



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.006.01.2016
P/16/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/005 – Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler/Kontrolerzy]	Stefan Bator, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr KAP/49/2016 z dnia 8 września 2016 r. Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KAP/50/2016 r. z dnia 9 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Legionowo, 05-120 Legionowo, ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 41 (dalej: <i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Smogorzewski, Prezydent Miasta Legionowo (dalej: <i>Prezydent Miasta</i>). (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2008 r. do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

Użyte w niniejszym wystąpieniu pojęcia i skróty oznaczają:

- umowa w sprawie Realizacji Projektu – oznacza umowę nr URP/SPPW/2.1.3/KIK/28 w sprawie Realizacji Projektu „Centrum Komunikacyjne w Legionowie” zawartą 19 lipca 2012 r. pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie a Gminą Miejską Legionowo;
- Projekt – oznacza Projekt „Centrum Komunikacyjne w Legionowie”;
- CPPC – oznacza Centrum Projektów Polska Cyfrowa¹;
- IP – oznacza Instytucję Pośredniczącą (dla projektu objętego przedmiotową kontrolą CPPC);
- KIK – oznacza Krajową Instytucję Koordynującą (Ministerstwo Rozwoju);
- IR – oznacza Instytucję Realizującą projekt (dla projektu objętego przedmiotową kontrolą Gmina Miejska Legionowo);
- SPPW – oznacza Szwajcarsko-Polski Program Współpracy.

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Urzędu związane z realizacją Projektu. NIK pozytywnie ocenia

¹ Do 3 kwietnia 2015 r. funkcjonowała nazwa Władza Wdrażająca Programy Europejskie. Zmiana nazwy nastąpiła zarządzeniem nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie zmiany nazwy Władzy Wdrażającej Programy Europejskie na Centrum Projektów Polska Cyfrowa oraz nadania statutu Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Dz. Urz. Min. Adm. i Cyf. z 2015 poz.10).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

zrealizowanie rzeczowego zakresu Projektu oraz osiągnięcie założonych wskaźników, terminowość jego realizacji, prawidłowość dokonywania zmian w realizowanym Projekcie, a także wykonywanie obowiązków w zakresie jego promocji i archiwizacji dokumentacji.

Kontrola realizacji Projektu wykazała następujące nieprawidłowości przy realizacji działań w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości:

- wydatki niekwalifikowalne związane z realizowanym Projektem, w tym m.in. podatek VAT i wydatki na usługi poligraficzne były klasyfikowane i księgowane niezgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³ (dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji), tj. w paragrafach z ostatnią cyfrą „6” zamiast z cyfrą „0”. Zastosowany w Urzędzie sposób ewidencjonowania wydatków Projektu spowodował nierzetelny obraz tych wydatków w sprawozdaniach budżetowych z wykonania planu wydatków;
- na czterech fakturach VAT (spośród 59 badanych) kwoty wykazane w opisach merytorycznych nie uwzględniły korekty finansowej, co skutkowało ujęciem w księgach rachunkowych kwot nieuwzględniających tej korekty;
- trzy raporty okresowe i dwa raporty roczne (spośród 11 badanych) zostały przekazane Instytucji Pośredniczącej po terminie wynikającym z umowy w sprawie Realizacji Projektu.

Nieprawidłowości te nie wpłynęły na prawidłowość rozliczenia realizacji Projektu przez Gminę Miejską Legionowo z IP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzeczowa realizacja Projektu, w tym terminowość oraz osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu zakładanych dla Projektu

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadania związane z realizacją Projektu „Centrum Komunikacyjne w Legionowie” zostały przypisane w *Regulaminie Organizacyjnym*⁴ (dalej: regulamin organizacyjny) dwóm komórkom organizacyjnym Urzędu, tj. Wydziałowi Inwestycji (§ 25) oraz Referatowi Strategii i Funduszy Zewnętrznych (§ 46⁹). Stosownie do postanowień zawartych w regulaminie organizacyjnym do zadań i kompetencji Wydziału Inwestycji należało m.in.:

- przygotowanie projektów umów i porozumień oraz nadzoru nad ich realizacją (§ 25 pkt 1 lit. c),
- zorganizowanie procesu budowy oraz uczestniczenie w nim poprzez zapewnienie: opracowania projektu budowlanego i innych niezbędnych projektów przez osoby uprawnione; wyboru wykonawcy robót oraz zapewnienie kierownika budowy; wykonania, nadzoru i odbioru robót budowlanych (§ 25 pkt 2 lit. a, b, c).

³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

⁴ Zarządzenie nr 36/2007 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Legionowo. Zarządzeniem nr 41/2016 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 29 lutego 2016 r. został ogłoszony jednolity tekst Zarządzenia Nr 36/2007 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Legionowo.

Do zadań i kompetencji Referatu Strategii i Funduszy Zewnętrznych (dalej: *Referat SiFZ*), zgodnie z § 46⁹ pkt 9, 12, 13, 14, 16 regulaminu organizacyjnego, należało m.in.:

- przygotowywanie wniosków aplikacyjnych o dofinansowanie z bezzwrotnych środków zewnętrznych, w tym europejskich przedsięwzięć Gminy do instytucji krajowych i europejskich, w szczególności przygotowywanie niezbędnych załączników do wniosków o dofinansowanie;
- monitorowanie realizacji rzeczowo-finansowej poszczególnych projektów wspartych ze źródeł zewnętrznych, w tym europejskich, realizowanych przez Urząd;
- monitorowanie i realizacja procesu sprawozdawczości do instytucji krajowych i europejskich współfinansujących lub pośredniczących we współfinansowaniu ze stanu realizacji projektów Gminy;
- nadzór i rozliczanie finansowe projektów infrastrukturalnych Gminy dofinansowywanych z bezzwrotnych środków zewnętrznych, w tym europejskich, w szczególności przygotowywanie i weryfikacja wniosków o płatność;
- udział w prowadzeniu działań promocyjnych projektów dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych, w tym europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 11-54)

1.2. Na podstawie umowy z dnia 14 czerwca 2012 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Szwajcarią⁵, Gmina Miejska Legionowo 19 lipca 2012 r. zawarła z WWPE umowę nr URP/SPPW/2.1.3/KIK28 w sprawie Realizacji Projektu. Umowa ta była zmieniana pięcioma aneksami. Szczegółowy opis zmian zawarto w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Okres rzeczowej realizacji Projektu został ustalony na 18,5 miesiąca, tj. od 14 czerwca 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. (§ 3 ust. 1 pkt 1 i 2 umowy w sprawie Realizacji Projektu). Zakończenie Projektu zostało ustalone na 30 czerwca 2014 r. W wyniku wprowadzonych zmian okres rzeczowej realizacji Projektu został wydłużony do 54,5 miesiąca (do 31 grudnia 2016 r.), tj. o 36 miesięcy, a datę zakończenia Projektu ustalono na 31 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 314-437, 438-529)

1.3. W okresie objętym kontrolą roboty budowlane w ramach Projektu realizowane były przez trzech wykonawców⁶:

1.3.1. Na podstawie umowy z dnia 27 marca 2013 r. zawartej przez Gminę Miejską Legionowo z Konsorcjum firm: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „BUDER” Danuta Flis & Rafał Flis Spółka Jawna – Lider Konsorcjum z siedzibą w Janowie Lubelskim oraz Przedsiębiorstwo Budowlano-Montażowe „FLISBUD” Stanisław Flis – Uczestnik Konsorcjum z siedzibą w Janowie Lubelskim⁷. Przedmiotem umowy były roboty budowlane polegające na budowie: dworca wraz z infrastrukturą towarzyszącą, garażu wielopoziomowego, połączenia drogowego oraz

⁵ Umowa pomiędzy Szwajcarią reprezentowaną przez Sekretariat Stanu ds. Gospodarczych Konfederacji Szwajcarskiej a Rzeczpospolitą Polską reprezentowaną przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako Krajową Instytucję Koordynującą, dotycząca dofinansowania na rzecz projektu KIK/28 „Centrum Komunikacyjne w Legionowie”.

