związki jst czy stowarzyszenia, jak i pozainstytucjonalne, oparte na zawieranych umowach lub porozumieniach.

W Polsce, w latach 1990–2020 utworzonych zostało 314 związków gmin, siedem związków powiatów i 13 związków powiatowo-gminnych. Na koniec 2020 r. działało 200 związków gmin, sześć związków powiatów i 13 związków powiatowo-gminnych, zrzeszających odpowiednio 1594 gminy, 102 powiaty oraz 110 powiatów i gmin. Głównymi zadaniami związków powiatów były zadania związane z ewidencją gruntów, katastrzem nieruchomości, cyfryzacją ewidencji. Zadania związków powiatowo-gminnych związane były z lokalnym/publicznym transportem zbiorowym oraz szeroko pojętymi rozwojem turystyki, promocją regionów, ochroną środowiska, działaniami proekologicznymi, ochroną dziedzictwa kulturowego, a ponadto realizacją projektów z zakresu gospodarki odpadami, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii oraz zapewnienia wspólnej obsługi jednostek sektora finansów publicznych. W ostatnich latach największe (pod względem wartości) zadania w zakresie infrastruktury komunalnej realizowane wspólnie przez jst prowadzone są przez związki międzygminne. Zadania związków gminnych były bardzo zróżnicowane. Dotyczyły m.in. rozbudowy sieci: wodociągów, odprowadzania ścieków, gazowniczych, ciepłowniczych i telekomunikacyjnych, gospodarki odpadami, rozwoju komunikacji zbiorowej, poprawy usług leczniczych i zdrowotnych, ochrony środowiska, edukacji ekologicznej, działań wspierających rozwój społeczno-gospodarczy regionów, promocji turystyki i rekreacji oraz sportu i wypoczynku, ochrony zabytków, rozwoju kultury, prowadzenia schronisk dla zwierząt czy rozwoju rynku rolnego. Dwa największe związki gmin zrzeszały po 37 jst, tj. Związek Gmin Śląska Opolskiego oraz Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich³.

Realizacja zadań infrastrukturalnych przez więcej niż jedną jednostkę samorządu terytorialnego niesie ze sobą korzyści w postaci możliwości efektywniejszej współpracy, ale także zagrożenia wynikające z rozmycia kompetencji, niewłaściwego przygotowania tych podmiotów do aplikowania o środki z UE czy wręcz sporów, dotyczących osiągnięcia korzyści przez poszczególnych członków związku. Wiele z realizowanych przez związki jst zadań ma miejsce w długiej perspektywie czasowej, co rodzi ryzyko, iż osiągnięte efekty nie będą adekwatne do oczekiwanych w momencie decyzji o przystąpieniu do inwestycji. Podjęcie decyzji strategicznej o realizacji wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych jest wynikiem wielu konsultacji, analiz, poszukiwania źródeł finansowania. Następnie powstają założenia organizacyjne, ustalane są zasady przystąpienia do realizacji założonych celów, a więc sam etap wstępny może być procesem czasochłonnym. Realizacja projektów infrastrukturalnych – zależnie

³ Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. (<https://dane.gov.pl/pl/dataset/31,zwiazki-powiatowi-zwiazki-miedzygminne>).

od ich charakteru – również może być rozłożona na kilka lat. W efekcie założenia przyjęte na etapie planowania mogą okazać się nieprzystające do rzeczywistości, jaka ma miejsce w momencie kończenia inwestycji. Może to wynikać ze zmian w zakresie pozostałej infrastruktury, powstania nowych rozwiązań technologicznych, których zastosowanie przyniosłyby lepszy efekt przy mniejszym nakładzie środków.

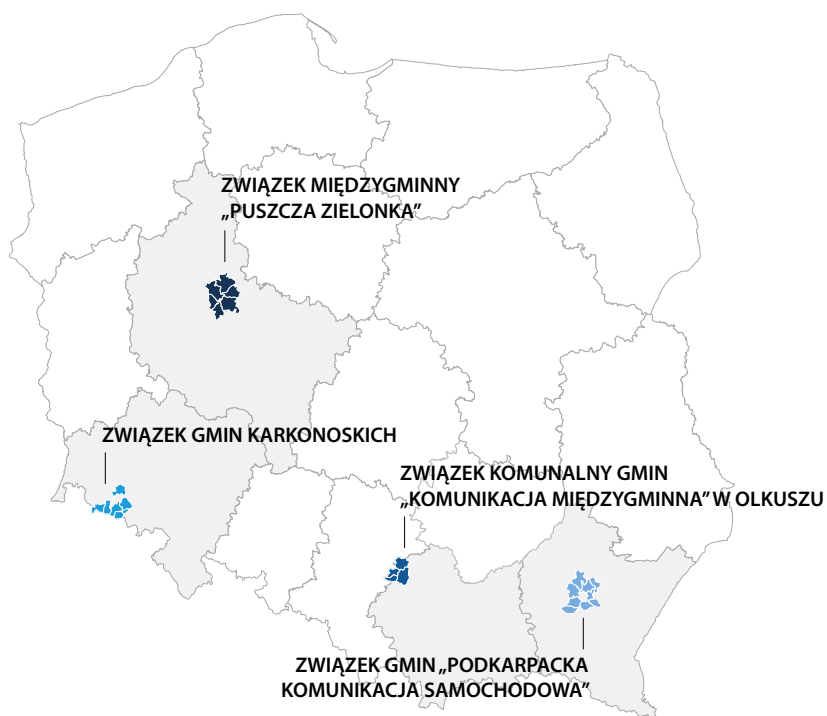
Ze względu na możliwość korzystania z szeroko rozumianych unijnych funduszy pomocowych, każda większa inwestycja odbywa się przy udziale tych środków. Sformalizowanie procesów ubiegania się o takie dofinansowanie, a następnie ponoszenia wydatków oraz rozliczania pomocy pozwala na użycie ich jako miernika skuteczności prowadzonych inwestycji infrastrukturalnych, a także wydajności i oszczędności, również w wymiarze czasowym.

W kontroli uczestniczyły cztery delegatury NIK: w Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie i we Wrocławiu. Dobór jednostek do kontroli dokonany został w sposób celowy na podstawie następujących kryteriów:

- wartość realizowanej inwestycji,
- charakter inwestycji, tj. jej związek z infrastrukturą komunalną,
- okres realizacji, pozwalający na objęcie kontrolą przygotowania inwestycji jak i osiągniętych efektów (zakończenie inwestycji lub znaczny stopień jej zaangażowania).

Dwa z objętych kontrolą przedsięwzięć dotyczyły infrastruktury transportowej, a dofinansowanie ze środków UE uzyskały w ramach regionalnych programów operacyjnych, dwa kolejne dotyczyły infrastruktury odpadowej i wodnościekowej, a dofinansowanie ze środków UE uzyskały w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Infografika nr 1
Lokalizacja objętych kontrolą związków międzygminnych



WPROWADZENIE

Objęte kontrolą przedsięwzięcia to:

1. *Obniżenie emisyjności Gmin Olkusz, Bolesław, Bukowno, Klucze poprzez wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego i organizację zbiorowego transportu publicznego realizowane przez Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu⁴;*
2. *Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic – etap V realizowane przez Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka”⁵;*
3. *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej oraz poprawa mobilności mieszkańców poprzez usprawnienie zrównoważonego transportu publicznego na terenie ROF realizowane przez Związek Gmin „Podkarpacka Komunikacja Samochodowa”⁶;*
4. *Modernizacja i rozbudowa linii technologicznych zagospodarowania odpadów komunalnych oraz systemu segregacji odpadów realizowane przez Związek Gmin Karkonoskich.*

Infografika nr 2

Gminy wchodzące w skład kontrolowanych związków



woj. wielkopolskie
**ZWIĄZEK MIĘDZYGMINNY
„PUSZCZA ZIELONKA”**



woj. podkarpackie
**ZWIĄZEK GMIN
„PODKARPACKA KOMUNIKACJA
SAMOCHODOWA”**



woj. dolnośląskie
ZWIĄZEK GMIN KARKONOSKICH



woj. małopolskie
**ZWIĄZEK KOMUNALNY GMIN
„KOMUNIKACJA MIĘDZYGMINNA”
W OLKUSZU**

⁴ Dalej również: ZKG „Komunikacja Międzygminna”.

⁵ Dalej również: ZM „Puszcza Zielonka”.

⁶ Dalej również: ZG PKS.

2. OCENA OGÓLNA

Z objętych kontrolą czterech przedsięwzięć w zakresie budowy, rozbudowy lub eksploatacji infrastruktury komunalnej realizowanych przez związki międzygminne, jedynie dwa zostały zakończone i osiągnęły pełną funkcjonalność. Zakończenie dwóch pozostałych z powodu opóźnień w realizacji przesunięto na połowę 2022 r., jednakże gotowe elementy infrastruktury tych przedsięwzięć sukcesywnie oddawano do użytkowania.

W ocenie NIK, główną przyczyną nieukończenia dwóch inwestycji w zaplanowanym terminie był długi (ponad rok) czas procedowania wniosków o dofinansowanie obu projektów ze środków UE, podczas gdy w tym czasie zmiany uległy okoliczności faktyczne i prawne wymuszające korektę przyjętych założeń. Istotne znaczenie miał też dynamiczny wzrost cen towarów i usług, co pociągnęło za sobą konieczność zwiększenia finansowania zaplanowanych do realizacji zadań.

W ocenie NIK, skontrolowane związki międzygminne były dobrze przygotowane do realizacji inwestycji, pracownicy posiadali odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie przy realizacji podobnych przedsięwzięć. Część zadań – ze względu na ich specjalistyczny charakter – zlecano podmiotom zewnętrznym, a związki prawidłowo zabezpieczały interes publiczny w zawieranych umowach.

Związki prawidłowo realizowały objęte kontrolą przedsięwzięcia. Zapewniono odpowiednie finansowanie realizowanych projektów uzyskując dofinansowanie ze środków UE na poziomie 52%–69% wartości inwestycji. Skutecznie pozyskiwano także źródła finansowania w ramach środków własnych – prawidłowo pobierano i rozliczano składki członkowskie, zaciągano zobowiązania w formie pożyczek i kredytów oraz obligacji komunalnych. Wydatki ponoszone na tworzoną infrastrukturę komunalną dokonywane były gospodarnie i terminowo, były one również rzetelnie dokumentowane.

W ramach realizacji jednego z przedsięwzięć stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczeń z podmiotami zewnętrznymi, w przypadku dwóch przedsięwzięć niewłaściwie egzekwowano wykonanie umów przez podmioty zewnętrzne, zaś w realizacji trzech przedsięwzięć stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych. Nieprawidłowości te nie miały jednak zasadniczego wpływu na czas i efektywność realizowanych przedsięwzięć.

W przypadku dwóch przedsięwzięć uzyskano zakładane efekty, a powstała infrastruktura poprawiła komfort mieszkańców gmin zrzeszonych w objętych kontrolą związkach. W ocenie NIK, dwa pozostałe projekty mają dużą szansę na zapewnienie trwałych efektów, wymaga to jednak sprawnego ukończenia inwestycji, bowiem upływ czasu ma istotne znaczenie dla generowania dodatkowych, niepożądanych i nieprzewidzianych kosztów, a także odsuwa w czasie oczekiwany przez lokalną społeczność efekt.

W dwóch z czterech objętych kontrolą przedsięwzięciach nie udało się osiągnąć zaplanowanych rezultatów

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Skontrolowane
związki międzygminne
były dobrze przygotowane
do realizacji inwestycji

W objętych kontrolą związkach międzygminnych przygotowanie do realizacji przedsięwzięć przebiegało podobnie, pomimo różnic w charakterze związków (dwa z nich powstały *stricte* do realizacji objętych kontrolą przedsięwzięć transportowych⁷, dwa pozostałe powołane zostały do realizacji różnych zadań komunalnych⁸), a także różnic w charakterze tworzonej infrastruktury komunalnej (transport, gospodarka odpadami, kanalizacja). [str. 15]

Przystąpienie do realizacji przedsięwzięć poprzedzone było spotkaniami i uzgodnieniami na poziomie wóldarzy samorządów tworzących związki, następnie organy związków podejmowały uchwały w sprawie przystąpienia do realizacji danego przedsięwzięcia infrastrukturalnego, w których określano podstawowe zasady prowadzenia inwestycji, w tym podział zadań, źródła finansowania, plan przebiegu przedsięwzięcia itp. [str. 15–16]

Wszystkie przedsięwzięcia objęte kontrolą skorzystały z dofinansowania ze środków UE, w tym dwa o charakterze transportowym z lokalnych programów operacyjnych⁹, zaś dwa pozostałe (dotyczące przetwarzania odpadów oraz budowy sieci kanalizacyjnej) z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. [str. 29–31]

Osoby kierujące związkami międzygminnymi jak i pracownicy biur tych związków byli dobrze przygotowani do realizacji zaplanowanych zadań: posiadali długoletnie doświadczenie związane z prowadzeniem inwestycji w samorządach, jak i ukończyli w tym zakresie dodatkowe szkolenia. Niemniej jednak – z uwagi na specjalistyczny charakter opracowywanych dokumentów a także niewielką liczbę pracowników biur związków – część analiz przedrealizacyjnych, a także opracowanie projektów wniosków o dofinansowanie ze środków UE zlecano podmiotom zewnętrznym. W umowach z tymi podmiotami związki zabezpieczyły prawidłowe wykonanie usług, a także nakładały obowiązek dokonania przez zleceniobiorców poprawek i uzupełnień, jeśli były one wymagane. Część zadań realizowana była przez biura związków międzygminnych, część wykonywały bezpośrednio gminy będące członkami związków. Do realizacji zadań powoływano pełnomocników, a także wydzielone w ramach związków jednostki koordynujące prowadzenie inwestycji. [str. 17–18]

Oprócz analiz przedrealizacyjnych oraz wniosków o dofinansowanie ze środków UE podmiotom zewnętrznym zlecano także takie zadania jak prowadzenie obsługi prawnej, obsługę zamówień publicznych, czy odbiór specjalistycznych robót i dostaw. W dwóch objętych kontrolą przedsięwzięciach NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie rozliczeń z tymi podmiotami, a także egzekwowania należytego wykonania zawartych umów. [str. 18–20]

⁷ Związek Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa oraz Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu.

⁸ Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka” oraz Związek Gmin Karkonoskich.

⁹ Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Kontrolowane związki międzygminne zapewniły objęcie realizowanych przedsięwzięć kontrolą zarządczą, jednakże w przypadku jednego przedsięwzięcia NIK zwróciła uwagę na konieczność wzmocnienia tej kontroli z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości. [str. 21]

Jedną z najistotniejszych kwestii objętych niniejszą kontrolą okazał się czas realizacji przedsięwzięć, w tym sprawność działań związków, gmin-członków związków, dysponentów środków z UE oraz kontrahentów, a także okoliczności obiektywne (niezależne od wymienionych podmiotów), takie jak dynamiczny wzrost cen towarów i usług czy kumulacja zamówień na rynku autobusów niskoemisyjnych. Co ciekawe, ograniczenia związane z pandemią COVID-19 nie miały istotnego wpływu na opóźnienia w realizacji objętych kontrolą przedsięwzięć. [str. 22–28]

Żadne z kontrolowanych przedsięwzięć nie zakończyło się w pierwotnie planowanym terminie, a dwa z nich nadal pozostają w realizacji (zakończenie obu planowane jest na koniec czerwca 2022 r.). Pozostałe dwa projekty zrealizowane zostały w okresach od 2,5 do 3,5 roku – licząc od dnia decyzji o przystąpieniu do przedsięwzięcia. Czas realizacji przedsięwzięć wydłużał się ze względu na zmienność uwarunkowań faktycznych i prawnych, a także wzrost cen, z tym, że jedne opóźnienia generowały powstanie kolejnych. Jedną z głównych przyczyn niezakończenia dwóch inwestycji było długie procedowanie (ponad rok) wniosków o dofinansowanie projektów ze środków UE przez dysponenta środków, to jest NFOŚiGW. W efekcie wzrost cen wymusił konieczność powtarzania zamówień publicznych, na które pierwotnie planowano mniejsze środki, zaś zmiany w infrastrukturze towarzyszącej, a także zmiany przepisów wymogły konieczność częściowego przeprojektowania przedsięwzięć, w tym zmiany w ich zakresach rzeczowych. Jeden z zakończonych projektów odnotował niewielkie opóźnienia z uwagi na określenie szacunkowej wartości zamówienia jednego z zadań na niewłaściwej podstawie, co spowodowało konieczność unieważnienia dwóch przetargów, a w efekcie zmniejszenie zakresu rzeczowego zadania. [str. 22–28]

Największym pod względem ilości zadań i zaangażowanych środków był projekt transportowy realizowany przez ZG PKS na terenie podrzeszowskich gmin. Wartość realizowanych w jego ramach 36 zadań wyniosła blisko 146 mln zł. Z kolei najmniejsze środki alokowane w ramach przedsięwzięcia polegającego na modernizacji i rozbudowie linii zagospodarowania i segregacji odpadów komunalnych realizowanego przez Związek Gmin Karkonoskich (nieco ponad 18 mln zł). Największym źródłem finansowania wszystkich projektów było dofinansowanie ze środków UE, które wyniosło od 52% do 69% wartości poszczególnych przedsięwzięć. Pozostałą część stanowiły środki własne związków i ich członków, pożyczki i kredyty bankowe, obligacje oraz dotacja udzielona przez jeden z powiatów. [str. 29–31]

Zdecydowana większość wydatków ponoszona przez związki na realizację przedsięwzięć była uzasadniona i stanowiła wydatki kwalifikowane w rozumieniu przepisów regulujących dofinansowanie ze środków UE. Nieliczne przypadki uznania wydatków za niekwalifikowane wynikały z uchybień przy udzielaniu zamówień publicznych, wykonywania robót nieuwzglę-

Związki zapewniły prawidłową realizację przedsięwzięć

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na czas i efekty inwestycji

nionych w zakresie rzeczowym projektu, a także niewłaściwego powierzania zakupionego mienia. Nie miały one jednak istotnego znaczenia dla realizowanych inwestycji, bowiem obniżenie dofinansowania stwierdzone w przypadku dwóch przedsięwzięć wyniosło od 0,1 do 0,4%. [str. 32–34]

W ramach udzielania zamówień publicznych największym problemem było rzetelne oszacowanie wartości zamówienia, a także aktualność tych szacunków w sytuacji dynamicznego wzrostu cen. W udzielaniu zamówień publicznych przez związki stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które – z jednym wyjątkiem – nie miały wpływu na wynik postępowania. [str. 23–27, 32–34]

W ramach zakończonych projektów wszystkie elementy (środki trwałe, wybudowane obiekty, oprogramowanie itp.) przekazano do użytkownika, a w przypadku przedsięwzięć pozostających w realizacji czynione jest to sukcesywnie. [str. 34–35]

W dwóch z czterech objętych kontrolą przedsięwzięciach osiągnięto pełną funkcjonalność