⁶ Przedmiotem kontroli była m.in. realizacja umów z wykonawcami, a nie proces ich wylaniania w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015, poz. 2164 ze zm.).

⁷ Nr WI.272.9.2013.

rozbudowie przejścia podziemnego. Termin realizacji zamówienia ustalono na 18 miesięcy od dnia podpisania umowy. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 28 889 778,47 zł brutto. Do umowy wprowadzono zmiany dwoma aneksami⁸. Pierwszym aneksem wprowadzono uszczegółowiony harmonogram rzeczowo - finansowy zastępujący dotychczasowy (jak określono w aneksie „wadliwie sporządzony harmonogram rzeczowo-finansowy”). Drugim wydłużono termin realizacji robót budowlanych do 18 grudnia 2014 r.⁹, tj. o 82 dni, oraz wprowadzono uszczegółowiony harmonogram rzeczowo-finansowy dostosowany do wydłużonych terminów realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 131-152, 530-596)

Zastępca Prezydenta Miasta Legionowo, Pan Marek Pawlak podał, że: *Nadzór inwestorski w składanych początkowych raportach miesięcznych informował o opóźnieniach w realizacji inwestycji odnosząc się do wadliwego harmonogramu rzeczowo-finansowego. Wykonawca w sposób dyletancki i lekceważący podchodził do zagadnienia uszczegółowionego harmonogramu rzeczowo-finansowego. Świadczą o tym monity kierowane do wykonawcy zarówno ze strony nadzoru inwestorskiego jak i inwestora. Harmonogram przedłożony przy podpisywaniu Umowy był wadliwy w zakresie kolejności wykonywania robót (roboty instalacyjne branży sanitarnej i elektrycznej wewnątrz budynku przewidziane były do realizacji wcześniej niż wybudowanie tego budynku). Podczas podpisywania umowy wykonawca deklarował niezwłoczną poprawę tego harmonogramu jednak tak się nie stało. Podczas budowy i podczas kolejnych narad systematycznie wykonawca był mobilizowany do poprawy harmonogramu rzeczowo-finansowego.*

(dowód: akta kontroli str. 963-985)

Nadzór autorski nad robotami budowlanymi realizowany był przez ATELIER „ZETTA” Zenon Zabagło z siedzibą w Warszawie na podstawie umowy zawartej z Gminą Miejską Legionowo¹⁰. Nadzór autorski, w okresie obowiązywania umowy, nie informował Gminy o zagrożeniach dla terminów realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 182-192, 869-877, 986-988)

Nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi sprawowany był przez BUD-INVENT Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na podstawie umowy zawartej z Gminą Miejską Legionowo¹¹. Ustalono, że stosownie do wymogów określonych w § 14 ust. 1 ww. umowy, nadzór inwestorski wywiązał się z obowiązku terminowego składania pisemnych raportów comiesięcznych zawierających informacje o stanie zaawansowania inwestycji wraz z analizą zgodności terminów wykonywania robót z przyjętym harmonogramem.

⁸ Aneks nr 1 z dnia 9 października 2013 r. oraz aneks nr 2 z 19 marca 2014 r.

⁹ Dotyczy budynku dworca, natomiast garaż do 20 listopada 2014 r., połączenia drogowego i przejścia podziemnego do 25 września 2014 r.

¹⁰ Nr WI.272.14.2013 z dnia 16 maja 2013 r. Aneksem nr 1 z dnia 28 listopada 2014 r. wydłużono okres obowiązywania umowy do 31 stycznia 2015 r. w związku ze zmianą terminu wykonania Projektu i odstąpieniem Gminy Miejskiej Legionowo od umowy z Konsorcjum firm.

¹¹ Nr WI.272.79.2012 z dnia 1 października 2012 r. Dwoma aneksami (nr 1 z 10 grudnia 2012 r. oraz nr 2 z 30 września 2014 r.) wprowadzono do umowy zmiany, które w pierwszym przypadku polegały na wyznaczeniu ze strony nadzoru inwestorskiego nowych osób odpowiedzialnych za realizację przedmiotu umowy, a w drugim wydłużono okres obowiązywania umowy do 18 grudnia 2014 r. w związku ze zmianą terminu wykonania Projektu i odstąpieniem Gminy Miejskiej Legionowo od umowy z Konsorcjum firm.

Analiza raportów miesięcznych¹² wykazała, że nadzór inwestorski informował Gminę Miejską Legionowo o zerowym zaawansowaniu robót budowlanych przez okres dwóch miesięcy od podpisania umowy z Konsorcjum firm, a po czterech miesiącach¹³ stan zaawansowania robót nie przekroczył 10%. Także w kolejnym raporcie¹⁴ nadzór inwestorski informował o bardzo niskim rzeczywistym zaawansowaniu robót na budowie w stosunku do aktualnie obowiązującego harmonogramu rzeczowo-finansowego, gdzie np. w odniesieniu do terminu umownego zakończenia stanu surowego budynku dworca, który upłynął 16 stycznia 2014 r., jego wykonanie wynosiło 16% wymaganego zakresu robót. W raporcie za sierpień 2014 r. (miesiąc przed rozwiązaniem umowy) wskazano, że wykonawca nie wywiązuje się z warunków umowy, proponowane terminy realizacji inwestycji nie gwarantują ich zakończenia w podanych terminach, a wykonawca nie realizuje poleceń nadzoru inwestorskiego, nie skupia się na podejmowaniu konstruktywnych działań zmierzających do realizacji robót, lecz piętrzy trudności i zarzuty do pozostałych stron procesu inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 153-167, 1011-1194)

Zastępca Prezydenta Miasta Legionowo, Pan Marek Pawlak jako przyczynę niezakończenia inwestycji w terminie określonym umową z ww. Konsorcjum wskazał, że: *W trakcie realizacji projektu Centrum Komunikacyjne w Legionowie ujawniły się błędy i nieścisłości w dokumentacji projektowej. Wobec upadłości jednostki projektowej, będącej autorem dokumentacji technicznej powołany został w trybie przetargu nieograniczonego zastępczy nadzór autorski. Nadzór ten został zobowiązany do bieżącego rozwiązywania błędów projektowych. W trakcie robót budowlanych, zwłaszcza na terenach PKP ujawniło się szereg kolizji z infrastrukturą podziemną, która nie była zinwentaryzowana przez zasób geodezji PKP w momencie opracowywania dokumentacji projektowej. Konieczność podjęcia dodatkowych czynności w stosunku do opisanych w projekcie była obiektywnie uzasadniona i oczywista, ale powodowała przedłużenie terminu realizacji w poszczególnych etapach robót, tym sam przyczyniając się do wydłużenia terminu realizacji całego przedmiotu umowy. W dalszej części wyjaśnień podał, że Inwestor podejmował szereg działań mających na celu mobilizację wykonawcy do zwiększenia swojego potencjału wykonawczego, zarówno poprzez pisma kierowane do Konsorcjum firm, cotygodniowe narady koordynacyjne, jak i spotkania w siedzibie Urzędu z kierownictwem Konsorcjum firm. Wskazał również, że w związku z wnioskiem wykonawcy o przesunięcie terminu wykonania umowy, Urząd zobowiązał wykonawcę do opracowania i przedłożenia Programu naprawczego realizacji całej inwestycji. Wykonawca nie wywiązał się z tego obowiązku.*

Zastępca Naczelnika Wydziału Inwestycji, Pani Elżbieta Głos podała, że firma sprawująca nadzór inwestorski wywiązała się z obowiązków wynikających z umowy.

(dowód: akta kontroli str. 864-868, 883-899, 963-985)

Gmina Miejska Legionowo, działając na podstawie § 13 ust. 2 lit. d umowy z Konsorcjum firm, 30 września 2014 r. odstąpiła od umowy z winy wykonawcy. Odstąpienie wynikało z nieuzasadnionego opóźnienia, przekraczającego 30 dni kalendarzowych, w realizacji robót polegających na

¹² Dotyczy raportów miesięcznych za kwiecień i maj 2013 r.

¹³ Raport miesięczny za lipiec 2013 r.

¹⁴ Raport miesięczny za styczeń 2014 r.

rozbudowie przejścia podziemnego, co powodowało brak możliwości wykonania całości inwestycji w terminie do 18 grudnia 2014 r. Jednocześnie, na podstawie § 16 ust. 1 pkt 1 lit. a powyższej umowy zażądano zapłaty kary umownej w wysokości 10% łącznego wynagrodzenia brutto, tj. kwoty 2 889 977,85 zł, która wpłynęła na rachunek bankowy IR.

Zastępca Prezydenta Miasta Legionowo 27 października 2014 r. pisemnie poinformował Konsorcjum firm o rozpoczęciu inwentaryzacji wraz z oceną zaawansowania robót w toku wykonanych na budowie CK w Legionowie przez powołaną do tego Komisję.

Z protokołu Komisji inwentaryzacyjnej wynika, że na 15 października 2014 r. zaawansowanie robót budowlanych w zakresie finansowym, zrealizowanych przez Konsorcjum firm wyniosło ogółem brutto 10 784 952,68 zł. Zakres rzeczowy robót wykonanych wyniósł 37,33% zakresu objętego Projektem i odpowiadał zakresowi finansowemu. W wyniku zgłoszonych roszczeń ze strony Konsorcjum firm do zakresu rzeczowego i finansowego wykonanych robót budowlanych w styczniu 2015 r. dokonano uzgodnień, uwzględniając wykonanie robót budowlanych o wartości 147 187,87 zł.

(dowód: akta kontroli str. 597-607, 989-994)

- 1.3.2.** Na podstawie umowy z dnia 27 maja 2015 r. zawartej przez Gminę Miejską Legionowo ze SKANSKA Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie¹⁵. Przedmiotem umowy było wykonanie robót budowlanych obejmujących dokończenie inwestycji pn. „Budowa Centrum Komunikacyjnego w Legionowie”. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 29 692 711,79 zł brutto. Do umowy zostały wprowadzone zmiany dwoma aneksami¹⁶, które dotyczyły uszczegółowionych harmonogramów rzeczowo-finansowych dostosowanych do wydłużonych terminów realizacji poszczególnych obiektów (budynku dworca do 31 grudnia 2015 r., garażu wielopoziomowego do 28 października 2015 r., przejścia podziemnego do 15 stycznia 2016 r. a następnie do 30 kwietnia 2016 r.). Konieczność wydłużenia terminów wynikała z ekstremalnych upałów w sierpniu 2015 r., co ograniczało operacje technologiczne na budowie, oraz z podpisania umowy¹⁷ uzupełniającej na wykonanie robót konstrukcyjno-budowlanych przejścia podziemnego w celu lepszego dostosowania dla osób niepełnosprawnych.

Zastępca Naczelnika Wydziału Inwestycji, Pani Elżbieta Głos podała, że: *Pierwsze rozważania o konieczności zmiany projektu przejścia podziemnego pojawiły się podczas opracowywania dokumentacji projektowej na potrzeby dokończenia budowy Centrum Komunikacyjnego. Zwrócono nam wówczas uwagę na niefunkcjonalność zaprojektowanego przejścia podziemnego, w tym na następujące elementy: zaprojektowanie ściany żelbetonowej wewnętrznej na całej długości przejścia, wyodrębnienie dwóch korytarzy o szerokości 1,5 m bez spoczników ze spadkiem 6%, co mogło powodować w przyszłości trudności w minięciu się dwóch wózków inwalidzkich oraz brak zadaszenia pochylni. (...) Po powzięciu wiedzy, że posiadamy oszczędności na projekcie i możemy sfinansować roboty budowlane na podstawie projektu zamiennego zarekomendowaliśmy (...) te rozwiązania Zastępcy Prezydenta Miasta – Panu Markowi Pawlakowi, który podjął decyzję o wykonaniu projektu zamiennego oraz zleceniu zamówienia uzupełniającego firmie SKANSKA.*

¹⁵ Nr WI.272.3.2015/EG.

¹⁶ Aneks nr 1 z dnia 12 października 2015 r. oraz aneks nr 2 z dnia 12 stycznia 2016 r.

¹⁷ Nr WI. 272.17.2015/EG z dnia 23 grudnia 2015 r.

W dalszej części wyjaśnień podano, że zmieniono sposób wykonania konstrukcji pochylni m.in. poprzez wyeliminowanie ściany żelbetowej wewnętrznej, wyodrębnienie części pochylni dla osób niepełnosprawnych wraz z zamontowaniem dodatkowych poręczy dla tych osób, zmianę gabarytów pochylni i schodów do niej przylegających. Spowodowało to głównie zwiększenie: powierzchni utwardzonej przejścia o 124 m², powierzchni zadaszenia o 176 m², a także powierzchni schodów o 3,5 m².