Pełną funkcjonalność osiągnęły dwa przedsięwzięcia o charakterze transportowym zrealizowane ze środków RPO województw małopolskiego i podkarpackiego. Zakupione w ramach tych projektów autobusy niskoemisyjne rozpoczęły realizację przewozów dla mieszkańców gmin zrzeszonych w ZG PKS oraz ZGK „Komunikacja Międzygminna”. W pełni funkcjonalna jest też powstała infrastruktura towarzysząca, tj. parkingi, centra przesiadkowe, nowe odcinki dróg, mosty, wiaty przystankowe itp. Oba systemy transportowe wspierane są przez systemy teleinformatyczne wraz z oprzyrządowaniem takim jak tablice informacyjne na przystankach i w pojazdach, bileterki i biletomaty, interaktywne tablice rozkładów jazdy itp. W ramach tych systemów funkcjonuje także aplikacja na smartfony służąca wyszukiwaniu połączeń, a w autobusach ZG PKS zamontowano czujniki GPS informujące o rzeczywistym czasie przyjazdu na dany przystanek. [str. 36, 39–41]

Pomimo nieukończenia w pierwotnie zaplanowanym terminie dwóch pozostałych przedsięwzięć, tj. modernizacji i rozbudowy linii do zagospodarowania i segregacji odpadów komunalnych na terenie Związku Gmin Karkonoskich oraz piątego etapu kanalizacji okolic Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka”, elementy dotychczas powstałej infrastruktury komunalnej sukcesywnie są przekazywane do użytkownika. Środki transportu oraz maszyny i urządzenia do przetwarzania odpadów zostały przekazane w dzierżawę spółce komunalnej i są bieżąco użytkowane przy zagospodarowaniu odpadów, ukończenia wymagają jeszcze prace budowlane obejmujące rozbudowę składowiska odpadów. Z kolei sieć kanalizacji realizowana przez ZM „Puszcza Zielonka” ukończona została w 40% i podłączona do już istniejącej infrastruktury, osiągając pełną funkcjonalność w tym zakresie. Na dzień zakończenia kontroli NIK prace budowlane trwały na 35% odcinków planowanej sieci, zaś 25% sieci objętej projektem oczekiwało na rozpoczęcie prac. Mając na uwadze tak niskie zaangażowanie rzeczowe w stosunku do czasu trwania inwestycji (3,5 roku) oraz planowane zakończenie inwestycji w połowie 2022 r., Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na ryzyko niezakończenia inwestycji w terminie. [str. 36–37]

W ramach projektów korzystających z dofinansowania ze środków UE miernikami ich efektywności jest stopień osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu i rezultatu. W przypadku zakończonych inwestycji transportowych osiągnięto niemal wszystkie wskaźniki produktu na planowanym poziomie. Jedynie w przypadku przedsięwzięcia realizowanego przez ZKG „Komunikacja Międzygminna” wskaźnik pojemności taboru pasażerskiego w transporcie zbiorowym osiągnięto w 97,7%. W niezakończonych projektach określono po jednym wskaźniku produktu, tj. odnoszącym się do długości sieci kanalizacyjnej w przypadku ZM „Puszcza Zielonka” oraz liczby zmodernizowanych zakładów przetwarzania odpadów w przypadku Związku Gmin Karkonoskich. W pierwszym przypadku, do dnia 31 maja 2021 r. osiągnięto wskaźnik produktu na poziomie 34,69% zaplanowanej sieci kanalizacyjnej oraz 50% planowanych przepompowni ścieków. W przypadku Związku Gmin Karkonoskich wskaźnik produktu osiągnięty zostanie po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia, tj. po dokonaniu pełnej modernizacji linii zagospodarowania odpadów. [str. 37–39]

O ile pandemia COVID-19 nie wpłynęła bezpośrednio na czas realizacji objętych kontrolą przedsięwzięć, o tyle istotnie wpłynęła na trudności z osiągnięciem zaplanowanych wskaźników rezultatu w zakończonych inwestycjach transportowych. Wartości zakładanych wskaźników rezultatu dotyczyły liczby przewożonych pasażerów i liczby przewozów, a ich nieosiągnięcie spowodowane było przepisami wprowadzającymi ograniczenia w transporcie publicznym w związku z pandemią Covid-19 oraz wprowadzeniem nauki i pracy zdalnej. Z kolei wskaźniki rezultatu w obu niezakończonych projektach winny zostać osiągnięte w 2023 r. [str. 37, 39]

Nieprawidłowości stwierdzono przy przekazywaniu elementów powstałej infrastruktury spółkom komunalnym, zajmującym się ich obsługą i eksploatacją. Dotyczyły one rozliczeń za użytkowanie sprzętu a, także czasowego bezumownego użytkowania zakupionych autobusów do innych niż zaplanowane celów. [str. 42–43]

Włodarze gmin – członków kontrolowanych związków dobrze ocenili funkcjonalność zrealizowanych projektów, pomimo iż dla części gmin przedsięwzięcia okazały się sporym obciążeniem finansowym. Również mieszkańcy terenów, na których zlokalizowano inwestycje nie zgłaszali zastrzeżeń w zakresie funkcjonalności stworzonej infrastruktury komunalnej, jedynie w przypadku projektów transportowych wnioskowali o rozszerzenie liczby i zakresu kursów autobusów, co – w miarę możliwości – było uwzględniane przez operatorów. [str. 40–41, 43]

Przykładem dobrej praktyki w podnoszeniu funkcjonalności przedsięwzięć i integracji z istniejącą infrastrukturą komunalną są działania ZG PKS oraz władz Rzeszowa zmierzające do ujednoczenia systemów transportowych Związku i Miasta, w tym wprowadzenie jednego biletu zintegrowanego. [str. 41]

4. WNIOSKI

Zarządy związków międzygminnych

Mając na względzie stwierdzone w kontroli przypadki unieważnienia postępowań przetargowych spowodowane zbyt niską wyceną zamawianych zadań, NIK wnosi o wzmocnienie nadzoru przez zarządy związków międzygminnych nad:

- postępowaniami przetargowymi, tak aby kosztorysy były jak najbardziej zaktualizowane i uwzględniały ryzyko podwyżek cen rynkowych,
- terminową realizacją zadań, ograniczającą ryzyko obniżenia dopłat ze środków unijnych czy dezaktualizacji potrzeb, których dotyczy planowana inwestycja.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie finansowo-organizacyjne realizacji przedsięwzięcia

Skontrolowane związki międzygminne były dobrze przygotowane do realizacji inwestycji, zapewniono właściwe planowanie inwestycji, a osoby zaangażowane w realizację przedsięwzięć posiadały do tego odpowiednie kwalifikacje. Część zadań, z uwagi na ich charakter, zlecano podmiotom zewnętrznym prawidłowo zabezpieczając interesy związków w zawieranych umowach, jednakże w dwóch przedsięwzięciach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczeń podmiotami zewnętrznymi, a także niewłaściwe egzekwowanie zleconych zadań. Związki międzygminne zapewniły objęcie realizowanych przedsięwzięć kontrolą zarządczą, jednakże w przypadku jednego przedsięwzięcia stwierdzono konieczność wzmocnienia tej kontroli.

Głównym celem powołania Związku Gmin „Podkarpacka Komunikacja Samochodowa” oraz Związku Komunalnego Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu była realizacja objętych kontrolą przedsięwzięć oraz zarządzanie infrastrukturą transportową. Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka”, oprócz zadań dotyczących zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków miał na celu współdziałanie w zakresie rozwoju turystyki. Z kolei Związek Gmin Karkonoskich realizował współpracę na zróżnicowanym poziomie, obejmującą gospodarkę komunalną, ochronę środowiska, turystykę, oświatę czy reprezentację gmin wobec innych podmiotów. Tym samym objęte kontrolą przedsięwzięcia, jak i związki gminne zaangażowane w ich realizację różniły się pomiędzy sobą rodzajowo, co jednak nie miało istotnego wpływu na przygotowanie wspólnych zadań infrastrukturalnych, które przebiegało podobnie.

Podjęcie decyzji o przystąpieniu do realizacji przedsięwzięć poprzedzane było mniej lub bardziej sformalizowanymi spotkaniami przedstawicieli zaangażowanych w projekty samorządów, na których ustalano podstawowe założenia planowanych zadań. Dla ZM „Puszcza Zielonka” kontrolowane przedsięwzięcie stanowiło kontynuację wcześniejszych czterech etapów rozbudowy kanalizacji sanitarnej na terenie gmin będących członkami Związku, prowadzonej od 2009 r. W przypadku przedsięwzięcia realizowanego przez ZG PKS, założenia dotyczące infrastruktury transportowej zostały przygotowane przez inny podmiot, tj. Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego zrzeszające więcej samorządów niż ZG PKS.

Charakter objętych kontrolą związków międzygminnych

Decyzja o realizacji przedsięwzięć

Przykład

W kwietniu 2016 r. **Zarząd Województwa Podkarpackiego** przyjął uchwałę w sprawie określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację projektów w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych¹⁰ dla ROF.

W czerwcu 2016 r. Stowarzyszenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (zrzeszające oprócz gmin – członków ZG PKS także miasta Rzeszów i Łańcut) opracowało Strategię ZIT dla ROF, w której ujęto założenia przedsięwzięcia/projektu *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej oraz poprawa mobilności mieszkańców poprzez*

¹⁰ Dalej: ZIT.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

usprawnienie zrównoważonego transportu publicznego ROF. Ww. Strategia ZIT w czerwcu 2016 r. została pozytywnie zaopiniowana przez Zarząd Województwa Podkarpackiego oraz Ministra Rozwoju.

Również w czerwcu 2016 r. Stowarzyszenie ROF opracowało kartę przedsięwzięcia/projektu zintegrowanego, w której ujęto:

- okres realizacji projektu: prace przygotowawcze od października 2014 r. do sierpnia 2016 r., realizacja zakresu rzeczowego od października 2016 r. do września 2018 r.;
- produkty projektu: liczba zakupionych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej 50 szt., liczba zainstalowanych inteligentnych systemów transportowych 1 szt., liczba wybudowanych obiektów „Park&Ride” 16 szt., liczba miejsc postojowych w wybudowanych obiektach „Park&Ride” 450 szt., liczba miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych w wybudowanych obiektach „Park&Ride” 45 szt., liczba wybudowanych obiektów „Bike&Ride” 20 szt., liczba miejsc postojowych w wybudowanych obiektach „Bike&Ride” 340 szt., długość wybudowanych dróg dla rowerów 11 km, całkowita długość nowych lub przebudowanych linii komunikacji – 52 km;
- przewidywany termin złożenia wniosku o dofinansowanie: październik 2016 r.

Określenie zasad partycypacji w kosztach planowanych inwestycji

Wszystkie objęte kontrolą przedsięwzięcia zostały poprzedzone przyjęciem przez zgromadzenia związków¹¹ uchwał o przystąpieniu do ich realizacji. W uchwałach tych, a także w uchwałach budżetowych poszczególnych związków zaplanowano źródła finansowania dla przygotowywanych inwestycji. Przyjęto także zasady partycypacji poszczególnych gmin w kosztach planowanych przedsięwzięć.

Przykłady

Środki własne na realizację projektu zostały ujęte w planach finansowych **ZM „Puszcza Zielonka”** uchwalonych przez Zgromadzenie Związku na lata 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021 oraz były wnoszone w formie rocznej składki członkowskiej. Zgodnie z uchwałą Zgromadzenia Związku, gminy partycypowały w kosztach przedsięwzięcia w proporcjach liczonych według zakresu robót budowlano-montażowych, w oparciu o ustalony zakres rzeczowy planowany do zrealizowania we wniosku aplikacyjnym. Udział procentowy wpłat środków własnych gmin oraz udział procentowy w planowanych kosztach całego projektu wyniosły odpowiednio: w gminie Czerwonak 3,5% i 1,27%, w gminie Pobiedziska 30,3% i 10,98% oraz w gminie Swarzędz 66,2% i 24%. W przypadku realizacji dodatkowego zakresu prac (nie objętego wnioskiem o dofinansowanie) dana gmina miała sfinansować całość kosztów realizacji tego zakresu. Z tego tytułu gmina Swarzędz dokonała wpłaty do Związku kwoty 8572 tys. zł na dodatkowy zakres prac dotyczących dwóch zadań.

Składki gmin – członków **ZKG „Komunikacja Międzygminna”** były ustalane na podstawie statutu, zgodnie z którym gmina Olkusz ponosiła 50% kosztów obsługi administracyjnej, a pozostałe 50% pokrywane było w równych częściach przez pozostałe gminy członkowskie. Dodatkowo gminy członkowskie miały pokrywać różnicę między planowanymi kosztami, a dochodami Związku, proporcjonalnie do realizowanych wozokilometrów według przyjętego algorytmu.

¹¹ Zgromadzenie związku jest organem stanowiącym i kontrolnym związku. Szerzej o organach związków i ich kompetencjach w pkt. 6.2 niniejszej informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku projektu transportowego realizowanego przez ZG PKS, prócz postanowień wynikających ze statutu Związku oraz uchwał Zgromadzenia, wzajemne obowiązki stron regulowała także umowa partnerska pomiędzy gminami – członkami Związku, a ZG PKS, zgodnie z którą ZG PKS został liderem projektu, a gminy jego partnerami.

Przykład

Zgodnie z umową partnerską każda z gmin **ZG PKS** upoważniona była do ponoszenia wydatków, prowadzenia samodzielnie postępowań o udzielenie zamówień publicznych i wyłaniania wykonawców w zakresie powierzonych jej zadań. Gminy zobowiązane zostały do zabezpieczenia w swoim budżecie środków finansowych na pokrycie wkładu własnego i wydatków niekwalifikowanych, a także wydatków niekwalifikowanych powstałych na etapie realizacji projektu – nieuwzględnionych we wniosku o dofinansowanie – których poniesienie było konieczne w celu prawidłowego zrealizowania projektu.

Skontrolowane przez NIK związki międzygminne zapewniły organizacyjne przygotowanie planowanych przedsięwzięć. Część zadań realizowana była przez pracowników biur poszczególnych związków, którzy posiadali w tym zakresie odpowiednie kompetencje.

Organizacja zadań w ramach związków oraz kompetencje pracowników i pełnomocników

Przykłady

W **ZKG „Komunikacja Międzygminna”** w realizację projektu zaangażowanych było łącznie 13 pracowników (trzech członków Zarządu Związku, główna księgowa oraz troje pracowników z komórki księgowo-finansowej, komórki kontroli oraz komórki organizacji ruchu). Trzech pracowników uczestniczyło w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych, zaś Zastępca Przewodniczącego Związku w seminarium dotyczącym funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

Dyrektor Biura Zarządu **ZG PKS** posiadała certyfikat kompetencji zawodowych w drogowym transporcie osób, wydawany przez Instytut Transportu Samochodowego.

Związki ustanawiały również swoich pełnomocników do realizacji projektów, a w związkach, których przedmiot działalności nie koncentrował się wyłącznie na kontrolowanym projekcie – powołano specjalny podmiot (tzw. Jednostkę Realizującą Projekt¹²), którego zadaniem była koordynacja działań dotyczących przygotowania i realizacji przedsięwzięcia.

Przykłady

Zarząd ZG PKS udzielił pełnomocnictwa do realizacji przedsięwzięcia ówczesnemu Wiceprezesowi Zarządu PKS w Rzeszowie S.A., tj. spółki, która miała być operatorem zakupionych w ramach projektu autobusów. Pełnomocnictwo obejmowało m.in. podpisywanie dokumentów, negocjowanie i przygotowywanie projektów umów, podejmowanie czynności związanych z zabezpieczeniem umowy o dofinansowanie, występowanie przed właściwymi organami państwowymi, sądami, instytucjami lub innymi podmiotami w imieniu Związku. Pełnomocnik ds. Projektu posiadał wiedzę i kompetencje w zakresie realizacji projektów dofinansowanych ze środków zewnętrznych uzyskaną w trakcie m.in. realizacji i koordynacji projektów badawczych i aplikacyjnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, pracy jako konsultant

¹² Dalej: JRP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zakresie oceny i nadzoru projektów realizowanych w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy Regionalnej, prowadzenia projektów badawczych na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Pracował także, jako zastępca Burmistrza Gminy Boguchwała oraz Przewodniczący Zarządu ZG PKS.

Zarząd Związku Gmin Karkonoskich powołał JRP, w której skład wchodził początkowo wyłącznie pracownicy Związku, jednak na dalszych etapach przedsięwzięcia w jej skład włączano również osoby niebędące pracownikami Związku. Wraz z powołaniem JRP osobno określono zadania pełnomocnika ds. realizacji projektu, tj. kierownika JRP oraz zespołu JRP.

Pracownicy Biura **ZM „Puszcza Zielonka”** byli jednocześnie pracownikami zespołu JRP. W Biurze Związku funkcjonował podział zadań na zadania o charakterze stałym (administracja ogólna) oraz na zadania związane z realizacją projektów. Każdy pracownik w ramach swojego zakresu obowiązków miał wskazane zadania do realizacji, w ramach konkretnego zespołu realizującego projekty.

Umowy z podmiotami zewnętrznymi

Ze względu na specyfikę poszczególnych zadań i konieczność posiadania specjalistycznej wiedzy, zarówno elementy składające się na przygotowanie inwestycji, jak też działania w toku ich realizacji, powierzano podmiotom zewnętrznym.

Przykłady

ZM „Puszcza Zielonka” zawarł trzy umowy dotyczące obsługi przedsięwzięcia, tj. na przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej w zakresie studium wykonalności oraz wniosku o dofinansowanie wraz z kompletem załączników, na świadczenie obsługi prawnej oraz na obsługę w zakresie zamówień publicznych.

ZG PKS zawarł 30 umów z osobami fizycznymi oraz firmami, których przedmiotem było przygotowanie i realizacja przedsięwzięcia. Umowy te obejmowały: opracowanie studium wykonalności, analiz, kryteriów oceny oraz wniosku o dofinansowanie, usługę pomocy prawnej, obsługę zamówień publicznych (trzy umowy), świadczenie usług specjalisty ds. rozliczeń, korekt i sprawozdawczości (cztery umowy), zaprojektowanie, dostarczenie i montaż trzech tablic informacyjnych, zaprojektowanie wzorów malowania, specyfikacji malowania i tapicerki autobusów, opracowanie dokumentacji technicznej na zadanie nr 3 (dostawa 15 szt. autobusów 12-metrowych), konsultacje w sprawach technicznych i udział w komisji przetargowej, opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego oraz szacunku kosztów dla zadania nr 4 (budowa hali zaplecza technicznego), wykonanie opisu przedmiotu zamówienia, opracowanie opisu wyposażenia technicznego, odbiór dostarczonych autobusów (dziewięć umów), odbiór techniczny systemu informatycznego (dwie umowy), odbiór hali zaplecza technicznego (dwie umowy), pełnienia funkcji inspektora nadzoru dla budowy hali zaplecza technicznego, wykonanie czynności niezbędnych do uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku hali zaplecza technicznego. Koszty ww. umów z podmiotami zewnętrznymi w latach 2017–2020 wyniosły 516,7 tys. zł brutto.

Analizy przedrealizacyjne

Wszystkie objęte kontrolą przedsięwzięcia poprzedzone zostały sporządzeniem analiz (rzeczowych i finansowych), także w formie tzw. studium wykonalności. Dokumenty te sporządzane były przez podmioty zewnętrzne (często wraz z projektem wniosku o dofinansowanie ze środków UE). Zakres sporządzanych analiz był obszerny i dostosowany do charakteru

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

danego przedsięwzięcia. Analizy obejmowały zarówno rozwiązania wariantowe, kwestie finansowe, a także dotyczące lokalizacji, stosunków własnościowych itp. Ustalenia kontroli wskazują, że dokumenty te nie zawsze były sporządzane rzetelnie, pomimo iż zlecano je podmiotom posiadającym profesjonalną wiedzę w danym zakresie.

Przykłady

Zlecona przez ZKG „Komunikacja Międzygminna” analiza finansowa zawierała m.in. prognozy finansowe w scenariuszu z projektem i bez projektu, analizę trwałości finansowej, analizę efektywności kosztowej projektu oraz analizę wrażliwości. Analiza stanu taboru, jakim w latach 2014–2016 dysponowali operatorzy świadczący usługi na liniach komunikacji organizowanych przez Związek wykazała, że na 21 liniach objętych projektem kursowało 36 autobusów, z czego 29 było wyposażonych w silniki, które spełniały normę Euro 3 lub niższą, co przekładało się na zwiększoną emisję gazów i cząstek stałych. Z informacji posiadanych przez Związek wynikało także, że wiek większości kursujących autobusów wpływał negatywnie na ich awaryjność, regularność wykonywania kursów, komfort podróży czy przystosowanie do przewozu osób z niepełnosprawnościami. Związek brał pod uwagę także zakup autobusów elektrycznych, napędzanych gazem ziemnym lub wodorowych, jednak ze względu na wyższe koszty zakupu takiego taboru, jego użytkowania oraz dostosowania infrastruktury komunalnej (stacje ładowania w przypadku autobusów elektrycznych, stacje CNG w przypadku autobusów napędzanych gazem ziemnym) zdecydowano o wnioskowaniu o dofinansowanie w wariantcie przewidującym zakup autobusów spełniających normę EURO 6.

ZM „Puszcza Zielonka” zawarł z podmiotem zewnętrznym umowę na wykonanie *Kompleksowej analizy zakresów inwestycji wraz z uzyskaniem niezbędnych decyzji lokalizacyjnych i środowiskowych do wniosków o dofinansowanie*. W ramach umowy wykonawca przeprowadził analizę przedsięwzięcia pod kątem zakresów planowanych do dofinansowania, możliwości realizacji inwestycji ze względu na uwarunkowania terenowe, własnościowe oraz istniejącą zabudowę mieszkaniową, zaliczenia zadań do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i wymagających uzyskania opinii w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a także zadań, dla których zostały opracowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, oraz dla których konieczne jest uzyskanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W przygotowanym przez zewnętrzny podmiot studium wykonalności przedsięwzięcia realizowanego przez ZG PKS, w części dotyczącej zadania polegającego na budowie hali zaplecza technicznego błędnie używano sformułowania „brutto” zarówno dla wartości netto jak i dla wartości podatku VAT. Z kolei w aktualizacji tego studium zapisano, że w ramach zadania powstanie hala wraz z wyposażeniem, pomimo że w dokumencie posługiwano się kwotami dotyczącymi budowy hali bez wyposażenia.

Wykonawca przygotowujący dokumentację przetargową na rzecz ZKG „Komunikacja Międzygminna” poinformował Związek, że w obliczu krótkich terminów i braków kadrowych, nie jest w stanie rzetelnie realizować zapisów podpisanej umowy. Związek zawarł z wykonawcą ugodę dotyczącą częściowej zapłaty za przygotowanie dokumentacji przetargowej na zadania, które miały być realizowane w ramach projektu.

Nieprawidłowości stwierdzono również w ramach umowy na obsługę prawną przedsięwzięcia realizowanego przez Związek Gmin Karkonoskich.

Przykład

W postępowaniu mającym na celu wyłonienie podmiotu, który zapewni obsługę prawną przedsięwzięcia dokonano wyboru wykonawcy i zawarto z nim umowę, mimo że wykonawca nie wykazał uczestnictwa w minimum trzech postępowaniach dotyczących korekt finansowych, co stanowiło jeden z warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Wynagrodzenie za świadczenie przez wykonawcę stałej obsługi prawnej przedsięwzięcia nie było rozliczane w wysokości i terminach wynikających z zawartej w tej sprawie umowy, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

W przypadku dwóch faktur dotyczących płatności za świadczenie obsługi prawnej przedsięwzięcia, nie zwrócono się do wykonawcy o dokonanie korekty faktur lecz dopuszczono do dokonania odrębnych poprawek w ich treści. Było to niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości¹³.

Przygotowywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków UE

Wszystkie skontrolowane Związki zlecały przygotowanie wniosku o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków UE podmiotom zewnętrznym. Wnioski te wymagały uzupełnień i poprawek, na które wskazywały IZ i IW. W umowach zawartych z podmiotami przygotowującymi wnioski zawarto jednak klauzule zobowiązujące te podmioty do dokonywania stosownych korekt we wnioskach. Niezbędne poprawki i uzupełnienia dokonywane były niezwłocznie, a braki we wnioskach nie miały istotnego wpływu na czas zawarcia umów o dofinansowanie.

Przykłady

Na etapie oceny wniosku o dofinansowanie złożonego przez **ZG PKS**, Instytucja Zarządzająca zwróciła uwagę m.in. na:

- niespójności zapisów we wniosku o dofinansowanie z zapisami studium wykonalności;
- błędy w zapisach dotyczących planowanych postępowań przetargowych (np. długi okres pomiędzy postępowaniem przetargowym, a rozpoczęciem realizacji zadania, planowanie rozpoczęcia postępowań dla wszystkich zadań w gminie w tym samy dniu, błędnie wybrany rodzaj procedury);
- błędy w wykazanych wskaźnikach produktu i rezultatu (błędne wartości i sumowania, brak wykazania wszystkich adekwatnych do zakresu rzeczowego wskaźników produktu, niespójności wartości wskaźników z załączoną dokumentacją);
- błędnie przypisaną kategorię i nazwę wydatku dla zadań, w ramach których przewidziane były dostawy i usługi;
- braki w studium wykonalności (np. niewystarczające opisy dotyczące warunkowań społeczno-gospodarczych na obszarze oddziaływania przedsięwzięcia, utworzenia nowych i przebudowy istniejących linii komunikacji publicznej, powiązań z inwestycjami realizowanymi na terenie gmin-partnerów, sposobu wykorzystania zbudowanego zaplecza technicznego do obsługi taboru, lokalizacji – wskazania tytułów prawnych do dysponowania nieruchomościami, głównych parametrów technicznych zadań);
- niezłączenie niektórych dokumentów do wniosku o dofinansowanie (decyzji o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, pozwoleń na budowę, zgłoszeń robót budowlanych, projektów wykonawczych, map i szkiców) oraz niespójności dotyczące treści załączonych dokumentów z danymi ujętymi w studium wykonalności i wniosku o dofinansowanie.

¹³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ZKG „Komunikacja Międzygminna” zawarł umowę z podmiotem zewnętrznym w zakresie przygotowania wniosku aplikacyjnego i przygotowania dokumentacji przetargowej na zadania, które miały być realizowane w ramach przedsięwzięcia. Umowa określała wynagrodzenie wykonawcy w następujący sposób: 11,9 tys. zł za przygotowanie wniosku aplikacyjnego wraz z załącznikami (w tym: 6,2 tys. zł w momencie skutecznego złożenia wniosku i 5,8 tys. zł po dokonaniu uzupełnień na wezwanie IZ) oraz 16,7 tys. zł za przygotowanie dokumentacji przetargowej na zakup autobusów po podpisaniu przez Związek umowy o dofinansowanie.

NFOŚiGW działający jako IW, zwrócił się do **ZM „Puszcza Zielonka”** o uzupełnienie dokumentacji dotyczącej m.in.: aktualnego generatora modelu finansowego, uzupełnienie dat, sygnatur i organów wydających decyzje, skorygowanie nazewnictwa zadań i potwierdzenie, że środki gmin partycypujących w kosztach projektu będą środkami budżetowymi i nie będą pochodzić z kredytów ani pożyczek.

W ramach wszystkich objętych kontrolą przedsięwzięć związku międzygminne zapewniły funkcjonowanie kontroli zarządczej, zarówno pod względem formalnym (przyjęto odpowiednie uchwały oraz opracowano procedury) jak też materialnym (dokonywano okresowych kontroli wewnętrznych).

Kontrola zarządcza

Przykłady

W **ZG PKS** obowiązywały zarządzenia Przewodniczącego Zarządu ZG PKS w sprawie organizacji i zasad kontroli zarządczej oraz w sprawie planu działalności oraz procedury zarządzania ryzykiem. W latach 2018–2021 sporządzano w Związku plany realizacji celów i zadań Biura ZG PKS, ponadto za lata 2018–2020 Związek sporządził sprawozdania z wykonania planu działalności oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

W **Związku Gmin Karkonoskich** ustanowiono *Procedurę kontroli zarządczej*, w której przyjęto m.in., że elementami systemu tej kontroli w Związku są akty prawa, uchwały Zgromadzenia i Zarządu Związku, zarządzenia Przewodniczącego Zarządu Związku, procedury, instrukcje, zakresy czynności i obowiązki pracowników oraz polecenia służbowe. Wskazano także, iż w jednostce obowiązują procedury wewnętrzne określone w Statucie, Regulaminie Organizacyjnym Biura, Polityce rachunkowości oraz *Regulaminie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000,00 euro*. Jednakże w związku z nieprawidłowościami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych NIK wskazała na potrzebę wzmocnienia funkcjonujących w Związku mechanizmów kontroli zarządczej, w celu wyeliminowania możliwości występowania tego typu błędów w przyszłości.

W **ZKG „Komunikacja Międzygminna”** kontrola zarządcza funkcjonowała w oparciu o zarządzenie Przewodniczącego Zarządu Związku ws. *Regulaminu Kontroli Zarządczej*. W trakcie realizacji przedsięwzięcia pracownicy Związku przeprowadzili osiem kontroli dotyczących prawidłowości jego przebiegu, dokonywanych płatności oraz osiągnięcia wskaźników przedsięwzięcia – wszystkie zakończyły się niestwierdzeniem nieprawidłowości. Pracownicy Związku przeprowadzali także kontrole monitorujące prawidłowość działań związanych z harmonogramem udzielania zamówień, postępowaniami na udzielenie zamówienia na system dynamicznej informacji pasażerskiej oraz na wybór operatora do obsługi komunikacji miejskiej.

5.2. Realizacja przedsięwzięcia

Objęte kontrolą związki prawidłowo realizowały przedsięwzięcia, jednakże we wszystkich stwierdzono opóźnienia, a dwóch z czterech inwestycji nie zakończono. Wydatki ponoszono prawidłowo, a nieprawidłowości stwierdzone w zakresie rozliczeń z podmiotami zewnętrznymi oraz przy udzielaniu zamówień publicznych nie miały istotnego znaczenia dla tempa i efektów realizowanych przedsięwzięć.

Zdjęcie nr 1

Centrum przesiadkowe w Głogowie Małopolskim wykonane w ramach przedsięwzięcia realizowanego przez ZG PKS



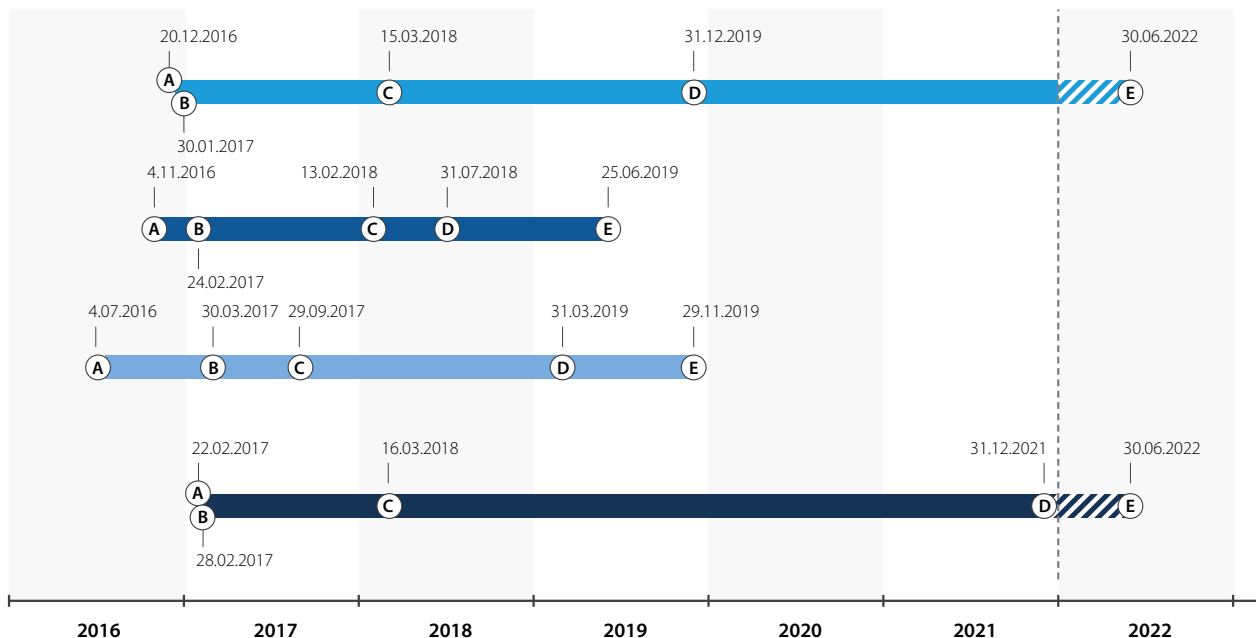
Źródło: materiały własne NIK.

Czas realizacji objętych kontrolą przedsięwzięć

Najszybciej, licząc od decyzji o przystąpieniu do realizacji inwestycji, przedsięwzięcie zrealizował ZKG „Komunikacja Międzygminna” – czas ten wyniósł 2,5 roku. Najdłużej realizowane są przedsięwzięcia Związku Gmin Karkonoskich oraz ZM „Puszcza Zielonka” dofinansowane ze środków POIŚ, gdzie rolę Instytucji Wdrażającej pełni NFOŚiGW. W przypadku obu projektów wnioski o dofinansowanie ze środków UE zostały złożone niezwłocznie (w przeciągu kilku dni) od decyzji o przystąpieniu do ich realizacji, jednakże umowy o dofinansowanie podpisano dopiero po ponad roku od złożenia wniosków. Zakończenie obu projektów planowane jest na połowę roku 2022. Żadne z kontrolowanych przedsięwzięć nie zakończyło się w pierwotnie planowanym terminie (umowy o dofinansowanie były aneksowane). Najkrótszy był czas realizacji przedsięwzięcia prowadzonego przez ZKM „Komunikacja Międzygminna” (niespełna 1,5 roku). Z kolei najszybciej – licząc od złożenia wniosku – umowę o dofinansowanie podpisał ZG PKS.

Infografika nr 3

Czas realizacji poszczególnych etapów przedsięwzięć



- Związek Gmin Karkonoskich
 - Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu
 - Związek Gmin „Podkarpacka Komunikacja Samochodowa”
 - Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka”
- (A)** uchwała zgromadzenia związku o przystąpieniu do realizacji przedsięwzięcia
 - (B)** złożenie wniosku o dofinansowanie
 - (C)** podpisanie umowy o dofinansowanie
 - (D)** planowany termin zakończenia przedsięwzięcia wg umowy o dofinansowanie
 - (E)** termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia (dla inwestycji niezakończonych – planowany)

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na czas realizacji przedsięwzięć wpływ miały różne przyczyny, od obiektywnych, takich jak skokowy wzrost cen na rynku i konieczność znalezienia środków finansowych na pokrycie droższych inwestycji, po takie, które wynikały z nieprawidłowego szacowania inwestycji, konieczności wprowadzenia zmian technologicznych, czy uzyskania dodatkowych pozwoleń administracyjnych.

W przypadku przedsięwzięć realizowanych przez Związek Gmin Karkonoskich oraz ZM „Puszcza Zielonka” istotny wpływ na termin realizacji całego projektu miał upływ czasu od złożenia wniosków przez związki do podpisania umów z NFOŚiGW. W obu przypadkach od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie do podpisania umowy minął ponad rok, a w tym czasie zmianie uległy niektóre uwarunkowania faktyczne i prawne. Spowodowało to konieczność dokonania zmian w zakresach rzeczowych przedsięwzięć, uzyskania nowych decyzji administracyjnych, a także przeprojektowania elementów planowanej infrastruktury.

Przyczyny opóźnień w realizacji inwestycji

Przykład

Uchwałą Zgromadzenia **ZM „Puszcza Zielonka”** z 22 lutego 2017 r. upoważniono Zarząd Związku do złożenia do NFOŚiGW wniosku o dofinansowanie Projektu – co nastąpiło 28 lutego 2017 r. Pismami z 2 czerwca i 14 lipca 2017 r., Przewodniczący Komisji Konkursowej NFOŚiGW poinformował Związek o umieszczeniu projektu na liście rankingowej i uzyskaniu statusu „rezerwowego” oraz o wstrzymaniu oceny merytorycznej II stopnia. W uzasadnieniu wskazano, że co prawda projekt przekroczył próg wymaganych 55% punktów możliwych do uzyskania, ale ze względu na wyczerpanie środków przeznaczonych dla konkursu, uzyskał jedynie ww. status. Pismem z 12 grudnia 2017 r. – a więc ponad dziewięć miesięcy po złożeniu ww. wniosku – Zastępca Przewodniczącego Komisji Konkursowej NFOŚiGW, w związku ze zwiększeniem alokacji konkursu, poinformował o rozpoczęciu oceny merytorycznej II stopnia. Po przekazaniu przez Związek stosownych dokumentów i wyjaśnień Zastępca Przewodniczącego ww. Komisji w piśmie z 16 stycznia 2018 r. poinformował ZM o uzyskaniu przez projekt oceny pozytywnej i ujęciu go na liście projektów rezerwowych do czasu aktualizacji list rankingowych. W dniu 18 stycznia 2018 r. poinformował z kolei o zmianie statusu przedsięwzięcia na projekt podstawowy i o możliwości podpisania umowy, którą finalnie zawarto w dniu 16 marca 2018 r.