(dowód: akta kontroli str. 989-994)

Zastępca Prezydenta Miasta, Pan Marek Pawlak podał, że: (...) firma SKANSKA zrealizowała roboty budowlane w terminach zgodnych z zawartymi umowami (...). Nie było potrzeby pisemnego zgłaszania uwag co do terminowości i jakości robót budowlanych, wszystkie uwagi inwestora kierowane za pośrednictwem nadzoru inwestorskiego były realizowane przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 69-130, 963-966, 968, 717)

Szczegółowy zakres rzeczowy robót objętych nadzorem autorskim, który został podany w dokumentacji projektowej był realizowany na podstawie umowy zawartej przez Gminę Miejską Legionowo z Martą Romatowską-Kania prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą MW PROJEKT Marta Romatowska-Kania z siedzibą w Stanisławowie Drugim¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 193-205, 878-882)

Nadzór inwestorski nad robotami budowlanymi realizowanymi przez firmę SKANSKA sprawowany był przez WECTOR Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na podstawie umowy zawartej z Gminą Miejską Legionowo¹⁹. Ustalono, że stosownie do wymogów określonych w § 14 ust. 1 ww. umowy, nadzór inwestorski wywiązał się z obowiązku terminowego składania pisemnych raportów comiesięcznych zawierających informacje o stanie zaawansowania inwestycji wraz z analizą zgodności terminów wykonywania robót z przyjętym harmonogramem. W składanych raportach informowano m.in. o postępie robót budowlanych oraz o braku opóźnień w realizacji prac, które przebiegały zgodnie z harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 168-181, 900-909, 1000-1010)

Zgodnie z § 13 ust. 2 i 5 umowy z firmą SKANSKA powołana przez Inwestora komisja dokonała w dniu 31 maja 2016 r. odbioru końcowego przedmiotu zamówienia²⁰. Odbiorów poszczególnych obiektów²¹ dokonały komisje złożone z przedstawicieli Gminy i Wykonawcy robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 733-755)

¹⁸ Nr WI.272.8.2015/EG z dnia 20 lipca 2015 r.

¹⁹ Nr WI.272.5.2015/EG z dnia 3 czerwca 2015 r.

²⁰ Protokół z 31 maja 2016 r. odbioru końcowego przedmiotu umowy nr WI. 272.3.2015/EG z dnia 27 maja 2015 r.

²¹ Protokół końcowego odbioru budynku dworca kolejowego z dnia 31 maja 2016 r.; protokół końcowego odbioru parkingu naziemnego wraz z oświetleniem z dnia 18 kwietnia 2016 r.; protokół końcowego odbioru garażu wielopoziomowego z dnia 17 maja 2016 r.; protokół końcowego odbioru połączenia drogowego z dnia 18 kwietnia 2016 r.; protokół końcowego odbioru rozbudowanego przejścia podziemnego dla pieszych z dnia 26 kwietnia 2016 r.; protokół końcowego odbioru budowanego oświetlenia drogowego z dnia 20 października 2015 r.; protokół końcowego odbioru robót uzupełniających przejścia podziemnego, połączenia drogowego i budynku dworca z dnia 29 kwietnia 2016 r..

1.3.3. Na podstawie umowy z dnia 20 kwietnia 2016 r. zawartej przez Gminę Miejską Legionowo a Andrzejem Zaboklickim prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą „ZAB-BUD” z siedzibą w Warszawie²². Przedmiotem umowy jest wykonanie robót budowlanych obejmujących budowę drugiego garażu wielopoziomowego przy ul. T. Kościuszki w Legionowie wraz infrastrukturą towarzyszącą. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 9 382 379,07 zł brutto.

Zastępca Naczelnika Wydziału Inwestycji podała, że: (...) zaawansowanie robót przy budowie garażu wielopoziomowego od strony ul. T. Kościuszki wg stanu na 30 września 2016 r. wynosi: roboty żelbetowe – 90%, roboty elektryczne zewnętrzne – 100% roboty sanitarne zewnętrzne – 95%, cały obiekt – 45%. Nie stwierdzamy przekroczenia terminu realizacji w stosunku do poszczególnych etapów (kamieni milowych) określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 989-991, 993, 995-999)

Analiza postanowień zawartych w ww. umowach, zarówno z wykonawcami robót budowlanych, nadzoru autorskiego i inwestorskiego, jak i z dostawcami sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem oraz dostawcami wyposażenia pomieszczeń na potrzeby Multimedialnej Strefy Obsługi Pasażera w budynku dworca wykazała, że Gmina Miejska Legionowo zagwarantowała sobie, odpowiednie zabezpieczenie na wypadek nieterminowej realizacji tych umów. W przypadku opóźnień w realizacji umów Gmina korzystała z kar przewidzianych umowami i w sposób skuteczny je egzekwowała.

(dowód: akta kontroli str. 60-309, 864-903, 986-988)

1.4. Gmina Miejska Legionowo realizowała Projekt zgodnie z umową w sprawie Realizacji Projektu, w tym zgodnie z Kompletną Propozycją Projektu, budżetem i tabelą wskaźników będących załącznikami niniejszej umowy (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych aneksami). W szczególności, w ramach objętej Projektem inwestycji zrealizowano:

- budowę budynku dworca kolejowego wraz z parkingiem naziemnym, obiektami małej architektury oraz przebudowie i rozbudowie istniejącej infrastruktury technicznej na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przez Wojewodę Mazowieckiego²³;
- budowę garażu wielopoziomowego oraz parkingu wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przez Starostę Legionowskiego²⁴;
- rozbudowę istniejącego przejścia podziemnego dla pieszych wraz z przebudową sieci uzbrojenia terenu na podstawie pozwoleń na budowę wydanych przez Wojewodę Mazowieckiego i Starostę Legionowskiego²⁵;

²² Nr WI.272.2.2016/MS.

²³ Decyzja nr 257/2012 z 17 lipca 2012 r., którą zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę została zmieniona decyzją nr 37/III/2015 z 17 lutego 2015 r. na podstawie wniosku z 19 listopada 2014 r. Gminy Miejskiej Legionowo o zmianę pozwolenia na budowę i zatwierdzenie zmienionego projektu budowlanego.

²⁴ Decyzja nr 615/12 z 16 maja 2012 r., którą zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę została zmieniona decyzją nr 314/15 z 9 kwietnia 2015 r. na podstawie wniosku z 12 lutego 2015 r. Gminy Miejskiej Legionowo o zmianę pozwolenia na budowę i zatwierdzenie zmienionego projektu budowlanego dla przedmiotowej inwestycji.

²⁵ Decyzja nr 219/2013 z 11 września 2013 r. oraz decyzja nr 516/13 z 14 maja 2013 r., którymi zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę. Decyzja nr 516/13 została zmieniona decyzją nr 179/16 z 24 lutego 2016 r. na podstawie wniosku z 16 grudnia 2015 r.

- budowę połączenia drogowego ul. Polnej z ul. Piaskową na podstawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wydanego przez Starostę Legionowskiego²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 672-732)

Ponadto, w ramach Projektu realizowana jest budowa dodatkowego garażu dwupoziomowego naziemnego z infrastrukturą towarzyszącą na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przez Wojewodę Mazowieckiego²⁷. Rozszerzenie zakresu rzeczowego Projektu nastąpiło po uzyskaniu zgody zarówno IP, jak i strony szwajcarskiej w związku z powstałymi oszczędnościami wynikającymi ze zmiany kursu bazowego wymiany PLN na CHF.

(dowód: akta kontroli str. 822-848, 2541-2546)

Gmina Miejska Legionowo w odniesieniu do powyższych obiektów budowlanych (poza trwającą budową garażu dwupoziomowego) realizowanych w ramach Projektu uzyskała wymagane prawem budowlanym pozwolenia na ich użytkowanie²⁸. Rzeczowa realizacja projektu przebiegała zgodnie z umową w sprawie Realizacji Projektu i zmianami wprowadzonymi aneksami.