W inwestycji realizowanej przez **Związek Gmin Karkonoskich** wystąpiła konieczność wydania zamiennej decyzji o pozwoleniu na budowę w ramach zadania obejmującego adaptację boksów na terenie składowiska odpadów w Ścięgnach-Kostrzycy. Spowodowane było to zmianą uwarunkowań zabezpieczenia przeciwpożarowego na tym terenie. W lutym 2020 r. Związek, mając na uwadze ograniczenia w dostawie wody wodociągowej i chcąc zwiększyć wykorzystanie wody magazynowanej w zbiornikach, podjął decyzję o wykorzystaniu do celów technologicznych wód opadowych magazynowanych w zbiornikach zainstalowanych przy hali technologicznej. W związku ze zmianą funkcji zbiorników (poprzez rozszerzenie ich przeznaczenia do magazynowania wód na potrzeby przeciwpożarowe i do celów technologicznych) organy architektoniczno-budowlane zdecydowały o konieczności dostosowania projektu budowlanego, który obejmować miał nie tylko samo podłączenie bioreaktorów do wód magazynowanych w zbiornikach, ale i same zbiorniki.

Ponadto z uwagi na zmiany, jakie zaszły w procesach technologicznych, a także w ilości odpadów napływających do odbiorcy, konieczny stał się zakup dodatkowej ładowarki, która miała przyspieszyć procesy selektywnej zbiórki efektywniej, niż planowany zakup dodatkowych samochodów wielofunkcyjnych.

Zmiany nastąpiły także w zakresie budowy hali technologicznej zasobni i deponowania wysegregowanych odpadów, a podyktowane były koniecznością dostosowania zakresu inwestycji do nowych, nieistniejących w czasie aplikowania o dofinansowanie, przepisów prawnych. Okoliczności te wymusiły rezygnację z rozbudowy zasobni przyjmowanych odpadów oraz zrealizowanie rozbudowy i adaptacji boksów do przetwarzania odpadów w zmienionym, odpowiadającym aktualnym uwarunkowaniom prawnym i technologicznym, kształcie.

ZM „Puszcza Zielonka” odstąpił od realizacji sieci kanalizacyjnej o długości 203 m w m. Kruszewnia, ponieważ jej przebieg kolidował z przebudowaną w 2018 r. drogą powiatową, na którą udzielona została gwarancja do grudnia 2025 r., co uniemożliwiało wykonanie prac ziemnych. Przedstawiciele Związku wyjaśnili, że wniosek aplikacyjny został złożony do NFOŚiGW w lutym 2017 r., a informacja o planowanej przebudowie ulicy ukazała się w BIP i na stronie internetowej zarządcy drogi dopiero w lipcu 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kolejną, istotną przyczyną mającą wpływ na wydłużenie zakładanych okresów realizacji przedsięwzięć było unieważnianie przetargów na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy *Pzp*, tj. ze względu na fakt, iż cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Pociągało to za sobą konieczność aktualizacji kosztorysów, zmian w zakresie rzeczowym inwestycji (np. przez zmniejszenie parametrów ilościowych), uzyskania większej puli środków własnych, a następnie ogłaszanie przetargów wg zaktualizowanych uwarunkowań.

Przykłady

Z przyczyn tych unieważniono:

- dwa przetargi w ramach zadania realizowanego przez **ZG PKS** dotyczącego budowy hali zaplecza technicznego dla autobusów,
- trzy postępowania przetargowe na roboty budowlano-montażowe ogłoszone przez **ZM „Puszcza Zielonka”**,
- dwa postępowania prowadzone przez **Związek Gmin Karkonoskich**, w ramach zadania budowy hali technologicznej zasobni i deponowania wysegregowanych odpadów oraz dotyczącego zakupu ładowni teleskopowych.

Niedoszacowanie kosztów wartości zamówień było wypadkową czasu, jaki upłynął od kosztorysowania zadań na etapie wnioskowania o dofinansowanie ze środków UE oraz odnotowanego w kluczowym dla kontrolowanych inwestycji okresie, nagłego i dynamicznego wzrostu cen towarów i usług.

Jak wynika m.in. z raportu „Dynamika cen na rynku budowlanym w latach 2017–2018”, wysoki wzrost gospodarczy Polski w latach 2017–2018 oscylujący w granicach 5% w połączeniu z dobrą koniunkturą na rynku budowlanym oraz dosyć trudną sytuacją na rynku pracy (wynikającą głównie z braku pracowników) był przyczyną dynamicznego wzrostu cen. Szacowany wzrost kosztów budowy w odniesieniu do roku poprzedniego wyniósł w 2017 r. 10–15%, a w 2018 roku 8–13%. Takie zmiany były dużym zaskoczeniem zarówno dla inwestorów, którzy zmuszeni byli do zrewidowania swoich budżetów dla inwestycji zaplanowanych w tych latach, jak i generalnych wykonawców, którzy długoterminowe kontrakty zawarte przed 2017 rokiem okupili stratami i spadkiem rentowności. Najniższy w historii poziom bezrobocia w połączeniu z dużym zapotrzebowaniem rynku budowlanego na pracowników stworzył sprzyjające warunki wywierania presji płacowej na pracodawcach. Chcąc dotrzymać zobowiązań umownych, zmuszeni byli do zwiększenia dodatkowych kosztów, podnosząc wynagrodzenia pracownikom i podwykonawcom. Ponadto ropa naftowa (będąca nie tylko głównym źródłem paliwa w transporcie drogowym, ale również tworzywem dla materiałów ropopochodnych), miedź, aluminium i cynk, tj. surowce często używane w budownictwie, zanotowały wyraźne wzrosty cen na giełdach¹⁴.

Na czas realizacji przedsięwzięć rzutował także wybór form powierzenia zamówień publicznych i idące za tym zagrożenia. Część zadań realizowana była w formule „Zaprojektuj i wybuduj” (ang. *design-build*), tj. systemie realizacji inwestycji budowlanych umożliwiającym dopasowanie planów budowy do zmieniających się warunków oraz technicznych moż-

¹⁴ <https://pl.gleeds.com/news-media/publications/dynamika-cen-na-ryнку-budowlanym-w-latach-2017-2018/>

liwości bez obowiązku zmiany umowy. W odróżnieniu od tradycyjnego systemu „Buduj”, przenosi on większość zadań na wykonawcę, który odpowiada za projekt i pozostałe podejmowane działania aż do oddania budowli lub budynku do użytku. Wśród zalet tego systemu wymienia się m.in.: skrócenie czasu budowy poprzez płynne przechodzenie do kolejnych etapów, usprawnienie realizacji poprzez ograniczenie liczby wykonawców, poprawę efektywności i logistyki w zarządzaniu zasobami ludzkimi i narzędziami, optymalizację kosztów budowy, oszczędność czasu i kosztów inwestora ze względu na zaangażowanie jednej firmy jako wykonawcy generalnego, mniejszą ilość problemów po stronie inwestora. Do wad zalicza się natomiast m.in.: możliwe wydłużenie czasu trwania przetargu, potrzebę wnikliwego i szczegółowego przedstawienia (często wysokich) wymagań w instrukcji dla wykonawców, aby uniknąć nieporozumień, a także możliwe podwyższenie ceny oferty ze względu na ryzyko i koszty jej przygotowania przez wykonawcę.

Przykłady

Pomimo zleconej przez ZM „Puszcza Zielonka” analizy przedrealizacyjnej przedsięwzięcia, w czterech zadaniach realizowanych przez wykonawców w trybie „zaprojektuj i wybuduj” wystąpiły opóźnienia:

- dla odcinka kanalizacji o długości 2,11 km, pomiędzy datą złożenia przez projektanta pierwszego wniosku a uzyskaniem ostatecznych warunków technicznych od gestora sieci sanitarnej, upłynęło ponad 15 miesięcy, podczas gdy standardowy termin uzyskania tych warunków wynosi 30 dni. W toku projektowania stwierdzono m.in.: konieczność przebudowy kabla telekomunikacyjnego oraz elektrycznego zlokalizowanych w sąsiedztwie istniejącego rurociągu tłoczego, w miejscu włączenia z projektowanym rurociągiem. Projektant zmuszony był wystąpić do operatorów telekomunikacyjnych o ustalenie własności kabla telekomunikacyjnego oraz uzyskania warunków technicznych przebudowy, do gestora sieci energetycznej w celu ustalenia warunków technicznych przebudowy kabla elektrycznego oraz gestora sieci gazowej w sprawie przejścia rurociągu tłoczego pod istniejącym gazociągiem wysokiego ciśnienia;
- dla odcinka kanalizacji o długości 3,65 km, pomiędzy datą złożenia pierwszego wniosku, a otrzymaniem ostatecznych warunków technicznych dla inwestycji upłynęło blisko 12 miesięcy, co było spowodowane koniecznością uzyskania nowej decyzji lokalizacyjnej dla projektowanej sieci sanitarnej. Po wykonaniu inwentaryzacji zieleni stwierdzono bowiem, że w jezdni gminnej drogi publicznej rośnie około 90 drzew, z których wiele kolidowało z przebiegiem projektowanej kanalizacji;
- dla odcinka kanalizacji o długości 0,72 km proces projektowania był opóźniony o około 12 miesięcy. Z uwagi na uwarunkowania terenowe oraz lokalizację wylotu kanalizacji na jednej z przyłączanych działek, konieczne byłoby pogłębienie kanału do 6,5 metra. Projektant zaproponował dwa warianty realizacji zadania, przy czym wariant wybrany do realizacji wymagał m.in.: zmiany planowanej lokalizacji przepompowni i uzgodnienia we właściwym urzędzie gminy nowej lokalizacji, zwiększenia zakresu aktualizacji map do celów projektowych oraz geologii, a także uzyskania od gestora sieci sanitarnej zmiany warunków technicznych jej realizacji.

Do obiektywnych przyczyn wydłużenia czasu realizacji przedsięwzięć zaliczyć należy kumulację zamówień autobusów niskoemisyjnych w związku z uruchomieniem dofinansowania inwestycji tego typu w całym kraju. Dostawcy autobusów nie byli w stanie podołać zapotrzebowaniem rynku, w związku z czym zamówienia dzielono na części (ZG PKS) lub zwiększano czas oczekiwania na dostawę (ZKG „Komunikacja Międzygminna”).

Rzeczywisty czas realizacji inwestycji zależał zatem od wielu czynników, mniej lub bardziej zależnych od związków, z tym że pewne czynniki (jak wskazany długi czas procedowania wniosków o dofinansowanie) rzutowały w efekcie na kolejne (wzrost cen czy zmiana warunków terenowych).

Przykład realizacji zadania dotyczącego budowy hali do obsługi taboru autobusowego przez ZG PKS pokazuje, że opóźnienia mogły być wynikiem zdarzeń o różnym charakterze, zarówno zawinionym jak i niezawinionym przez inwestora.

Przykład

W trzech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania pn.: *Budowa zaplecza technicznego do obsługi taboru w zajezdni autobusowej* ogłaszanych w listopadzie i grudniu 2017 r. oraz w grudniu 2018 r., szacunkową wartość zamówienia określono na niewłaściwej podstawie, tj. na podstawie kalkulacji dokonanej na etapie przygotowywania *Karty przedsięwzięcia/projektu* sporządzonej w jeszcze w lutym 2017 r. Jednocześnie w protokołach z przeprowadzenia wszystkich trzech wskazanych postępowań wpisano, iż szacunkowa wartość zamówienia została określona na podstawie aktualnych kosztorysów, co było niezgodne z prawdą. Kosztorysy te były co prawda sporządzane, ale cały czas posługiwano się w dokumentach kwotą szacowaną na podstawie cen z Biuletynu SEKOCENBUD za IV kw. 2016 r.

W przypadku dwóch pierwszych przetargów określenie szacunkowej wartości zamówienia na niewłaściwej podstawie spowodowało, że przetargi unieważniono ze względu na fakt, iż cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Określenie szacunkowej wartości zamówienia na niewłaściwej podstawie wpłynęło na opóźnienie realizacji zadania o niemal rok, a także na opóźnienie realizacji całej inwestycji o osiem miesięcy, ponieważ unieważnienie ww. przetargów było przyczyną aneksowania umowy o dofinansowanie w zakresie wydłużenia czasu realizacji przedsięwzięcia.

W związku z nieskutecznym wynikiem dwóch postępowań przetargowych zmieniono sposób powierzenia zamówienia publicznego na „zaprojektuj i wybuduj”, zmniejszono także kubaturę planowanej hali. Jednakże w przypadku trzeciego przetargu na budowę hali ponownie nieprawidłowo oszacowano kwotę zamówienia, ponieważ kwota ujęta w protokole z przetargu (5338,5 tys. zł) dotyczyła hali o powierzchni 1450 m². Była ona jednak zbieżna z najniższą ofertą (5565 tys. zł), pomimo że zakres trzeciego przetargu dotyczył hali o powierzchni 960 m², dzięki czemu przetarg rozstrzygnięto skutecznie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 2

Wnętrze hali do obsługi taboru autobusowego zrealizowanej przez ZG PKS



Źródło: materiały własne NIK.

Podział przedsięwzięć na zadania

Celem sprawnej realizacji przedsięwzięć, zostały one podzielone na zadania, a w przypadku inwestycji ZM „Puszcza Zielonka – również na kontrakty.

Przykłady

Poszczególne etapy przedsięwzięcia realizowanego przez ZM „Puszcza Zielonka” obejmowały realizację następujących zadań:

- pełnienie obowiązków nadzoru autorskiego dla robót realizowanych w ramach kontraktu nr 5 na terenie gminy Swarzędz;
- świadczenie usługi inżyniera nadzoru na roboty w ramach kontraktu nr 5, 6, 7 i 8 – na terenie gmin Swarzędz, Czerwonak i Pobiedziska;
- budowę sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami na terenie gminy Swarzędz na podstawie posiadanej dokumentacji technicznej (kontrakt nr 5) o długości 6,6 km oraz trzech przepompowni;
- realizację inwestycji zgodnie z procedurą „zaprojektuj i wybuduj”, polegającą na wykonaniu projektów budowlanych, uzyskaniu niezbędnych pozwoleń, uzgodnień i opinii, na rzecz zamawiającego oraz wybudowaniu sieci kanalizacji sanitarnej wraz z niezbędnymi urządzeniami na terenie gminy Swarzędz (kontrakt nr 6), o długości 6,49 km oraz jednej przepompowni, gminy Czerwonak (kontrakt nr 7), o długości 0,69 km oraz gminy Pobiedziska (kontrakt nr 8), o długości 6,050 km oraz dwóch przepompowni.

Ponadto w ramach wydatków niekwalifikowalnych, zaplanowano wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej o długości 5,21 km i jednej przepompowni, finansowanych w 100% ze środków gminy Swarzędz.

Przedsięwzięcie realizowane przez ZG PKS obejmowało 36 zadań, w tym:

- cztery realizowane przez ZG PKS (Nr 1 – Zakup 54 szt. niskoemisyjnego taboru autobusowego ON EURO 6, Nr 2 – Wdrożenie oraz integracja systemu transportowego ROF, Nr 3 – Realizacja kampanii informacyjno-promocyjnej, Nr 4 – Budowa zaplecza technicznego);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- po jednym realizowanym przez gminy: Tyczyn (Nr 5 – Budowa chodnika w ciągu drogi wojewódzkiej nr 878), Chmielnik (Nr 9 – Budowa parkingu Park&Ride i Bike&Ride przy drodze powiatowej nr 1400R), Czudec (Nr 25 – Infrastruktura na potrzeby uruchomienia linii autobusowej) i Trzebowniko (Nr 29 – Rozbudowa drogi w m. Łukawiec i Wólka Podleśna oraz mostu);
- po trzy realizowane przez gminy: Czarna (Nr 6 – Przebudowa drogi, infrastruktury przystankowej i Bike&Ride w Krzemienicy, Nr 7 – Budowa chodnika oraz parkingu Bike&Ride w Medyni Głogowskiej, Nr 8 – Budowa ciągu pieszo-rowerowego, zatok, wiat i parkingu Bike&Ride w Czarnej) i Krasne (Nr 10 – Budowa siedmiu zatok autobusowych przy drogach powiatowych, Nr 11 – Przebudowa drogi gminnej nr 10 8554R „Przycznia” w Palikówce, Nr 12 – Rozbudowa drogi Mała Kolonia nr 10 8553R);
- 11 realizowanych przez gminę Boguchwałę (Nr 13 – Przebudowa ul. Kolejowej w Boguchwale oraz budowa ścieżki rowerowej, Nr 14 – Budowa węzła przesiadkowego przy stacji PKP w Boguchwale, Nr 15 – Budowa węzła przesiadkowego przy stacji PKS w Boguchwale, Nr 16 – Wyposażenie węzłów przesiadkowych przy PKP i PKS w Boguchwale, Nr 17 – Montaż wiat przystankowych na terenie gminy Boguchwałę, Nr 18 – Budowa chodników na terenie gminy Boguchwałę, Nr 32 – Inspektor nadzoru – przebudowa ul. Kolejowej w Boguchwale, Nr 33 – Inspektor nadzoru – budowa węzła przesiadkowego przy stacji PKS w Boguchwale, Nr 34 – Inspektor nadzoru – budowa węzła przesiadkowego przy stacji PKP w Boguchwale, Nr 35 – Inspektor nadzoru – budowa chodników w Boguchwale, Nr 36 – Montaż wiat przystankowych w Boguchwale);
- sześć realizowanych przez gminę Głogów Małopolski (Nr 19 – Rozbudowa dworca PKP w Głogowie Małopolskim na centrum przesiadkowe, Nr 20 – Budowa Park&Ride przy zajezdni autobusowej w Głogowie Małopolskim, Nr 21 – Przebudowa dróg na terenie gminy Głogów Małopolski, Nr 22 – Budowa Park&Ride na os. Niwa w Głogowie Małopolskim, Nr 23 – Budowa Park&Ride w m. Budy Głogowskie, Nr 24 – Wymiana i montaż infrastruktury przystankowej w gminie);
- pięć realizowanych przez Gminę Świlcza (Nr 26 – Przebudowa zatok autobusowych na terenie Gminy Świlcza, Nr 27 – Budowa ciągów pieszo-rowerowych na terenie Gminy Świlcza, Nr 28 – Budowa chodnika przy DG 108764R w m. Rudna Wielka, Nr 30 – Dokumentacja techniczna – przebudowa zatok i budowa chodnika w Gminie Świlcza, Nr 31 – Dokumentacja techniczna – budowa ciągów pieszo-rowerowych na terenie Gminy Świlcza).

Całkowita wartość poszczególnych projektów wyniosła¹⁵:

- 145 989,7 tys. zł w przypadku przedsięwzięcia *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej oraz poprawa mobilności mieszkańców poprzez usprawnienie zrównoważonego transportu publicznego na terenie ROF* realizowanego przez ZG PKS;
- 41 325,6 tys. zł w przypadku przedsięwzięcia *Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic – etap V* realizowanego przez ZM „Puszcza Zielonka”;
- 26 059,9 tys. zł w przypadku przedsięwzięcia *Obniżenie emisyjności Gmin Olkusz, Bolesław, Bukowno, Klucze poprzez wykorzystanie niskoemisyjnego transportu miejskiego i organizację zbiorowego transportu publicznego* realizowanego przez ZKG „Komunikacja Międzygminna”;

Źródła finansowania przedsięwzięć

¹⁵ Na dzień zakończenia kontroli. W przypadku projektów niezakończonych ostateczne kwoty mogą ulec zmianie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

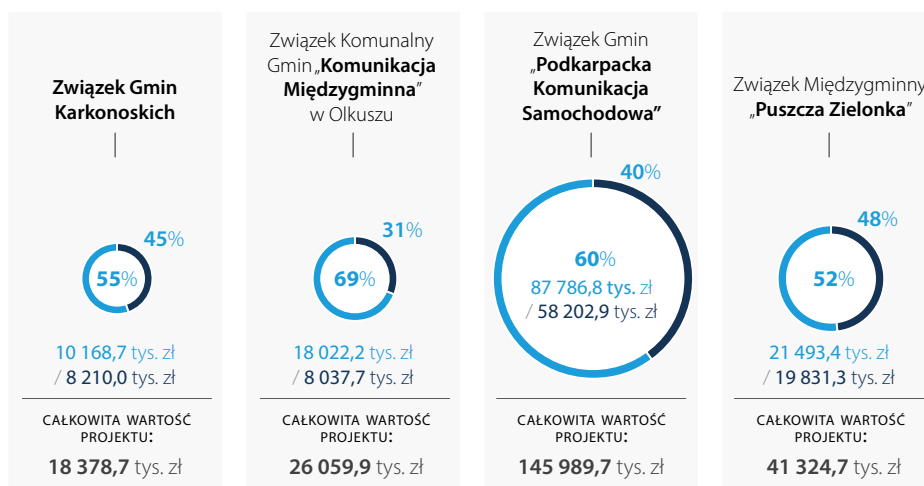
- 18 378,7 tys. zł w przypadku przedsięwzięcia *Modernizacja i rozbudowa linii technologicznych zagospodarowania odpadów komunalnych oraz systemu segregacji odpadów* realizowanego przez Związek Gmin Karkonoskich.

Wszystkie przedsięwzięcia uzyskały dofinansowanie ze środków UE, które wyniosło¹⁶:

- 87 786,8 tys. zł (60%) dla ZG PKS,
- 21 493,4 tys. zł (52%) dla ZM „Puszcza Zielonka”,
- 18 022,2 tys. zł (69%) dla ZKG „Komunikacja Międzygminna”,
- 10 168,7 tys. zł (55%) dla Związku Gmin Karkonoskich.

Infografika nr 4

Źródła finansowania przedsięwzięć



kwota dofinansowania



środki własne gmin i związków

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

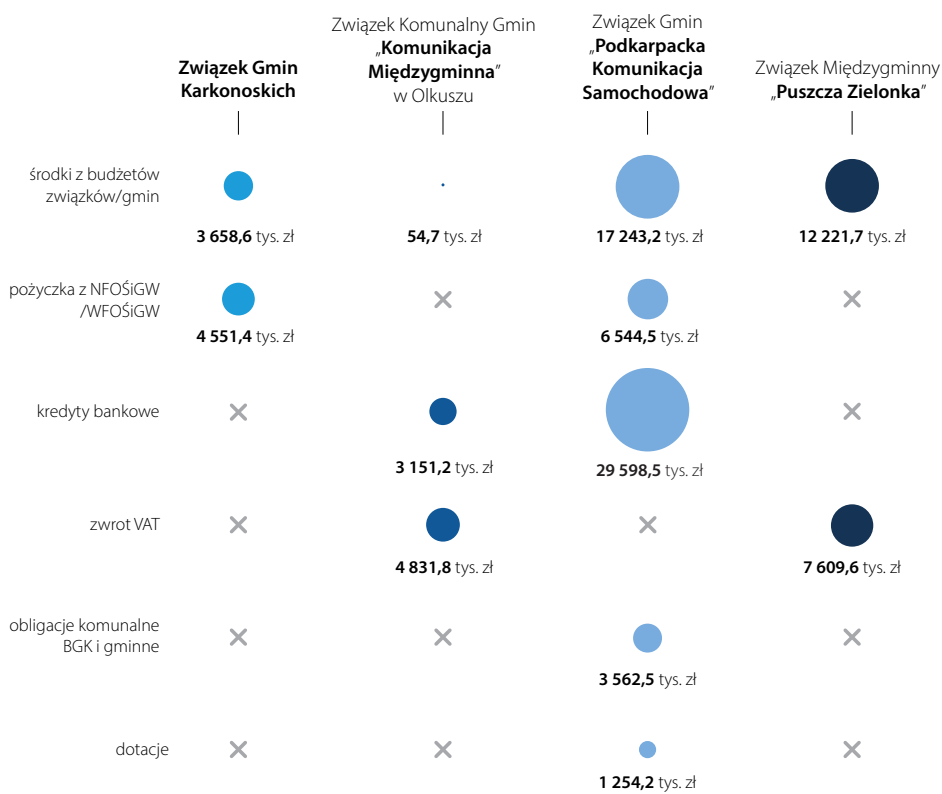
Pozostałą część stanowiły środki własne związków gmin i poszczególnych gmin wchodzących w skład związków. Składały się na nie środki budżetowe związków (w przeważającej mierze ze składek członkowskich), pożyczki z NFOŚiGW/WFOŚiGW, kredyty bankowe, zwroty VAT, obligacje komunalne BGK¹⁷ i gminne oraz dotacja udzielona przez jeden z powiatów.

¹⁶ Procent całkowitej wartości projektu (wydatki kwalifikowane i niekwalifikowane).

¹⁷ Banku Gospodarstwa Krajowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5
Struktura środków własnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wszystkie przedsięwzięcia realizowane były zgodnie z zawartymi z IZ lub IW umowami o dofinansowanie projektów ze środków UE. W przypadku konieczności zmiany zakresu rzeczowego, zmian w zakresie finansowania, konieczności wydłużenia terminu realizacji inwestycji lub innych, formalnych przyczyn, zawierane były stosowne aneksy do tych umów.

Aneksy do umów o dofinansowanie ze środków UE

Przykłady

Umowa o dofinansowanie projektu zawarta pomiędzy **ZG PKS** i IZ była pięciokrotnie aneksowana. Przyczynami zawarcia aneksów były: zmiany kwot wydatków kwalifikowanych spowodowane stwierdzonymi przez IZ nieprawidłowościami związanymi z naruszeniem przepisów Pzp, unieważnianie przetargów, konieczność wykonania robót dodatkowych oraz zmiany w zakresach rzeczowych poszczególnych zadań, co spowodowało konieczność dwukrotnego przedłużenia terminu zakończenia realizacji projektu. Termin ten został przesunięty do 30 kwietnia 2018 r. z powodu opóźnienia w dostawie autobusów i następnie do 30 listopada 2019 r. z uwagi na unieważnienie przetargów na budowę hali do obsługi taboru autobusowego.

Umowa o dofinansowanie zawarta pomiędzy **ZKG „Komunikacja Międzygminna”** a IZ była dwukrotnie aneksowana. Pierwszy aneks został zawarty w wyniku przyznanego przez IZ dofinansowania uzupełniającego oraz wydłużenia terminu zakończenia realizacji projektu z 31 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. Związek uzasadniał wniosek zmianą pierwotnie zakładanego terminu podpisania umowy z czerwca/lipca 2017 r. na luty 2018 r. oraz poczynionym rozeznaniem rynku wskazującym, że czas realizacji zamówienia dotyczącego dostawy autobusów wyniesie ok. 12 miesięcy od dnia podpisania umowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wydłużony czas oczekiwania na dostawy autobusów wynikał ze zwiększonego zapotrzebowania na niskoemisyjne autobusy w związku z realizowanym programami unijnymi na dofinansowanie takiego transportu oraz ograniczonymi możliwościami producentów. Drugi aneks został zawarty w związku ze zmianami we wzorze umowy dokonany przez IZ.

ZG „Puszcza Zielonka” zawarł z NFOŚiGW dwa aneksy do umowy o dofinansowanie, jeden w sprawie zwiększenia dofinansowania do kwoty 21 493,4 tys. zł, tj. o 37,4%, drugi, dotyczący przedłużenia okresu kwalifikowania wydatków do dnia 30 czerwca 2022, tj. o sześć miesięcy.

Związek Gmin Karkonoskich dwukrotnie aneksował umowy zawarte z NFOŚiGW. Oba aneksy dotyczyły wydłużenia terminów realizacji projektu. Pierwszy o rok, tj. do końca 2020 r., kolejny o 1,5 roku, do 30 czerwca 2022 r.

Wnioski o płatność dofinansowania z UE

Wnioski o płatność dofinansowania ze środków UE były składane przez związki rzetelnie i w terminach zgodnych z zawartymi w tym zakresie umowami. Niektóre wnioski wymagały korekt, jednak były one dokonywane niezwłocznie, z wyjątkiem korekt dotyczących czterech wniosków o płatność złożonych przez ZG PKS, gdzie korekty zostały dokonane w terminach od 142 do 265 dni.

Przykłady

W ramach realizacji Projektu **ZM „Puszcza Zielonka”** złożył 13 wniosków o płatność, w tym dziewięć, w których ujęto wydatki poniesione na realizację przedsięwzięcia, stopień jego zaawansowania oraz opis napotkanych problemów. Dwa wnioski wymagały korekt, które zostały dokonane niezwłocznie. W jednym przypadku korekta dotyczyła poprawy nr NIP, w drugim – dotyczyła opisu załączonych dokumentów.

Wnioski o płatność składane były przez **ZKG „Komunikacja Międzygminna”** co trzy miesiące, tj. zgodnie z umową o dofinansowanie. Pierwszy wniosek został złożony we wrześniu 2018 r. za zgodą IZ, tj. po upływie siedmiu miesięcy od zawarcia umowy o dofinansowanie, ze względu na to, że termin realizacji pierwszego z zadań zaplanowano na wrzesień 2018 r. Składane wnioski były zgodne ze stanem faktycznym, tj. załączano do nich wiarygodne dokumenty źródłowe. Związek dokonywał korekt wniosków ze względu na m.in. błędnie wskazane kwoty, niekompletne uzupełnienie wniosków, czy też opisanie faktur niezgodnie z umową o dofinansowanie. Związek korygował wnioski niezwłocznie po otrzymaniu od IZ informacji o błędach.

Korekty wniosków (łącznie 27) dokonywane były przez **ZG PKS** w terminach do 39 dni w 14 przypadkach, od 40 do 65 dni w dziewięciu przypadkach, w trzech przypadkach w terminach od 142 do 197 dni oraz w jednym przypadku po 265 dniach. Termin oceny wniosków uległ znacznemu wydłużeniu głównie z uwagi na konieczność weryfikacji zakresu rzeczowego niektórych zadań, zawarcia aneksu do umowy o dofinansowanie pozwalającego na wykorzystanie środków finansowych (na wzrosty poprzetargowe lub roboty zamiennie) powstałych w ramach oszczędności poprzetargowych lub pochodzących z utworzonych rezerw (powstałych z tytułu nieprawidłowości dotyczących zamówień publicznych), a także dotyczyły wstrzymania oceny wniosku do czasu weryfikacji wskaźników.

Kwalifikowalność wydatków i zamówienia publiczne

Wydatki ponoszone w ramach objętych kontrolą projektów co do zasady stanowiły wydatki kwalifikowane i były dokonywane w okresie kwalifikowalności. Wydatki były prawidłowo udokumentowane, na fakturach zawierano adnotacje potwierdzające wykonanie robót budowlanych lub dostarczenie wyposażenia zgodnie z umowami i protokołami odbioru. Adnotacje na fakturach dotyczyły też sprawdzenia pod względem formal-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nym i rachunkowym danego wydatku oraz sposobu płatności i księgowania. Poniesienie wydatków było udokumentowane potwierdzeniami dokonanych przelewów, a dla potrzeb projektów prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową oraz wyodrębnione rachunki bankowe.

Kwalifikowalność części wydatków została jednak zakwestionowana w wyniku kontroli prowadzonych przez IZ lub przez NIK. Stwierdzone nieprawidłowości miały związek z naruszaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych, wykonaniem robót dodatkowych nieuwzględnionych w zakresie rzeczowym, a także niewłaściwym powierzaniem zakupionego w ramach projektu mienia.

Przykłady

W wyniku weryfikacji postępowań przetargowych prowadzonych w ramach projektu realizowanego przez **ZG PKS**, IZ stwierdziła nieprawidłowości związane z naruszeniem przepisów ustawy Pzp:

- nieuprawnione odrzucenie oferty z uwagi na uznanie, że zawiera ona rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny, które uznał za niewystarczające, a następnie podjął decyzję o odrzuceniu oferty, bez ponownego wezwania wykonawcy do złożenia szczegółowych wyjaśnień (zastosowano pomniejszenie dofinansowania dla zadań 19 i 20 odpowiednio o 268,3 tys. zł i o 81,3 tys. zł tj. korektę wydatków kwalifikowanych o 10%);
- żądanie dokumentów, które nie były dokumentami niezbędnymi do przeprowadzenia przetargu (zastosowano pomniejszenie dofinansowania o kwotę 192,3 tys. zł tj. korektę wydatków kwalifikowanych o 5%);
- wykluczenie wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona w sytuacji nieuzasadnionego wezwania do uzupełnienia dokumentów w zakresie wskazania w oświadczeniu wstępnym nazw podwykonawców (zastosowano pomniejszenie dofinansowania o kwotę 248,2 tys. zł tj. korektę wydatków kwalifikowanych o 10%);
- określenie warunków udziału w postępowaniu w sposób, który mógłby utrudnić uczciwą konkurencję i równe traktowanie wykonawców oraz w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia (zastosowano pomniejszenie dofinansowania o kwotę 292,6 tys. zł tj. korektę wydatków kwalifikowanych o 5%).

Łączna kwota obniżenia dofinansowania dla **ZG PKS** z tytułu nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych wyniosła 1 318,8 tys. zł.

W postępowaniu na wykonanie monitoringu **wizyjnego ZKG „Komunikacja Międzygminna”** nie odrzucił jednej oferty niezgodnej z SIWZ, co było niezgodne z art. 89 ust. 1 pkt 2 Pzp i wybrał jako najkorzystniejszą ofertę, w której:

- bitrate oferowanego rejestratora wynosił 200 Mbps, podczas gdy zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia bitrate rejestratora powinien wynosić co najmniej 320 Mbps;
- czas przełączania UPS-u wynosił 4 ms, a zgodnie z SIWZ powinien wynosić nie więcej niż 1,5 ms.

Związek nie odrzucił oferty niespełniającej wymagań określonych w SIWZ ani nie dokonał w niej poprawek. Związek dokonał wyboru tej oferty jako najkorzystniejszej, pomimo iż była niezgodna z warunkami określonymi w SIWZ i zapłacił za wykonanie przedmiotu zamówienia 41 tys. zł. Z tej kwoty 29,2 tys. zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wskazano jako wydatki kwalifikowane, pomimo że wydatek nie został dokonany w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

W ramach projektu realizowanego przez **ZG PKS**, IZ stwierdziła nieprawidłowości związane z wykonaniem robót dodatkowych nieuwzględnionych w zakresie rzeczowym w miejsce robót zaplanowanych, a niezrealizowanych, np. przedłożenie do rozliczenia faktury i protokołu odbioru robót, w którym wykazano pozycje minusowe dotyczące robót budowlanych. Pozycje minusowe dotyczyły robót zafakturowanych i rozliczonych, a faktycznie niewykonanych tj. zabezpieczenia sieci i urządzeń obcych oraz kanalizacji deszczowej o łącznej wartości 26,9 tys. zł brutto. Prace te nie zostały wykonane, ponieważ już wcześniej wykonał je Zarząd Dróg Powiatowych w Rzeszowie. W miejsce tych robót wykonano roboty dodatkowe, które nie były uwzględnione w zakresie rzeczowym projektu, dotyczące wykonania nasypów oraz nawierzchni z kostki betonowej. W związku z powyższym kwota dofinansowania w wysokości 22,9 tys. zł podlegała zwrotowi.

IZ uznała część wydatków poniesionych przez ZG PKS na zakup autobusów za wydatki niekwalifikowane i zmniejszyła dofinansowanie w tym zakresie o kwotę 23,2 tys. zł w związku z bezumownym użytkowaniem zakupionych autobusów do obsługi kursów nie będących częścią projektu¹⁸.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych, które nie miały wpływu na wynik postępowania, a także na kwalifikowalność wydatków.

Przykłady

W ramach zamówień udzielanych przez **Związek Gmin Karkonoskich**:

- w dwóch postępowaniach nie złożono niezbędnych oświadczeń o bezstronności, wymaganych na podstawie art. 17 ust. 2 Pzp;
- w jednym postępowaniu komisja przetargowa została powołana przez niewłaściwą osobę i działała w składzie dwuosobowym, zamiast trzyosobowym;
- w przypadku jednego postępowania szacowanie wartości zamówienia nie było w pełni rzetelne, gdyż na potrzeby szacowania wartości zamówienia przyjęto kurs złotego do euro w wysokości 4,50 zł, zamiast kursu 4,27 zł, wynikającego z obowiązujących w tym zakresie przepisów;
- w przypadku jednego postępowania nie zamieszczono na stronie internetowej Związku informacji dotyczących kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty oraz ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach;
- protokoły z trzech postępowań nie zawierały wymaganej informacji o powodach niedokonania podziału zamówienia na części.

Odbiór elementów infrastruktury komunalnej

Elementy wykonanej lub dostarczonej infrastruktury były odbierane przez zamawiających na podstawie protokołów odbioru, przez osoby do tego uprawnione i posiadające niezbędną w tym zakresie wiedzę i doświadczenie. Odbiorów dokonywano w terminach wynikających z zawartych umów, a w przypadku stwierdzenia konieczności robót dodatkowych, poprawek lub uzupełnień były one niezwłocznie dokonywane przez dostawców lub wykonawców. Nieprawidłowość w zakresie odbiorów elementów przedsięwzięcia stwierdzono tylko w jednym przypadku.

¹⁸ Szerzej nieprawidłowość ta została opisana w rozdziale 5.3 Efekty realizacji przedsięwzięcia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Odbiór czterech autobusów, przeprowadzony przez ZKG „Komunikacja Międzygminna” został dokonany nierzetelnie. W trakcie odbioru autobusów nie zweryfikowano DMC¹⁹ dostarczonych autobusów i dokonano odbioru czterech dużych autobusów o DMC 18 745 kg, podczas gdy w SIWZ na dostawę 23 autobusów określono, że DMC czterech dużych autobusów nie może przekraczać 18 000 kg. Wyższa od wymaganej DMC tych autobusów była wskazana w świadectwie zgodności wystawionym przez producenta, co świadczy o tym, że parametr ten nie został w ogóle zweryfikowany na etapie odbioru autobusów. Przyczyną nieprawidłowości był fakt, iż pracownik omyłkowo wpisał do świadectwa zgodności DMC o wartości 18 745 kg zamiast wymaganej w postępowaniu 18 000 kg. Związek podjął działania w celu wyeliminowania rozbieżności, a wykonawca zobligował się do poprawy dokumentów.