Zastępca Prezydenta Miasta Legionowo podał, że: (...) na dzień dzisiejszy nie występują zagrożenia co do terminowego zakończenia realizacji Projektu, wykonawca budowy drugiego parkingu wielopoziomowego przy ul. T. Kościuszki deklaruje wykonanie robót w terminie objętym umową. Natomiast Zastępca Naczelnika Wydziału Inwestycji podała, że jedynym zagrożeniem dla terminowego zakończenia realizacji robót budowlanych obejmujących budowę garażu wielopoziomowego od strony ul. T. Kościuszki są niesprzyjające warunki atmosferyczne dla robót związanych z ułożeniem wierzchniej warstwy posadzek żywicznych. (...) Podczas spotkania w siedzibie Urzędu w dniu 12 października 2016 r. z przedstawicielami Władzy Wdrażającej i strony szwajcarskiej omówiono m.in. i to zagadnienie. Urząd został zobowiązany do pilnego wystąpienia z wnioskiem o umożliwienie przedłużenia terminu realizacji Projektu do 31 marca 2017 r. Jednocześnie Wykonawca garażu zadeklarował ustawienie tuneli foliowych i wykorzystanie nagrzewnic do podsuszenia podłoża aby roboty związane z ułożeniem warstw posadzkowych zakończyły się w terminie umowy.

(dowód: akta kontroli str. 672-732, 962, 963-968)

1.5. Po wprowadzonych zmianach w realizowanym Projekcie, w ramach siedmiu produktów zostało ustalonych łącznie 21 wskaźników produktu. W 14 przypadkach wskaźniki zostały w pełni osiągnięte, a osiągnięcie jednego jest planowane na 31 grudnia 2016 r. (trwa budowa drugiego garażu wielopoziomowego).

Gminy Miejskiej Legionowo o zmianę pozwolenia na budowę i zatwierdzenie zmienionego projektu budowlanego dla przedmiotowej inwestycji.

²⁶ Decyzja nr 754/12 z 6 czerwca 2012 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej została zmieniona decyzją 179/16 z 24 lutego 2016 r. na podstawie wniosku z 16 grudnia 2015 r. Gminy Miejskiej Legionowo o zmianę pozwolenia na budowę i zatwierdzenie zmienionego projektu budowlanego.

²⁷ Decyzja nr 82/III/2016 z dnia 25 lutego 2016 r., która została wydana na podstawie wniosku z 7 stycznia 2015 r. Gminy Miejskiej Legionowo.

²⁸ Decyzje: nr 1171/2016 z dnia 6 lipca 2016 r. na użytkowanie budynku dworca wraz z obiektami małej infrastruktury; nr 151/16 z dnia 14 czerwca 2016 r. na użytkowanie garażu wielopoziomowego oraz parkingu wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi; nr 150/16 z dnia 14 czerwca 2016 r. i nr 1244/2016 z 18 lipca 2016 r. na użytkowanie przebudowanego przejścia podziemnego dla pieszych; nr 122/16 z 10 maja 2016 r. na użytkowanie połączenia drogowego ul. Polnej i ul. Piaskowej; zawiadomienie o zakończeniu budowy oświetlenia drogowego z 8 marca 2016 r.

W odniesieniu do realizacji pozostałych sześciu wskaźników produktu szczegółowy opis zawarto w pkt 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Kierownik Referatu SiFZ podała, że IR nie przewiduje nieosiągnięcia wartości wskaźników produktu. *Wszystkie planowane wskaźniki zostały oparte na jasno sprecyzowanych celach w zakresie realizacji nowej infrastruktury i sprecyzowanych w dokumentacji technicznej zadań inwestycyjnych. Także w przypadku działań informacyjno-promocyjnych nie przewiduje się ryzyka nie osiągnięcia wskaźników. Z uwagi, że osiągnięcie wskaźników produktu uwarunkowane było realizacją działań rzeczowych nie zostały pierwotnie osiągnięte w roku 2013 z uwagi na konieczność wydłużenia czasu realizacji Projektu, docelowo do dnia 31.12.2016 r. Osiągnięcie wskaźników rezultatu uwarunkowane jest osiągnięciem wskaźników produktu.*

Z ustalonych w załączniku nr 6 do umowy w sprawie Realizacji Projektu sześciu wskaźników rezultatu²⁹, według stanu na 30 września 2016 r. trzy wskaźniki nie osiągnęły wartości założonej³⁰, a w odniesieniu do kolejnych trzech wartość wskaźnika wyniosła zero³¹. Jak ustalono, osiągnięcie założonej wartości wskaźników, z uwagi na ich charakter (np. satysfakcja pasażerów z jakości usług komunikacyjnych), jest w dużym stopniu uzależnione od pełnej realizacji Projektu. Na dzień pomiaru (30 września 2016 r.) Projekt nie został jeszcze zakończony.

Kierownik Referatu SiFZ, Pani Patrycja Wolińska wyjaśniła, że wskaźniki będą przedmiotem pomiaru po zakończeniu realizacji Projektu. W sprawie przewidywanych ryzyk nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników rezultatu podała, że w odniesieniu do pięciu wskaźników IR określa je jako ryzyko niskie, a w jednym przypadku jako średnie. Średnie ryzyko dotyczy wskaźnika procentowego pasażerów usatysfakcjonowanych jakością usługi z uwagi na brak przewidywalności zachowań pasażerów.

(dowód: akta kontroli str. 314-354, 951-956)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, Gmina Miejska Legionowo, pomimo niezakończenia Projektu w pierwotnie planowanym terminie, prowadziła rzetelne działania w celu jego rzeczowej realizacji oraz osiągnięcia założonych wskaźników produktu i rezultatu. Działania te przebiegały zgodnie z postanowieniami umowy w sprawie Realizacji Projektu oraz zmianami wprowadzonymi aneksami do tej umowy.

2. Finansowa realizacja Projektu, w tym kwalifikowalność wydatków poniesionych w związku z realizacją Projektu oraz dochowanie obowiązków w zakresie ewidencjonowania wydatków

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 4 ust. 1-3 umowy w sprawie Realizacji Projektu, szacowany całkowity koszt Projektu wynosił 37 056 471,00 zł (11 387 975,00 CHF), z tego szacowane

²⁹ W ramach dwóch rezultatów: rezultat 1 - Poprawa świadczenia usług i ich jakości poprzez centrum komunikacyjne w Legionowie oraz rezultat 2 - Poprawa efektywności operacyjnej systemu transportu publicznego w regionie i Legionowie wyzwalana poprzez Centrum Komunikacyjne w Legionowie.

³⁰ Wskaźnik procentowy pasażerów usatysfakcjonowanych jakością usługi przy wartości założonej 75% osiągnął wartość 68,98%. Wskaźnik dotyczący liczby podpisanych porozumień o współpracy z otaczającymi gminami i ZTM Warszawa przy wartości założonej 10 osiągnął wartość 1. Wskaźnik dotyczący liczby pasażerów korzystających z transportu publicznego zamiast transportu indywidualnego w roku przy wartości założonej 15 000 000 osiągnął wartość 14 000 000.

³¹ Dotyczyło to wskaźników określonych jako: liczba pojazdów parkujących w garażu P&R (256 800); liczba osób korzystających z dworca kolejowego (950 000); liczba osób starszych i/lub niepełnosprawnych korzystających z centrum (4 000).

całkowite koszty kwalifikowane 36 882 995,00 zł (11 334 663,00 CHF). Dofinansowanie z SPPW zaplanowano w wysokości nie przekraczającej równowartości 9 634 464,00 CHF (31 350 546,00 zł), jednak nie więcej niż 85% kosztów kwalifikowanych. Całkowity szacowany koszt Projektu, wg stanu na 30 września 2016 r., wyniesie 54 685 339,00 zł (14 283 988,00 CHF), w tym całkowite koszty kwalifikowane 36 882 995,00 zł (11 334 663,00 CHF). Wartość dofinansowania nie uległa zmianie. Zgodnie z danymi z rocznych raportów z realizacji Projektu za lata 2012-2015 oraz danych przekazanych przez Referat SiFZ łączne wydatki (kwalifikowane i niekwalifikowane) poniesione w ramach Projektu wg stanu na 30 września 2016 r. wyniosły 46 674 027,68 zł, z tego 31 802 427,86 zł stanowiło dofinansowanie strony szwajcarskiej. Do 30 września 2016 r. Gmina otrzymała refundację ze środków SPPW w wysokości 31 610 298,69 zł (7 050 440,00 CHF), tj. 73,2% zaplanowanego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 957)

Zgodnie z § 13 ust. 2 umowy w sprawie Realizacji Projektu, Instytucja Realizująca posiadała osobny rachunek bankowy dla środków pochodzących z SPPW.

(dowód: akta kontroli str. 1197)

W Urzędzie Gminy Legionowo ewidencja księgowa dotycząca Projektu prowadzona była w wyodrębnionym module programu finansowo-księgowego (KBiP). Pani Jolanta Ćwiklińska Skarbnik Miasta poinformowała, że: *Wyodrębniony moduł do ewidencji zdarzeń zachodzących w Projekcie wprowadzono 5 września 2012 r., a decyzję o wyodrębnieniu ewidencji księgowej dotyczącej Projektu podpisał Kierownik Referatu Księgowości po podpisaniu umowy w dniu 19 lipca 2012 r. nr URP/SPPW/2.1.3/KIK/28 zawartej pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie a Gminą Miejską Legionowo.*

(dowód: akta kontroli str. 1356-1359)

Analiza zakładowego planu kont dla Projektu oraz sposobu ujmowania kosztów/wydatków w księgach rachunkowych wykazała, że przyjęto zasadę, że koszty/wydatki związane z realizowanym Projektem będą ujmowane w dziale 600 – *Transport i łączność*, rozdziale 60002 – *Infrastruktura kolejowa* i paragrafach z ostatnią cyfrą „6” – *Współfinansowanie innych środków bezzwrotnych* i z ostatnią cyfrą „7” – *Płatności w zakresie budżetu środków europejskich*. Ponadto w paragrafach z ostatnią cyfrą „6”, oprócz wydatków odpowiadających współfinansowaniu jest (15% kosztów kwalifikowanych), wykazywano również wszystkie pozostałe wydatki stanowiące koszty niekwalifikowalne pokrywane z budżetu jest, w tym m.in. podatek VAT, który zgodnie z umową w sprawie realizacji Projektu był kosztem niekwalifikowanym (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 1199-1355, 1393-1395, 1509-1918)

Ustalono, że zapisy księgowe w zakresie wydatków dotyczących umowy w sprawie Realizacji Projektu, a w konsekwencji dane wykazane w *sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/ jednostki samorządu terytorialnego* (Rb-28S) za lata 2013, 2014, 2015 i od początku roku do dnia 30 września roku 2016 nie były zgodne z danymi wykazanymi w raportach rocznych z realizacji Projektu za lata 2013, 2014, 2015 i danymi od początku 2016 r. do 30 września udostępnionymi przez Referat SiFZ (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 1925-2522)

Szczegółowym badaniem prawidłowości poniesienia wydatków w ramach Projektu oraz ich ujmowania w wyodrębnionej ewidencji księgowej objęto dowody księgowe

wykazane we wnioskach o płatność nr 1, 4, 5, 6, 8, 11, 13, 14 i 16³² wraz z ich korektami. W ww. wnioskach ujęto dane o 59 fakturach VAT na łączną kwotę brutto 36 736 613,07 zł, w tym 58 faktur VAT na łączną kwotę 36 100 093,89 zł rozliczonych w tych wnioskach w całości³³. Szczegółowe badanie wydatków wykazało, że we wnioskach o płatność udział dofinansowania z SPPW (tj. 85%) w badanych wydatkach (58 faktur VAT) wyniósł 24 573 633,55 zł, udział własny Gminy w kosztach kwalifikowanych (tj. 15%) wyniósł 4 336 523,70 zł. Kwota wydatków niekwalifikowanych w badanej próbie wynosiła 7 189 936,83 zł (wartość podatku VAT oraz wartość naliczonych kar, o które zostały pomniejszone kwoty należności).

Ustalono, że badane wnioski o płatność skierowane do Instytucji Pośredniczącej, po wprowadzeniu korekt, zawierały dokumenty wymagane w § 12 ust. 7 umowy w sprawie Realizacji Projektu. Zbadane wydatki były wydatkami kwalifikowalnymi, zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, były zgodne z zaplanowanymi kategoriami wydatków Projektu, zostały faktycznie poniesione, a wydatki realizowane bez zastosowania przepisów ustawy Pzp – na ogłoszenia prasowe i elektroniczne oraz wykonanie i montaż tablic informacyjnych – zostały poniesione z zastosowaniem wymogów określonych w *Wytycznych w zakresie udzielania zamówień*.

(dowód: akta kontroli str. 1445-1456, 1509-1918, 1959-1962, 1985-1990, 2011-2020, 2041-2053, 2074 -2092)

Kontrola wykazała, że opisy merytoryczne na czterech (spośród 59) badanych dowodach księgowych, w zakresie wskazanego źródła finansowania były niezgodne z kwotami wykazanymi w szczegółowych zestawieniach wydatków stanowiących załączniki do wniosków o płatność nr 6 i 8 (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 1457-1504, 1919-1924)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Wydatki niekwalifikowane związane z realizowanym Projektem, w tym m.in. podatek VAT, czy wydatki na usługi poligraficzne – niewykazywane w ogóle w dokumentacji kierowanej do Instytucji Pośredniczącej, były księgowane w paragrafach z ostatnią cyfrą „6”, co było niezgodne z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, w którym określono, że symbol ten stosuje się do wydatków na współfinansowanie przedsięwzięć m.in. realizowanych w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz *Zasadami stosowania czwartej cyfry klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków w związku z realizacją zadań finansowanych lub współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*³⁴, w którym ujęto, że poprzez dodanie do paragrafu cyfry „0” oznacza się tę część wydatków, nie objętych umową z dysponentami

³² Wnioski o płatność nr: 1 z 17 października 2012 r. za III kwartał 2012 r.; 4 z 22 lipca 2013 r. za II kwartał 2013 r.; 5 z 21 października 2013 r. za III kwartał 2013 r.; 6 z 20 kwietnia 2014 r. za IV kwartał 2013 r.; 8 z 21 lipca 2014 r. za II kwartał 2014 r.; 11 z 23 kwietnia 2015 r. za I kwartał 2015 r.; 13 z 16 października 2015 r. za III kwartał 2015 r.; 14 z 26 stycznia 2016 r. za IV kwartał 2015 r. oraz 16 z 23 sierpnia 2016 r. za II kwartał 2016 r.