Zdjęcie nr 3

Autobus zakupiony w ramach przedsięwzięcia realizowanego przez ZKG „Komunikacja Międzygminna”



Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 4

Autobus zakupiony w ramach przedsięwzięcia realizowanego przez ZG PKS



Źródło: materiały udostępnione przez ZG PKS.

¹⁹ Dopuszczalna masa całkowita pojazdu.

5.3. Efekty realizacji przedsięwzięcia

W dwóch z czterech objętych kontrolą przedsięwzięć uzyskano zakładane efekty. W przypadku dwóch niezakończonych inwestycji, elementy dotychczas powstałej infrastruktury komunalnej sukcesywnie są przekazywane do użytkowania. Nieprawidłowości dotyczące rozliczeń za użytkowanie sprzętu, a także bezumownego użytkowania zakupionych autobusów stwierdzono przy przekazywaniu elementów powstałej infrastruktury spółkom komunalnym. Zarówno władze zrzeszonych w związkach gmin jak i mieszkańcy pozytywnie oceniają efektywność i funkcjonalność zrealizowanych rozwiązań infrastrukturalnych.

Stopień zaawansowania
kontrolowanych
projektów

Realizacja dwóch z czterech objętych kontrolą przedsięwzięć zakończyła się (ZKG „Komunikacja Międzygminna” i ZG PKS), a terminy zakończenia dwóch pozostałych (ZM „Puszcza Zielonka” i Związek Gmin Karkonoskich) zaplanowano na 30 czerwca 2022 r. Zakończone przedsięwzięcia osiągnęły pełną funkcjonalność.

Elementy infrastruktury kanalizacyjnej realizowanej przez ZM „Puszcza Zielonka” są sukcesywnie włączane do istniejącej sieci. Zaawansowanie rzeczowe inwestycji wyniosło²⁰ ok. 40%, zaś finansowe ok. 44%. Rozpoczęto realizację ok. 35% odcinków sieci kanalizacyjnej, zaś ok. 25% planowanej długości sieci oczekiwało na rozpoczęcie prac. Mając na względzie czas, jaki upłynął od rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia oraz planowany czas jego zakończenia, Najwyższa Izba Kontroli wskazała na realne zagrożenie terminowego zakończenia inwestycji.

Przykład

W projekcie realizowanym przez ZM „Puszcza Zielonka” na koniec sierpnia 2021 r. oddano do eksploatacji sieć kanalizacji sanitarnej o długości 7,9 km (39,8%), zakończono roboty budowlane sieci o długości 0,23 km (1,2%). W trakcie realizacji pozostawało 6,9 km sieci (34,8%), nie rozpoczęto prac budowlanych na czterech odcinkach obejmujących sieć o długości 5 km (25,3%). Z sześciu zaplanowanych przepompowni wybudowano trzy (50%), jedna była w trakcie budowy a w przypadku dwóch ostatnich uzyskano pozwolenia na budowę.

Zdjęcie nr 5

Elementy przepompowni sieci kanalizacyjnej realizowanej przez ZM „Puszcza Zielonka”



Źródło: materiały własne NIK.

²⁰ Odpowiednio na dzień 31 sierpnia 2021 r. oraz 16 lipca 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Środki trwałe nabywane przez Związek Gmin Karkonoskich w ramach realizacji projektu były sukcesywnie oddawane do użytkowania przez KCGO²¹ i służyły zagospodarowaniu odpadów komunalnych z terenu gmin – członków Związku.

Zdjęcie nr 6

Prasa kanałowa do przetwarzania odpadów zakupiona przez Związek Gmin Karkonoskich



Źródło: materiały własne NIK.

W przypadku dwóch zakończonych projektów osiągnięto wszystkie – z wyjątkiem jednego – zakładane wskaźniki produktu²². W zakresie wskaźników rezultatu nie osiągnięto dwóch wskaźników z pięciu planowanych przez ZG PKS. Wartości zakładanych wskaźników rezultatu dotyczyły liczby przewożonych pasażerów i liczby przewozów, a ich nieosiągnięcie spowodowane było przepisami wprowadzającymi ograniczenia w transporcie publicznym w związku z pandemią Covid-19 oraz wprowadzeniem nauki i pracy zdalnej.

Stopień osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu

Przykłady

ZKG „Komunikacja Międzygminna” terminowo osiągnął dwa z trzech planowanych wskaźników produktu tj. *liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami* – 1 szt. oraz *liczba zakupionych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej* – 23 szt. Wskaźnik produktu: *pojemność zakupionego taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej* osiągnął wartość 1825 osób, zamiast zaplanowanej: 1869 osób.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepoinformowaniu IZ o tym, iż nie zostanie w pełni wykonany wskaźnik produktu dotyczący pojemności zakupionych pojazdów, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z zapisami umowy o dofinansowanie. Informację taką przekazano IZ dopiero po upływie 452 dni od wyboru najkorzystniejszych ofert w przetargu na dostawę autobusów i po 425 dniach po zawarciu umowy z dostawcą.

²¹ Karkonoskie Centrum Gospodarki Odpadami sp. z o.o. – spółka z wyłącznym udziałem Związku, realizujący zadania użyteczności publicznej w zakresie gospodarki odpadami.

²² W ZKG „Komunikacja Międzygminna” nie osiągnięto wskaźnika dotyczącego pojemności taboru pasażerskiego w transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ZG PKS osiągnął wszystkie ujęte we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu tj. *całkowita długość nowych lub przebudowanych linii komunikacji miejskiej – 233,30 km, liczba wybudowanych zintegrowanych węzłów przesiadkowych – 3 szt., liczba zakupionych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej – 54 szt., pojemność zakupionego taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej – 5187 osób, liczba wybudowanych obiektów 'parkuj i jedź' – 11 szt., liczba miejsc postojowych w wybudowanych obiektach 'parkuj i jedź' – 491 szt., liczba miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych w wybudowanych obiektach 'parkuj i jedź' – 32 szt., długość wspartej infrastruktury rowerowej – 9,81 km, liczba wybudowanych obiektów 'Bike&Ride' – 13 szt., liczba stanowisk postojowych w wybudowanych obiektach 'Bike&Ride' – 225 szt., liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami – 4 szt., liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami – 1 szt., liczba zainstalowanych inteligentnych systemów transportowych – 1 szt.*

W toku oględzin wybranych elementów infrastruktury wybudowanej w ramach projektu zrealizowanego przez ZG PKS stwierdzono m.in., że liczba wydzielonych miejsc postojowych na parkingu Park&Ride w m. Budy Głogowskie wynosi 80, podczas gdy przewidziana wartość winna wynosić 90. Przyczyną tego była zmiana przepisów w zakresie wymaganej szerokości miejsca parkingowego z 2,3 m do 2,5 m już w trakcie realizacji parkingu (obszar placu pozostał niezmienny, jednak należało wydzielić mniej miejsc parkingowych).

ZG PKS osiągnął trzy wskaźniki rezultatu: *liczba samochodów korzystających z miejsc postojowych w wybudowanych obiektach 'parkuj i jedź' – 73 187 szt., szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych – CI 34 – 359,3 tony równoważnika CO₂/rok i szacowany roczny spadek emisji PM10 – 666,3 kg/rok. Nie udało się osiągnąć zakładanej wartości dwóch wskaźników: liczba przewozów komunikacją miejską na przebudowanych i nowych liniach komunikacji miejskiej – osiągnięto wartość 56 334 szt./rok (tj. mniejszą o 3320 szt./rok) i liczba pasażerów korzystających z przewozów komunikacją miejską na przebudowanych i nowych liniach – osiągnięto 491 512 os./rok tj. mniejszą o 293 740 os./rok.*

ZG PKS zwrócił się do IZ z prośbą o przedstawienie możliwych rozwiązań dotyczących rewizji założonych w projekcie wskaźników rezultatu, gdyż z przyczyn niezależnych od niego nie będą one mogły być osiągnięte. IZ w piśmie z 20 sierpnia 2021 r. stwierdziła, iż nieosiągnięcie przedmiotowych wskaźników może oznaczać niepełne wykonanie celów projektu, przyjęła przedstawione wyjaśnienia, jednakże stwierdziła, że stan epidemii nie zwalnia Związku z obowiązku osiągnięcia celów projektu i założonych w nim wskaźników w okresie trwałości przedsięwzięcia.

W niezakończonych projektach ZM „Puszcza Zielonka” i Związek Gmin Karkonoskich określono po jednym wskaźniku produktu, tj. odpowiednio *długość wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej – 19,92 km i liczby wspartych zakładów zagospodarowania odpadów – 1 szt. z terminem realizacji do połowy 2022 r. W ZM „Puszcza Zielonka” do dnia 31 maja 2021 r. osiągnięto wskaźnik produktu dla ukończonych i przekazanych do eksploatacji zadań wynoszący 6,91 km, tj. 34,69% zaplanowanej do realizacji i oddano trzy przepompownie, tj. 50% zaplanowanych. Z uwagi na sposób sformułowania wskaźnika produktu przez Związek Gmin Karkonoskich, stopień jego realizacji na koniec czerwca 2021 r. wynosił 0%. Po zakończeniu inwestycji automatycznie wskaźnik ten osiągnie 100%.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z kolei wskaźniki rezultatu w obu niezakończonych projektach winny zostać osiągnięte w 2023 r. Są to: *liczba nowych użytkowników sieci kanalizacyjnej, wyrażona wskaźnikiem RLM (1628 osób) w ZM „Puszcza Zielonka” oraz liczba osób objętych systemem zagospodarowania odpadów – 154 595 osób, moc przerobowa zakładu zagospodarowania odpadów i dodatkowych możliwości przerobowych w zakresie recyklingu odpadów w obu przypadkach po 8 tys. Mg/rok w Związku Gmin Karkonoskich.*

O pełnej funkcjonalności można mówić w przypadku dwóch zakończonych przedsięwzięć realizowanych przez ZG PKS oraz ZKG „Komunikacja Międzygminna”. Zakupione przez te związki autobusy (54 szt. w przypadku ZG PKS i 23 szt. w przypadku ZKG „Komunikacja Międzygminna”) realizują obsługę kursów dla mieszkańców gmin – członków związków. Korzystają przy tym z powstałej infrastruktury i rozwiązań informatycznych, które jednak – w przypadku ZG PKS napotkały pewne trudności na wstępnym etapie wdrażania.

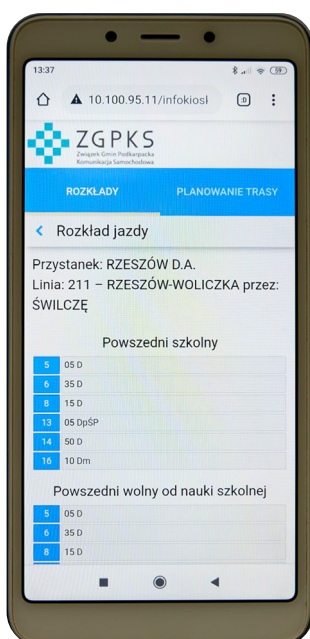
Funkcjonalność przedsięwzięć

Przykład

W zadaniu *Wdrożenie i integracja systemu transportowego ROF* realizowanym przez **ZG PKS** wystąpiły nieprawidłowości w działaniu wdrożonego systemu transportowego, co znalazło odzwierciedlenie w doniesieniach prasowych dotyczących braku pełnej funkcjonalności systemu. Sygnalizowane, niepoprawne funkcjonowanie niektórych elementów spowodowane było czasowymi awariami prądu w miejscu lokalizacji serwerowni i awariami urządzeń w pojazdach oraz zdarzeniami losowymi, przerwami w sygnale sieci komórkowej, jak również nieprawidłowym uruchamianiem urządzeń przez pracowników operatora. W trakcie użytkowania systemu wystąpiły rozbieżności dotyczące lokalizacji przystanków pomiędzy danymi posiadanymi przez ZG PKS, a ich faktycznym położeniem, co wymagało weryfikacji i ustalenia poprawnych danych lokalizacyjnych (500 szt. dwustronnych przystanków).

Zdjęcie nr 7

Aplikacja obejmująca rozkład jazdy oraz planowanie trasy autobusów zakupionych przez ZG PKS zainstalowana na smartfonie



Źródło: materiały udostępnione przez ZG PKS.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dobra praktyka

W związku z tym, że zakup autobusów przez **ZG PKS** oraz oddanie do użytku hali zaplecza technicznego przesunęły się w czasie, a od opracowania koncepcji projektu systemów informatycznych w ramach tego zadania minęło około dwa lata, dokonano zmian w zakresie rzeczowym projektu, w części dotyczącej opisu parametrów technicznych dostaw oraz modyfikacji systemu zarządzania ruchem, tak aby w trakcie jego realizacji znalazły zastosowanie nowe technologie IT, co zdaniem NIK należy uznać za **dobrą praktykę**.

Częściową funkcjonalność uzyskały także niezakończone przedsięwzięcia realizowane przez ZM „Puszcza Zielonka” i Związek Gmin Karkonoskich. Gotowe elementy infrastruktury komunalnej, jak również nabywane środki trwałe były systematycznie oddawane do użytku, pomimo niezakończenia całości inwestycji.

Przykład

W trakcie oględzin wybudowanej i oddanej do użytku kanalizacji na terenie **ZM „Puszcza Zielonka”** (zadanie 1.10), przeprowadzonych w toku kontroli stwierdzono, że do sieci kanalizacji sanitarnej wykonano 43 przyłącza dla nieruchomości zamieszkałych przez 151 osób, w stosunku do pierwotnie planowanych 28 przyłączy i 98 osób. Sieć kanalizacyjna miała długość 1067 m, podczas gdy długość pierwotnie przewidywana do realizacji wynosiła 1193 m, przy czym uwzględniając przyłącza, całkowita długość wybudowanej sieci kanalizacyjnej wyniosła 1352 m, podczas gdy zaplanowano 1333 m. Przyczyną skrócenia długości wybudowanej sieci była m.in. rezygnacja z budowy kanalizacji dla jeszcze niezabudowanych działek.

W wyniku informacji uzyskanych przez kontrolerów NIK w gminach będących członkami poszczególnych związków stwierdzono, że samorządy pozytywnie oceniają funkcjonalność wdrożonych elementów infrastrukturalnych.

Przykłady

Gminy członkowskie **ZGK „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu** oceniały pozytywnie funkcjonalność inwestycji wskazując, że projekt pozwolił na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w sposób kompleksowy i na wysokim poziomie, co wiąże się z pozytywnymi reakcjami mieszkańców, a także na to, iż nowe autobusy są ciche, ekologiczne i niskopodłogowe.

Wójtowie i burmistrzowie gmin wchodzących w skład **ZG PKS** poinformowali, iż przedsięwzięcie znacznie poprawiło skomunikowanie miejscowości pomiędzy sobą jak i z miastem Rzeszowem, a także korzystnie wpłynęło na środowisko. Samorządowcy wskazywali na inwestycje drogowe zrealizowane na terenie gmin, w tym mosty, nowe drogi, chodniki, drogi rowerowe, wiaty przystankowe, miejsca parkingowe, a także takie obiekty jak odnowione dworce i centra przesiadkowe. Przedstawiciele gmin zwrócili jednak uwagę, iż mimo postulatów mieszkańców przekazywanych do Rady Miasta Rzeszowa, ta zablokowała możliwość zatrzymywania się autobusów ZG PKS na części przystanków miejskich.

Według władarzy samorządów zrzeszonych w **Związku Gmin Karkonoskich** realizacja przedsięwzięcia wpłynęła pozytywnie na usprawnienie systemu gospodarki odpadami, poprawę stanu środowiska, zwiększenie atrakcyjności turystycznej, jak również na wzrost jakości życia mieszkańców. Poinformowali także, że inwestycja może przełożyć się w przyszłości na ograniczenie kosztów przy-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

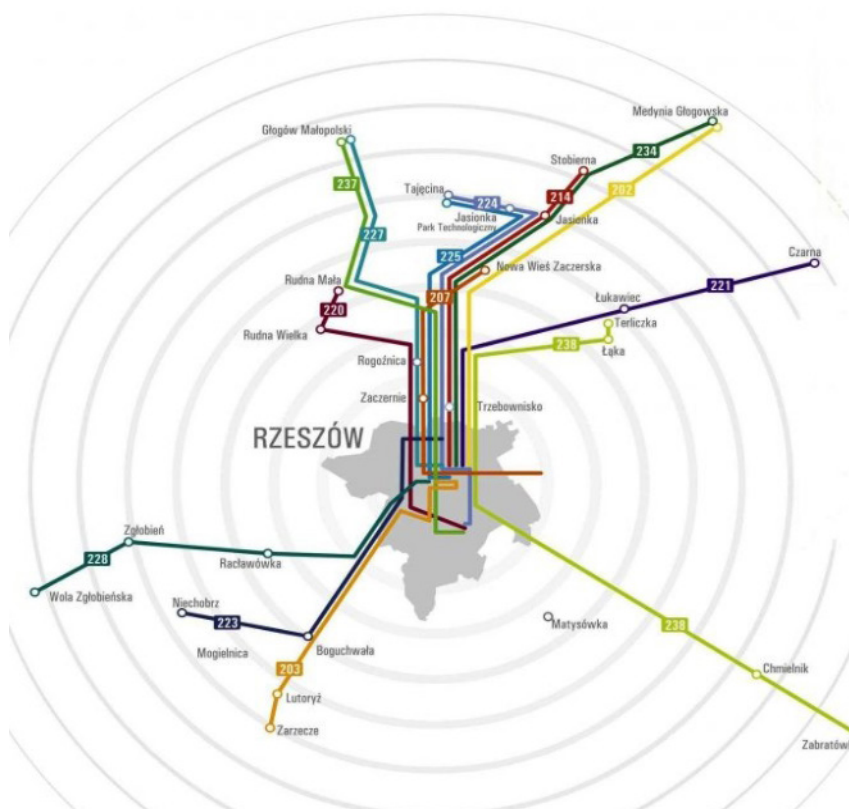
mowania i zagospodarowania odpadów, jak również poprawę funkcjonowania i sytuacji finansowej KCGO, wpływając pozytywnie na sytuację finansową gmin poprzez ograniczenie kosztów przyjęcia odpadów.

Dobra praktyka

ZG PKS i Związek Transportu Miejskiego w Rzeszowie²³ od grudnia 2019 r. prowadziły rozmowy i prace dotyczące dostosowania urządzeń zainstalowanych w autobusach ZG PKS do wymogów technicznych ZTM oraz wariantów i modeli integracji biletowej. Prace i testy techniczne przeprowadzone przez ZG PKS i ZTM zakończyły się w lutym 2021 r., w tym testy urządzeń służących do obsługi Rzeszowskiej Karty Miejskiej w pojazdach ZG PKS. W czerwcu 2021 r. ZG PKS i Miasto Rzeszów podpisały umowę dotyczącą wprowadzenia wspólnego biletu obowiązującego na liniach autobusowych obsługiwanych przez ZG PKS. Działania te należy uznać za **dobrą praktykę** w podnoszeniu funkcjonalności nowopowstałej infrastruktury komunalnej i jej integracji z istniejącymi już rozwiązaniami.

Zdjęcie nr 8

Schemat połączeń autobusowych w ramach projektu realizowanego przez ZG PKS



Źródło: materiały udostępnione przez ZG PKS.

Do żadnej z gmin – członków związków gmin nie wpływały skargi mieszkańców dotyczące realizacji projektów. Mieszkańcy gmin – członków ZG PKS wnosili o zwiększenie liczby kursów, wydłużenie lub zmianę przebiegu linii, bądź zmianę godzin kursowania autobusów. Wnioski te były przekazywane do ZG PKS i w miarę możliwości uwzględniane.

²³ Dalej: ZTM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przekazywanie infrastruktury innym podmiotom

Powstałe w wyniku realizacji przedsięwzięć elementy infrastruktury komunalnej były przekazywane przez związki, w drodze stosownych umów, innym podmiotom, które zarządzały nimi i je obsługiwały. Podmioty te były niezależne od związków i wybierane w drodze zamówień publicznych lub też były to podmioty w których związki posiadały 100% udziałów (spółki komunalne).

Przykłady

Obsługę linii autobusowych na terenie **ZG PKS** powierzono operatorowi zewnętrznemu pomimo, iż ZG PKS posiadał 100% akcji PKS w Rzeszowie S.A. (podmiot wewnętrzny). Konieczność wyłonienia operatora zewnętrznego wynikała z faktu, iż IZ nie wyraziła zgody na zmianę sposobu wyłonienia operatora (z przetargu nieograniczonego na możliwość zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego bezpośrednio z podmiotem wewnętrznym). Brak zgody spowodowany był faktem, iż PKS w Rzeszowie S.A. było podmiotem w trudnej sytuacji finansowej w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej. Umowa z PKS w Rzeszowie S.A. podpisana została w grudniu 2020 r. po poprawie sytuacji finansowej PKS w Rzeszowie S.A. i wyrażeniu zgody przez IZ na zmianę operatora.

Zakupione przez **ZKG „Komunikacja Międzygminna”** 23 autobusy zostały używane na 10 lat operatorowi wyłonionemu w drodze przetargu na obsługę linii autobusowych. Operator miał zapewnić dodatkowo 11 kursujących stale i sześć rezerwowych pojazdów oraz ponosić pełne koszty obsługi 23 autobusów należących do Związku w zamian za ustaloną stawkę za jeden wozokilometr. Zawarta z operatorem umowa wykluczała możliwość wykorzystywania autobusów używanych przez Związek do celów innych niż obsługa linii autobusowych Związku, a nadzór w tym zakresie był prowadzony przez Związek m.in. dzięki nadajnikom GPS zainstalowanym w autobusach.

ZM „Puszcza Zielonka” przekazywał urządzenia kanalizacyjne będące jego własnością na rzecz spółki komunalnej będącej gestorem sieci wodociągowej i kanalizacyjnych, celem użytkowania i pobierania pożytków ze składników majątkowych zgodnie z postanowieniami umowy na oddanie w dzierżawę ww. urządzeń.

W ramach realizacji umów dotyczących przekazania elementów infrastruktury komunalnej stwierdzono nieprawidłowości.

Przykłady

Zakupione przez **ZG PKS** autobusy przed rozpoczęciem ich użytkowania do obsługi linii komunikacyjnych zostały przekazane PKS w Rzeszowie S.A. celem parkowania i utrzymania w gotowości technicznej. Zawarte umowy wykluczały używanie autobusów przez spółkę dla innych celów, niż wskazane. Kontrola przeprowadzona przez IZ wykazała, że autobusy będące własnością ZG PKS były bezpodstawnie używane do realizacji kursów przez PKS w Rzeszowie S.A. W trakcie bezumownego użytkowania 22 autobusy zakupione w ramach przedsięwzięcia przejechały 114 444 km obsługując kursy realizowane przez PKS w Rzeszowie S.A. W związku z tym, IZ uznała część wydatków poniesionych na zakup autobusów (w kwocie 27,3 tys. zł) za wydatki niekwalifikowane i zmniejszyła dofinansowanie w tym zakresie o kwotę 23,2 tys. zł. W sierpniu 2021 r. (po zatwierdzeniu przez IZ końcowego wniosku o płatność) ZG PKS wystawił notę księgową, obciążając PKS w Rzeszowie S.A. kwotą 25,3 tys. zł (w tym 23,2 tys. zł należności głównej i 2,1 tys. zł odsetek). Według Zarządu PKS w Rzeszowie S.A., decyzja o realizacji kursów za pomocą taboru będącego własnością ZG PKS wynikała ze wspólnych uzgodnień pomiędzy PKS w Rzeszowie S.A., ZG PKS oraz lokalnymi samorządowcami, którzy z kolei podkreślali istotną potrzebę wykorzystania zakupionego taboru dla potrzeb społeczności lokalnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Środki trwałe nabyte przez **Związek Gmin Karkonoskich** były sukcesywnie przekazywane KCGO (na podstawie umowy dzierżawy). W Związku Gmin Karkonoskich nie podejmowano skutecznych działań zmierzających do wykonania przez KCGO zobowiązań z tytułu czynszu dzierżawnego, co doprowadziło do powstania zaległości wynoszących – na koniec czerwca 2021 r. – 2700 tys. zł należności głównej i 566,5 tys. zł odsetek za zwłokę.

Każda z gmin uczestniczących w kontrolowanych projektach ponosiła wydatki na ich realizację w wysokościach proporcjonalnych do wartości realizowanych na ich terenie inwestycji. Wkład własny gminy finansowały w ramach kwot przewidzianych w budżetach gmin, poprzez wyemitowanie obligacji, zaciągnięcie kredytów i pożyczek (samodzielnie lub przez związek) albo otrzymanych na ten cel dotacji. W związku z tym obciążenie budżetów gmin z tytułu poniesionych kosztów na realizację projektów zależne było od wartości inwestycji realizowanych na ich terenie, od wielkości zaciągniętych zobowiązań i warunków ich spłaty, a także wartości składek wpłacanych do budżetów związków.

Wpływ realizowanych przedsięwzięć na finanse gmin

Przykłady

Budżety gmin – członków **ZKG „Komunikacja Międzygminna”** obciążone zostały kwotami przypadającymi na nie z tytułu zaciągnięcia przez Związek kredytu na wkład własny do Projektu. I tak, np. Wójt gminy Bolesław stwierdził, że realizacja projektu wpłynęła na wyniki finansowe gminy – dodatkowa kwota zobowiązań przypadająca na gminę Bolesław z tytułu spłaty zaciągniętego przez Związek kredytu wyniosła 438 tys. zł w latach 2021–2024, co stanowi 7,13% całkowitej wartości długu gminy określonego w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Siedmiu z dziewięciu wójtów i burmistrzów gmin-członków **ZG PKS** oceniło, że realizacja przedsięwzięcia nie miała negatywnego wpływu na finanse ich gmin. Wójt gminy Czudec poinformował, że realizacja Projektu wpłynęła niekorzystnie na sytuację finansową gminy, ponieważ ponosi ona spore koszty na funkcjonowanie nowej linii autobusowej, które w znacznym stopniu obciążają budżet. Z kolei Burmistrz Głogowa Małopolskiego stwierdził, iż realizacja przedsięwzięcia spowodowała konieczność przesunięcia w czasie części planowanych inwestycji lub poszukiwania dla nich innych form finansowania. Oceniał jednak, że utrudnienia te są niewspółmiernie małe do korzyści wynikających z realizacji projektu.

Zdjęcie nr 9

Dworzec autobusowy w Boguchwale zrealizowany w ramach projektu ZG PKS



Źródło: materiały własne NIK.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Cel główny kontroli określony został pytaniem: <i>czy wspólne przedsięwzięcia jst dotyczące budowy, rozbudowy lub eksploatacji infrastruktury komunalnej zapewniły osiągnięcie zakładanych rezultatów?</i>
Cele szczegółowe	Dla kontroli przyjęto trzy cele szczegółowe, zdefiniowane pytaniami: <ol style="list-style-type: none">1. Czy zapewniono właściwe przygotowanie finansowo-organizacyjne dla realizacji przedsięwzięcia?2. Czy zapewniono prawidłową realizację przedsięwzięcia?3. Czy zrealizowane przedsięwzięcia zapewniły planowane, funkcjonalne i trwałe efekty?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto cztery związki gmin, po jednym w województwach dolnośląskim, małopolskim, podkarpackim i wielkopolskim. Doboru jednostek do kontroli dokonano mając na uwadze wartość realizowanej inwestycji, charakter tj. jej związek z infrastrukturą komunalną oraz okres realizacji pozwalający na objęcie kontrolą przygotowania inwestycji, jak i osiągniętych efektów (zakończenie lub znaczny stopień jej zaangażowania).
Kryteria kontroli	Legalność, gospodarność i rzetelność – art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w danej jednostce. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 5 maja do 17 września 2021 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach prowadzonych postępowań kontrolnych, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgano informacji w jednostkach niekontrolowanych: <ul style="list-style-type: none">– w 23 gminach będących członkami kontrolowanych związków,– w Stowarzyszeniu ROF,– w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Jeleniej Górze,– w podmiocie gospodarczym, któremu ZG PKS zlecił opracowanie studium wykonalności przedsięwzięcia,– u jednego z wykonawców zamówienia publicznego udzielonego przez Związek Gmin Karkonoskich.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli.
Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych	ZKG „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu złożył jedno zastrzeżenie do treści wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenie to zostało uwzględnione w części przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli.
Realizacja wniosków pokontrolnych	W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do zarządów objętych kontrolą związków międzygminnych zawarto sześć wniosków pokontrolnych, z których cztery zrealizowano, a dwóch nie zrealizowano.
Finansowe rezultaty kontroli	W ramach finansowych rezultatów kontroli stwierdzono finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w wysokości 41 000 zł oraz finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej w kwocie 24 800 zł.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Krakowie	Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna”	Tadeusz Chwast Przewodniczący Zarządu Związku
2.	Delegatura we Wrocławiu	Związek Gmin Karkonoskich	Elżbieta Zakrzewska Przewodnicząca Zarządu Związku
3.	Delegatura w Poznaniu	Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka”	Marian Szkudlarek Przewodniczący Zarządu Związku
4.	Delegatura w Rzeszowie	Związek Gmin „Podkarpacka Komunikacja Samochodowa”	Remigiusz Wzorek Przewodniczący Zarządu Związku

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu	w formie opisowej	Przygotowanie, realizacja oraz efekty przedsięwzięcia z wyjątkiem:	<ul style="list-style-type: none"> – dokonanie jednego zamówienia publicznego niezgodnie z przepisami Pzp, w związku z czym wydatek z nim związany należy uznać za niekwalifikowany, – nierzetelny odbiór czterech z 23 autobusów (niezgodność parametru DMC). – nieosiągnięcie wskaźnika produktu dotyczący pojemności taboru autobusowego i niepowiadomienie o tym fakcie IZ w wymaganym terminie.
2.	Związek Gmin Karkonoskich	w formie opisowej	Przygotowanie, realizacja oraz efekty przedsięwzięcia z wyjątkiem:	<ul style="list-style-type: none"> – wydłużenie terminu zakończenia projektu nie wpływa korzystnie na jego realizację, a tym samym stwarza ryzyko dezaktualizacji przyjętych celów, – zaległości finansowe w regulowaniu czynszu dzierżawnego przez podmiot użytkujący powstałą infrastrukturę komunalną, – nieprawidłowości związane z prowadzeniem i dokumentowaniem zamówień publicznych (wybór wykonawcy obsługi prawnej przedsięwzięcia, powoływanie członków komisji przetargowych oraz składanie oświadczeń przez ich członków, szacowanie wartości zamówień, informacje o zamówieniu) oraz naruszenia prawa budowlanego (dot. pełnienia funkcji kierownika budowy).

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka”	W formie opisowej	Przygotowanie, realizacja oraz efekty przedsięwzięcia, przy jednoczesnym realnym zagrożeniu dla terminowego zakończenia Projektu z przyczyn obiektywnych	X
4.	Związek Gmin „Podkarpacka Komunikacja Samochodowa”	w formie opisowej	Przygotowanie, realizacja oraz efekty przedsięwzięcia z wyjątkiem:	– określenie na niewłaściwej podstawie kosztów budowy hali do obsługi taboru autobusowego, a w efekcie przesunięcie realizacji tego zadania o około rok.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Charakterystyka związków międzygminnych

Związek międzygminny jest odrębnym od jego uczestników (gmin) podmiotem mającym osobowość prawną i podmiotowość publicznoprawną. Podstawy dla funkcjonowania związków gmin określa art. 64 (i dalsze) usg. Ogólną podstawą prawną współpracy między jst jest art. 10 usg, zgodnie z którym wykonywanie zadań publicznych może odbywać się w drodze współdziałania między tymi jednostkami, a gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jst mogą udzielać sobie wzajemnie pomocy, w tym pomocy finansowej.

Związek międzygminny jest organizacyjno-prawną formą współpracy między gminami, której celem, zgodnie z treścią art. 64 ust. 1 usg, jest wspólne wykonywanie zadań publicznych. Tworzenie związków międzygminnych, przystępowanie do związków już istniejących, rozwiązywanie ich lub występowanie z nich wymaga od rad gmin wchodzących w skład związku podjęcia uchwał w przedmiotowych sprawach. Organy stanowiące jst mają także kompetencje do określenia zakresu zadań publicznych przekazywanych związkowi przez poszczególne jst tworzące dany związek.

Do utworzenia lub przystąpienia do związku międzygminnego wymagane jest przyjęcie statutu tego związku. Projekt statutu jest uzgadniany z wojewodą a następnie przyjmowany bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady odpowiednio przez rady zainteresowanych gmin albo radę zainteresowanej gminy (art. 67 ust. 1 i 1a usg). Statut określa zadania związku, na podstawie których realizowana aktywność rodzi konsekwencje formalnoprawne związane m.in. z podejmowaniem decyzji, właściwością organów i odpowiedzialnością.

Zgodnie z art. 67 ust. 2 usg, statut związku międzygminnego powinien określać m.in. jego nazwę, siedzibę, uczestników i czas trwania, strukturę organów związku, ich zakres i tryb działania, zadania związku oraz zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, udziału w kosztach wspólnej działalności i zyskach, jak również sposób pokrywania strat. Statut powinien również określać zasady przystępowania i występowania członków związku oraz zasady jego likwidacji.

Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz posiada osobowość prawną (art. 65 usg).

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. W zakresie zadań zleconych związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku (art. 69 i art. 70 ust 1 usg). Organem wykonawczym związku jest zarząd powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków (art. 73 ust 1 i 2 usg). Do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin. Plan finansowy związku uchwała zgromadzenie związku (art. 73a usg).

Zgodnie z art. 73a usg do gospodarki finansowej związków stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin. Plan finansowy związku uchwała zgromadzenie.

Przez pojęcie gospodarki finansowej należy rozumieć określenie zasad uzyskiwania dochodów i finansowania zadań związanych z wytwarzaniem dóbr zaspokajających potrzeby publiczne. Gospodarkę finansową związku regulują zasady uzyskiwania przez związek przychodów i dokonywania wydatków związanych z realizacją przekazanych przez uczestników zadań publicznych oraz innych wydatków. Związek należy do podmiotów sektora finansów publicznych (art. 4 ust.1 pkt. 2 ufp).

Zasady i formy gospodarki komunalnej jst, polegającej na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, reguluje ustawa o gospodarce komunalnej. Na podstawie art. 2 ujk gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formie spółek prawa handlowego. Stosownie do art. 5 ujk przepisy tej ustawy stosuje się odpowiednio do wykonywania m.in. przez związki międzygminne zadań własnych jst, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Związki międzygminne mogą więc korzystać w celu realizowania gospodarki komunalnej z form przewidzianych w ustawie o gospodarce komunalnej. Z uwagi na powyższe ww. związki mogą powoływać spółki do realizacji zadań powierzonych (przekazanych) im przez jst. Przedmiot działalności spółki, powołanej przez związek międzygminny, uzależniony jest tym samym od zakresu zadań przekazanych takiemu związkowi przez uczestniczące w nim gminy. Generalna możliwość przystępowania przez jst, w tym gminy, do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych wynika z art. 9 ust. 1 ujk, zgodnie z którym jst mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Reguły, według których jst (jak również, poprzez art. 5 ustawy o gospodarce komunalnej, m.in. związki międzygminne) mogą wносить wkłady, a także obejmować akcje i udziały w spółkach oraz dokonywać ich zbywania ustawodawca określa w sposób szczegółowy w art. 12 ujk, wskazując tym samym relacje przepisów ujk do innych ustaw (jako *lex specialis*). Zagadnienia dotyczące zbywania akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego (tj. m.in. w spółce z o.o.), zostały uregulowane w art. 12 ust. 2 i 3 ujk. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g usg do wyłącznej właściwości rady gminy – co należy odpowiednio odnieść także do zgromadzenia związku międzygminnego – należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (odpowiednio zarząd związku).

POIiŚ oraz regionalne programy operacyjne (RPO) w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 znajdują swoje umocowanie głównie w dwóch aktach prawnych:

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Fundu-

szu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006;

– ustawy wdrożeniowej.

POIiŚ wskazuje krajowe cele w obszarze rozwoju zrównoważonego przy zachowaniu spójności i równowagi pomiędzy działaniami inwestycyjnymi w zakresie niezbędnej infrastruktury oraz wsparcia skierowanego do wybranych obszarów gospodarki. POIiŚ na lata 2014–2020 został zatwierdzony przez Komisję Europejską decyzją z dnia 16 grudnia 2014 r. Alokacja środków UE na POIiŚ pochodzi z EFRR oraz FS i wynosi 27,4 mld euro, co stawia go na czele programów z największą alokacją w tej perspektywie finansowej. Zgodnie z zasadami rozliczania funduszy strukturalnych i FS, wydatki ponoszone na projekty niepodlegające zasadom dotyczącym pomocy publicznej są kwalifikowane w ramach programu, jeżeli zostały faktycznie poniesione pomiędzy datą 1 stycznia 2014 r. a dniem 31 grudnia 2023 r. W przypadku działań objętych zasadami pomocy publicznej, zasady kwalifikowalności, w tym data, od której beneficjenci mogą ponosić wydatki, aby projekt był kwalifikowalny do wsparcia, są określone w przepisach regulujących udzielanie pomocy publicznej. Refundacja poniesionych wydatków jest uzależniona od zawarcia umowy o dofinansowanie oraz weryfikacji przez instytucje odpowiedzialne za realizację poszczególnych osi priorytetowych spełnienia warunków dotyczących kwalifikowalności określonych w szczególności w Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ.