³³ We wniosku o płatność nr 8 rozliczone zostało 50 000,00 zł z kwoty 636 519,18 zł wykazanej na fakturze VAT nr FV/01/02/L/2014 z dnia 13 lutego 2014 r. Rozliczone w badanym wniosku o płatność 50,0 tys. zł zostało przez Urząd zatrzymane przy rozliczaniu faktury w związku z niezłożeniem przez Wykonawcę oświadczenia zgłoszonego podwykonawcy. Pozostała część faktury została rozliczona we wniosku o płatność nr 7.

³⁴ Pismo urzędowe z dnia 15 lutego 2006 r. Ministerstwa Finansów, oznaczenie ST1-4800-70/2006/123 (Baza Lex nr 7191).

środków unijnych, która jest finansowana wyłącznie ze środków własnych jednostki, nie podlega refundacji i nie jest współfinansowaniem. Szczegółowe badanie wydatków (58 faktur VAT) wykazało bowiem, że w księgach rachunkowych Gminy w paragrafach z ostatnią cyfrą „6” wykazano zarówno udział własny Gminy w kosztach kwalifikowanych (15%), który wyniósł 4 336 523,70 zł, jak również kwotę wydatków niekwalifikowanych, która w badanej próbie wynosiła 7 189 936,83 zł.

Skarbnik Miasta, Pani Jolanta Ćwiklińska poinformowała, że: (...) *wydatki nie podlegające dofinansowaniu z SPPW, związane z realizacją Projektu „Centrum Komunikacyjne w Legionowie” są w całości zaksięgowane w paragrafach z cyfrą „6”. Referaty: Budżetowy, Inwestycji oraz Strategii i Funduszy Zewnętrznych Urzędu Miasta Legionowo uznały, że paragraf z cyfrą „6” obejmuje wydatki w zakresie współfinansowania i ponoszone z własnych środków.*

(dowód: akta kontroli str. 1356-1359)

Wyżej opisany sposób ujmowania w księgach rachunkowych wydatków dotyczących realizowanego Projektu skutkowało rozbieżnymi danymi w zakresie tych wydatków wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28S (za lata 2013, 2014, 2015 i oraz za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2016³⁵) z danymi wykazanymi w raportach rocznych z realizacji Projektu i danymi udostępnionymi przez Referat SiFZ za okres od początku roku do 30 września roku 2016. I tak:

- wydatki poniesione w trakcie 2013 r. (wg raportu za ten okres) wyniosły 3 006 509,61 zł, podczas gdy wykazane w sprawozdaniu Rb-28S za 2013 r. stanowiły kwotę 2 777 763,19 zł, tj. były niższe o 228 746,42 zł,
- wydatki poniesione w trakcie 2014 r. (wg raportu za ten okres) wyniosły 5 109 763,70 zł, podczas gdy wykazane w sprawozdaniu Rb-28S za 2014 r. stanowiły kwotę 5 477 381,19 zł, tj. były wyższe o 367 617,49 zł,
- wydatki poniesione w trakcie 2015 r. (wg raportu za ten okres) wyniosły 22 599 688,08 zł, podczas gdy wykazane w sprawozdaniu Rb-28S za 2015 r. stanowiły kwotę 20 334 897,98 zł, tj. były niższe o 2 264 790,10 zł,
- wydatki poniesione do 30 września 2016 r. wg danych pozyskanych z Referatu SiFZ wyniosły 15 868 307,04 zł, podczas gdy wykazane w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do 30 września roku 2016 stanowiły kwotę 15 955 056,13 zł, tj. były wyższe o 2 058,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1925-2522, 2550-2552)

Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że niezgodność wykazanych danych dotyczących wydatków w ramach umowy w sprawie Realizacji Projektu w księgach rachunkowych, sprawozdaniach z realizacji wydatków i raportach w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy wynika z:

- ujęcia w księgach rachunkowych i sprawozdaniach Rb-28S wydatków wynikających z pozostałych faktur nie objętych projektem w rozumieniu umowy o dofinansowanie URP/SPPW/2.1.3/KIK/28 z 19 lipca 2012 r. w następujących kwotach: 116 284,84 zł w 2013 r., 481 377,15 zł w 2014 r.,

³⁵ Wartości ujęte w analizowanych sprawozdaniach zostały pomniejszone o kwoty wydatków dotyczących Umowy nr UPP/SPPW/Maz/2.1.3/09/07 w sprawie związanej z przygotowaniem Kompletniej Propozycji Projektu w ramach Funduszu na Przygotowanie Projektów Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy o kwoty wykazane w piśmie Prezydenta Miasta Legionowa (nr: Rk.3201.3.2016 z 3 listopada 2016 r.) w łącznej wysokości 1 257 566,84 zł, z tego: 445 069,90 zł dot. 2012 r.; 198 408,77 zł dot. 2013 r.; 218 867,96 zł dot. 2014 r.; 310 529,57 zł dot. 2015 r.; 84 690,64 zł dot. okresu styczeń-wrzesień 2016 r.

388 033,23 zł w 2015 r. i 176 821,45 zł w okresie od 1 stycznia do 30 września 2016 r.,

- niepomniejszenia księgowanych wydatków o naliczone wykonawcy kary umowne w kwotach: 17 474,10 zł w 2013 r. i 648 576,02 zł w 2014 r.,
- wyksięgowanego, po rozliczeniu z Urzędem Skarbowym, podatku VAT w kwotach: 362 505,36 zł w 2013 r., 762 335,68 zł w 2014 r., 2 652 823,33 zł w 2015 r. i 177 059,89 zł w okresie od 1 stycznia do 30 września 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2547-2552)

Zdaniem NIK, wydatki wykazywane w księgach rachunkowych Urzędu, a w konsekwencji w sprawozdaniach Rb-28S, oraz dane ujmowane w raportach rocznych z realizacji Projektu odnoszące się do analogicznych okresów, w których te wydatki były realizowane, powinny być zgodne. Ujmowanie w księgach rachunkowych wydatków dotyczących Projektu w sposób opisany powyżej, spowodowało przedstawienie nierzeczywistego obrazu wydatków związanych z realizowanym Projektem w sprawozdaniach Rb-28S.