W przypadku POIiŚ dokumentem uszczegóławiającym jego zapisy jest Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, zwany dalej SzOOP. Dokument ten został przygotowany na podstawie Wytycznych w zakresie szczegółowego opisu osi priorytetowych krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020, które w dniu 30 stycznia 2015 r. wydał Minister Infrastruktury i Rozwoju. Dokument składa się z dwóch części: ogólnej, opisującej zasady horyzontalne obowiązujące we wszystkich działaniach nt. zakresu interwencji oraz podstawowych zasad realizacji programów operacyjnych przedstawianych w formie opisowej, a także szczegółowego opisu poszczególnych osi priorytetowych i działań/poddziałań, jak również z załączników stanowiących integralną część SzOOP. W ramach POIiŚ przewiduje się dziewięć merytorycznych osi priorytetowych (finansowanych z FS i EFRR) oraz jedną oś dedykowaną działaniom w zakresie pomocy technicznej (finansowaną w całości z FS) na rzecz całego POIiŚ.

Zakres obowiązków Instytucji Pośredniczącej określa porozumienie z Instytucją Zarządzającą. Są to zadania związane z wdrażaniem części programu, w której specjalizuje się dana instytucja. W przypadku POIiŚ funkcję Instytucji Pośredniczącej pełnią: Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

IP może przekazać Instytucji Wdrażającej zadania w zakresie bezpośredniej obsługi przyznawania wsparcia, czy kontroli realizacji projektów. Funkcję Instytucji Wdrażającej mogą pełnić na przykład jednostki podległe ministerstwu lub agencje rozwoju przedsiębiorczości czy rozwoju regionalnego.

Kompetencje IW to: przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie od beneficjentów, dokonywanie wyboru projektów i podpisywanie umów o dofinansowanie z beneficjentami, monitorowanie realizacji poszczególnych projektów, weryfikacja wykorzystania środków przez beneficjentów (m.in. poprzez kontrole w siedzibie beneficjenta); gromadzenie i przekazywanie do Instytucji Pośredniczącej informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych, przygotowanie sprawozdań dla IP z realizacji powierzonych zadań, prowadzenie działań informacyjnych, m.in. szkoleń dla beneficjentów i wnioskodawców.

W przypadku POIiŚ funkcję IW pełnią: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych.

Fundusze Europejskie w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 przewidują do realizacji 16 programów regionalnych (RPO 2014–2020). RPO przygotowane zostały dla 15 regionów słabiej rozwiniętych oraz dla województwa mazowieckiego, które w nowej perspektywie finansowej kwalifikuje się jako region lepiej rozwinięty (powyżej 75% średniego unijnego PKB na mieszkańca).

Regionalne Programy Operacyjne

Programy Regionalne 2014–2020 stawiały sobie za cel zwiększanie konkurencyjności województw oraz poprawę jakości życia ich mieszkańców poprzez wykorzystanie potencjałów regionalnych i niwelowanie barier rozwojowych. Programy Regionalne 2014–2020 były zarządzane przez poszczególne urzędy marszałkowskie (funkcję instytucji zarządzających pełnią zarządy poszczególnych województw). Nowością była dwufunduszowość RPO – środki pochodziły zarówno z EFRR jak i EFS. Na realizację programów zostało przeznaczone około 60 proc. funduszy strukturalnych EFRR i EFS. Takie rozwiązanie miało na celu zwiększenie komplementarności i efektywności podejmowanych działań. Programy Regionalne 2014–2020 kładły nacisk przede wszystkim na wspieranie przedsiębiorczości, edukacji, zatrudnienia i włączenia społecznego, technologii informacyjno-komunikacyjnych, infrastruktury ochrony środowiska, energetyki oraz transportu. Programy Regionalne 2014–2020 przewidywały, że wzmocnieniu ulegnie wymiar terytorialny, którego celem jest stymulowanie zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów w oparciu o ich mocne strony. Jego zastosowanie na poziomie regionalnym przejawiać się miało w praktyce, m.in. poprzez:

- uwzględnienie potrzeb i potencjałów szczególnych terytoriów, w tym zwłaszcza obszarów, które należy priorytetowo wspierać (tzw. obszary strategicznej interwencji);
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) – nowe narzędzie ułatwiające zrównoważony rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych. Celem tego instrumentu jest wsparcie rozwoju miast oraz ich obszarów funkcjonalnych. Każde z państw członkowskich UE przeznaczają minimum 5% środków z EFRR na jego wdrożenie.

- Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) – działania oparte o strategię odpowiadające na lokalne potrzeby.

Według danych MFiPR, do końca października 2020 r. marszałkowie województw podpisali ponad 50 tys. umów na kwotę dofinansowania ponad 26 mld euro, co stanowi średnio 84 proc. puli dostępnej dla województw. Wartość dofinansowania unijnych podpisanych umów (poziom kontraktacji) we wszystkich województwach przekroczył już 80 proc. Beneficjenci złożyli wnioski o płatność na kwotę 14,8 mld euro, co daje średnie wykorzystanie dostępnych pieniędzy w ramach RPO (alokacji) na poziomie 47 proc.

12 lutego 2015 r. Komisja Europejska zatwierdziła RPO MP. Całkowity budżet programu wynosi około 2878,2 mln euro, w tym wkład unijny z EFRR 2071,6 mln euro oraz wkład z EFS 806,6 mln euro (w przybliżeniu 3,5% całkowitych środków europejskich inwestowanych w Polsce w ramach polityki spójności 2014–2020). Program koncentruje się na 12 głównych priorytetach, w tym w ramach IV osi priorytetowej Regionalna polityka energetyczna na stworzeniu warunków do zrównoważonego rozwoju w regionie uwzględniającego aspekty nowoczesnego sektora energetycznego oraz sektora transportu miejskiego, zapewniającego bezpieczeństwo energetyczne mieszkańców regionu oraz poprawę jakości ich życia, z poszanowaniem zasad ochrony środowiska. Celem priorytetu jest budowa gospodarki niskoemisyjnej opartej na efektywności energetycznej wykorzystaniu OZE i zastosowaniu technologii ograniczających zanieczyszczenie powietrza oraz rozwoju transportu miejskiego.

Z kolei na realizację RPO WP na lata 2014–2020 przeznaczono 2114,2 mln euro, z czego alokacja z EFRR stanowiła 1519,5 mln euro, natomiast alokacja z EFS 594,7 mln euro. Celem głównym RPO WM było wzmocnienie i efektywne wykorzystanie gospodarczych i społecznych potencjałów regionu dla zrównoważonego i inteligentnego rozwoju województwa. W RPO WM na lata 2014–2020 wyznaczone przez Komisję Europejską cele tematyczne uporządkowane zostały w dziesięciu osiach priorytetowych, w tym w ramach osi V *Infrastruktura komunikacyjna, Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej oraz Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*. Działania w ramach osi priorytetowej V miały przyczynić się do m.in. do zmniejszenia emisyjności gospodarki oraz poprawy jakości i funkcjonowania oferty systemu transportowego, a także zwiększenia transportowej dostępności w układzie krajowym. Wsparcie w ramach osi priorytetowej V objąć miało interwencje związane ze zwiększeniem dostępności transportowej oraz z promocją proekologicznych rozwiązań transportowych, tj. być ściśle powiązane z interwencjami na rzecz gospodarki niskoemisyjnej. Koncentracja wsparcia w obszarze transportu w jednej osi priorytetowej zapewnić miała spójność planowania i wdrażania projektów transportowych, wpływających na poprawę jakości oferty systemu transportowego regionu (drogi, koleje, czysty transport miejski, transport multimodalny).

Zasady wykorzystania środków UE

Szczegółowe zasady wykorzystywania środków UE reguluje ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (ustawa wdrożeniowa).

Zgodnie z art. 9 ustawy wdrożeniowej, za realizację programów operacyjnych odpowiada Instytucja Zarządzająca (tj. w przypadku krajowych programów operacyjnych – minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, w przypadku RPO – zarządy województw). Do zadań IZ należy m.in. przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, wybór projektów do dofinansowania, zawieranie umów o dofinansowanie projektu, pełnienie funkcji instytucji certyfikującej, prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego oraz monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego.

Art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej stanowi, że właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów (art. 37 ust. 2). Zgodnie z art. 38 ust. 1 ww. ustawy, wybór projektów do dofinansowania następuje m.in. w trybie: konkursowym lub/i pozakonkursowym. Wybór określonego trybu należy do właściwej instytucji (art. 38 ust. 4). Tryb pozakonkursowy może być zastosowany do wyboru projektów, których wnioskodawcami, ze względu na charakter lub cel projektu, mogą być jedynie podmioty jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu (art. 38 ust. 2).

Tryb konkursowy został uregulowany w art. 39–47 ustawy wdrożeniowej. W trybie konkursowym wniosek o dofinansowanie projektu jest składany w ramach konkursu organizowanego i przeprowadzanego przez właściwą instytucję (art. 39 ust. 1). Podaje ona do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, ogłoszenie o konkursie, co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektu (art. 40 ust. 1). Konkurs przeprowadza się na podstawie określonego przez ww. instytucję regulaminu (art. 41 ust. 1). Termin składania wniosków o dofinansowanie projektu nie może być krótszy niż siedem dni, licząc od dnia rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie projektu (art. 42). W razie stwierdzenia braków w zakresie warunków formalnych we wniosku o dofinansowanie projektu właściwa instytucja wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni i nie dłuższym niż 21 dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia (art. 43 ust. 1).

Zgodnie z art. 44 ust. 1 i 2 ustawy wdrożeniowej, oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów przez projekty uczestniczące w konkursie dokonuje komisja oceny projektów. Właściwa instytucja powołuje komisję oceny projektów oraz określa regulamin jej pracy.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy wdrożeniowej, po rozstrzygnięciu konkursu albo rundy konkursu właściwa instytucja zamieszcza na swojej stronie internetowej oraz na portalu listę projektów wybranych do dofinansowania wyłącznie na podstawie spełnienia kryteriów wyboru projektów albo listę projektów, które uzyskały wymaganą liczbę punktów, z wyróżnieniem projektów wybranych do dofinansowania.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu. Zawiera ona szczególne zasady, tryb i warunki, na jakich dokonywane będzie dofinansowanie

projektu. Art. 2 pkt 26 ustawy wdrożeniowej określa definicję tej umowy. Zgodnie z art. 206 ust 2 ufp umowa o dofinansowanie powinna określać w szczególności:

- 1) opis projektu lub zadania, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin jego realizacji;
- 2) harmonogram dokonywania wydatków, obejmujący okres co najmniej jednego kwartału;
- 3) wysokość przyznanych środków;
- 4) zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji projektu lub zadania,
 - 4a) zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 2 pkt 32 ustawy o zasadach realizacji programów, a w zakresie programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym – zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 134a pkt 6 ustawy o pomocy społecznej;
- 5) termin i sposób rozliczenia projektu oraz ewentualnych zaliczek;
- 6) formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy;
- 7) warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji projektu;
- 8) warunki i terminy zwrotu środków, w tym środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny.

Beneficjent realizuje projekt współfinansowany z UE zgodnie z umową o dofinansowanie projektu, w szczególności z wnioskiem o dofinansowanie projektu oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym projektu.

W trakcie realizacji projektu beneficjent jest zobowiązany do stosowania, zgodnie z umową o dofinansowanie projektu, ogólnych wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz wytycznych opracowanych dla danego programu operacyjnego.

Umowa o dofinansowanie projektu może zostać zmieniona w przypadku, gdy zmiany nie wpływają na spełnianie kryteriów wyboru projektu w sposób, który skutkowałby negatywną oceną tego projektu. Zasady te określono w art. 52a ustawy wdrożeniowej.

Beneficjent składa wnioski o płatność z wypełnioną częścią, dotyczącą rzeczowego przebiegu realizacji projektu (nawet w przypadku braku wydatków), w terminach określonych w umowie o dofinansowanie oraz zgodnie ze wzorami określonymi w Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020.

Beneficjent, na mocy umowy o dofinansowanie projektu jest zobowiązany do niezwłocznego informowania IZ/IP/IW o wszelkich zagrożeniach oraz nieprawidłowościach w realizacji projektu.

Rozliczenie projektów współfinansowanych z UE następuje we wnioskach o płatność, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. We wnioskach beneficjent: wnioskuje o przekazanie dofinansowania w formie

zaliczki lub refundacji, wykazuje wydatki poniesione na realizację projektu lub/oraz przekazuje informację o postępie realizacji projektu oraz dokumenty niezbędne do rozliczenia projektu (określone w umowie o dofinansowanie projektu). Zgodnie z umową o dofinansowanie, brak poniesienia wydatków nie zwalnia beneficjenta z obowiązku przedkładania wniosków o płatność z wypełnioną częścią sprawozdawczą, opisującą przebieg realizacji projektu. Zgodnie z Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020, sprawozdanie z przebiegu realizacji projektu jest bowiem połączone z wnioskiem o płatność.

Zgodnie z rozdziałem 6, podrozdziałem 1 pkt 2 ppkt 2 Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020, częstotliwość składania wniosków o płatność w programie określa IZ. Zaleca się, aby nie była ona mniejsza niż raz na trzy miesiące, licząc od momentu podpisania umowy o dofinansowanie projektu. Częstotliwość składania wniosków o płatność zwykle jest określona w umowie o dofinansowanie.

Zgodnie ze wzorem umowy o dofinansowanie projektu, beneficjent jest zobowiązany do składania wniosków o płatność za pośrednictwem systemu informatycznego SL2014.

Beneficjent projektu współfinansowanego z UE ponosi wydatki w projekcie zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie projektu, w której określone są szczegółowe zasady i warunki rozliczeń, wypłat zaliczek/refundacji wydatków.

Beneficjent jest zobowiązany do stosowania zasad kwalifikowalności wydatków, określonych w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014–2020. Zasady te mogą być uszczegółowione w zakresie dotyczącym danego programu operacyjnego.

Wydatek jest kwalifikowalny, jeśli został poniesiony w związku z realizacją projektu i spełnia kryteria refundacji, rozliczenia (w przypadku systemu zaliczkowego) zgodnie z umową o dofinansowanie (rozdział 3 pkt 1 lit. gg ww. Wytycznych).

Beneficjent ponosi wydatki w okresie ich kwalifikowalności. Okres kwalifikowalności wydatków w ramach danego projektu określony jest w umowie o dofinansowanie projektu. Okres ten nie może wykraczać poza daty graniczne, określone w podrozdziale 6.1 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014–2020.

Zgodnie z rozdziałem 6.1 pkt 1 ww. Wytycznych, ocena kwalifikowalności wydatku polega na analizie zgodności jego poniesienia z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i prawa krajowego, umową o dofinansowanie projektu i Wytycznymi oraz innymi dokumentami, do których stosowania beneficjent zobowiązał się w tej umowie. Ocena kwalifikowalności poniesionego wydatku dokonywana jest przede wszystkim w trakcie realizacji projektu poprzez weryfikację wniosków o płatność oraz w trakcie kontroli projektu, w szczególności kontroli w miejscu realizacji projektu lub siedzibie beneficjenta (rozdz. 6.2 pkt 2 ww. Wytycznych).

Zgodnie z ww. Wytycznymi, instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie zobowiązuje beneficjenta do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia o wartości szacunkowej przekraczającej 50 tys. zł netto, tj. bez podatku od towarów i usług (VAT), w sposób zapewniający przejrzystość oraz zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Spełnienie powyższych wymogów następuje w drodze zastosowania Pzp albo zasady konkurencyjności. Szczegółowe zasady udzielania zamówień w projektach określono w rozdziale 6.5 ww. Wytycznych. W przypadku beneficjenta, który jest zamawiającym w rozumieniu ustawy Pzp zasadę konkurencyjności uznaje się za spełnioną, jeżeli postępowanie o udzielenie zamówienia przeprowadzone jest na zasadach i w trybach określonych w tej ustawie.

Zgodnie ze wzorem umowy o dofinansowanie projektu współfinansowanego z UE, beneficjent jest zobowiązany do osiągnięcia i monitorowania wskaźników (produktu i rezultatu bezpośredniego), określonych we wniosku o dofinansowanie. Beneficjent niezwłocznie informuje właściwą instytucję (IP/IW) o wszelkich zagrożeniach oraz nieprawidłowościach w realizacji projektu.

Monitorowanie postępów w realizacji wskaźników kluczowych oparte jest o dane, obejmujące wartości zadeklarowane do realizacji przez beneficjentów w umowach o dofinansowanie projektu oraz wartości osiągnięte, sprawozdawane w kolejnych wnioskach o płatność (sekcja 2.1.3 pkt 11 Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020).

SL2014 to aplikacja główna Centralnego systemu teleinformatycznego, stworzona przez Ministerstwo Rozwoju, mająca zapewnić obsługę procesu rozliczania i kontroli projektów w formie elektronicznej. Umożliwia ona także pełną komunikację w formie elektronicznej pomiędzy Beneficjentem a instytucją nadzorującą realizację projektu.

Umowa o dofinansowanie projektu zobowiązuje Beneficjenta do rozliczania realizowanego projektu w Centralnym systemie teleinformatycznym za pośrednictwem aplikacji głównej SL2014. Dzięki temu każdy Beneficjent może m.in. składać wnioski o płatność, prowadzić korespondencję z instytucją odpowiedzialną za ich weryfikację czy przekazywać inne niezbędne do realizacji projektu informacje.

Dostęp do SL2014 posiadają jedynie osoby uprawnione, tj. osoby wskazane przez Beneficjenta w umowie o dofinansowanie do wykonywania w jego imieniu czynności związanych z rozliczaniem projektu/projektów. Konta są tworzone automatycznie po wprowadzeniu przez instytucję umowy do systemu SL2014, a Beneficjenci otrzymują wówczas informację o utworzeniu konta i sposobie logowania na adres poczty elektronicznej, który podali we wniosku o nadanie dostępu dla osoby uprawnionej.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. *ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego* oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U.UE.L. 2013.347.320 z dnia 20 grudnia 2013 r., ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* (Dz. U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

Wytyczne

Wytyczne Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dostępne są na stronie: <https://www.miiir.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/wytyczne/>

- *Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020.*
- *Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR i EFS oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020.*
- *Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020.*
- *Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020.*
- *Wytyczne w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020.*

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
9. Minister Klimatu i Środowiska
10. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Senacka Komisja Środowiska
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Wojewoda Dolnośląski
17. Wojewoda Małopolski
18. Wojewoda Podkarpacki
19. Wojewoda Wielkopolski
20. Marszałek Województwa Dolnośląskiego
21. Marszałek Województwa Małopolskiego
22. Marszałek Województwa Podkarpackiego
23. Marszałek Województwa Wielkopolskiego
24. Związek Komunalny Gmin „Komunikacja Międzygminna” w Olkuszu
25. Związek Gmin „Podkarpacka Komunikacja Samochodowa”
26. Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka”
27. Związek Gmin Karkonoskich