- 2) W opisie merytorycznym czterech faktur VAT nie uwzględniono korekty finansowej, pomimo posiadania wiedzy o jej nałożeniu przez IP, co spowodowało ujęcie w księgach rachunkowych kwot nieuwzględniających tej korekty. Skutkowało to wystąpieniem rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w księgach rachunkowych i danymi wykazanymi we wnioskach o płatność, w których uwzględniono korektę. Dotyczyło to czterech faktur VAT ujętych w szczegółowych zestawieniach wydatków będących załącznikami do wniosków o płatność nr 6 i 8. I tak w dowodzie nr:

- FV/01/10/L/2013 z 25 października 2013 r. podano kwotę 1 984 913,52 zł ze źródłem finansowania „środki SPPW”, a kwotę 350 278,86 zł ze źródłem finansowania „środki własne jst”, podczas gdy we wniosku o płatność nr 6 wykazano odpowiednio kwoty: 1 885 667,84 zł – SPPW i 332 764,92 zł – środki własne jst,
- FV/01/03/L/2014 z 6 marca 2014 r. podano kwotę 695 678,03 zł ze źródłem finansowania „środki SPPW”, a kwotę 122 766,71 zł ze źródłem finansowania „środki własne jst”, podczas gdy we wniosku o płatność nr 8 wykazano odpowiednio kwoty: 660 894,13 zł – SPPW i 116 628,37 zł – środki własne jst,
- FV/01/04/L/2014 z 9 maja 2014 r. podano kwotę 967 804,14 zł ze źródłem finansowania „środki SPPW”, a kwotę 170 788,96 zł ze źródłem finansowania „środki własne jst”, podczas gdy we wniosku o płatność nr 8 wykazano odpowiednio kwoty: 919 413,93 zł – SPPW i 162 249,52 zł – środki własne jst,
- FV/01/02/L/2014 z 13 lutego 2014 r. podano kwotę 439 870,98 zł ze źródłem finansowania „środki SPPW”, a kwotę 77 624,29 zł ze źródłem finansowania „środki własne jst”, podczas gdy we wniosku o płatność nr 8 wykazano odpowiednio kwoty: 32 825,20 zł – SPPW i 5 792,68 zł – środki własne jst.

(dowód: akta kontroli str. 1457-1504)

Pani Patrycja Wolińska, Kierownik Referatu SiFZ, wyjaśniła, że: (...) w przypadku pozycji FV/01/10/L/2013 z 25 października 2013 r., FV/01/03/L/2014 z 6 marca 2014 r., FV/01/04/L/2014 z 9 maja 2014 r., FV/01/02/L/2014 z 13 lutego 2014 r. opisy merytoryczne dokumentów księgowych – faktur VAT – nie uwzględniają nałożonej na Instytucję Realizującą korekty finansowej z tytułu obciążonego nieznacznie wadą jednego z przeprowadzonych postępowań przetargowych objętych Projektem. Na skutek decyzji IP w związku z raportem kontrolnym

z dnia 2 marca 2014 r. i nałożeniu na jego podstawie korekty Instytucja Realizująca podjęła działania w celu odstąpienia przez IP od podjętej decyzji. Mając na uwadze w chwili składania dokumentacji sprawozdawczych zarówno, że sprawa jest procedowana w IP oraz jak i to, że nie zastosowanie korekty na dany moment nie mogło być brane pod uwagę podczas raportowania, Instytucja Realizująca wnioskując o kolejne transze dofinansowania uwzględniała nałożoną korektę we wnioskach o płatność bez zmiany opisu merytorycznego dokumentów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 1919-1924)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Instytucja Realizująca wypłaciła częściej niż raz w miesiącu wynagrodzenia z tytułu nadzoru inwestorskiego kontrahentom:

- a) firmie BUD-INVENT Sp. z o.o. za faktury VAT o numerach: 114/2014 r. z 14 maja 2014 r. i 148/2014 z 25 czerwca 2014 r. o wartości brutto odpowiednio 26 579,73 zł i 21 389,50 zł, odpowiednio 16 i 30 czerwca 2014 r.;
- b) firmie WECTOR Sp. z o.o. za faktury VAT o numerach: 15-FVS/0289 z 30 listopada 2015 r. i 15-FVS/0311 z 16 grudnia 2015 r. o wartości brutto odpowiednio 22 625,97 zł i 16 812,56 zł, odpowiednio 14 i 29 grudnia 2015 r.,

pomimo że w umowach³⁶ zawarto postanowienia, że wypłata wynagrodzeń miała następować nie częściej niż raz w miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 869-909)

Pani Jolanta Ćwiklińska Skarbnik Gminy Legionowo, wyjaśniła, że wynagrodzenie za faktury wystawione przez firmę BUD-INVENT Sp. z o.o. oraz firmę WECTOR Sp. z o.o. wypłacono częściej niż raz w miesiącu w związku ze zbliżającymi się okresami sprawozdawczymi (zapłata z terminem czerwiec 2014 r. oraz grudzień 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1356-1359)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania kontrolowanej jednostki w badanym zakresie. W ramach Projektu wydatki były dokonywane prawidłowo, z zachowaniem wymagań dotyczących kwalifikowalności, jednak, w ocenie NIK, zastosowane w Urzędzie rozwiązania w zakresie ewidencjonowania wydatków Projektu nie dawały rzetelnego obrazu poniesionych wydatków kwalifikowalnych, co skutkowało nieprawidłową prezentacją tych danych w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych.

3. Dokonywanie zmian w realizowanym Projekcie

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 18 ust. 1 umowy w sprawie Realizacji Projektu, wszelkie zmiany Projektu, w tym zwiększenie całkowitych kosztów kwalifikowanych Projektu, oraz inne znaczące zmiany w ramach całkowitych kosztów kwalifikowanych Projektu, zmiany o charakterze strategicznym lub koncepcyjnym Projektu powinny zostać uzgodnione i zaakceptowane przez Instytucję Pośredniczącą, KIK oraz stronę szwajcarską.

W okresie objętym kontrolą IR (Gmina Miejska Legionowo) występowała z wnioskami do IP (Dyrektora WWPE) o dokonanie zmian w Projekcie, które wymagały zgody IP, KIK i strony szwajcarskiej. Dotyczyło to poniższych przypadków:

- 1) w dniu 8 listopada 2012 r. IR wystąpiła do IP z wnioskiem o zmianę terminów zakończenia rzeczowej realizacji Projektu i zakończenia Projektu odpowiednio z 31 grudnia 2013 r. na 28 listopada 2014 r. oraz z 30 czerwca 2014 r. na

³⁶ § 12 ust. 5 lit. c umowy z BUD-INVENT Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz § 12 ust. 6 umowy z WECTOR Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

29 maja 2015 r. W skorygowanym wniosku z 14 stycznia 2013 r. IR wniosła o wydłużenie o 12 miesięcy terminów realizacji i zakończenia Projektu (tj. do 31 grudnia 2014 r. – zakończenie rzeczowej jego realizacji oraz do 30 czerwca 2015 r. – zakończenie Projektu). W uzasadnieniu wskazano m.in. na trwający proces wylaniania wykonawców inwestycji w ramach zamówień publicznych oraz konieczność dokonania uzgodnień ze stroną szwajcarską dokumentacji przetargowej, a także na co najmniej 18 miesięczny okres realizacji robót budowlanych od momentu podpisania umowy z wykonawcą. Zmiany terminów realizacji i zakończenia Projektu zostały zaakceptowane przez IP i 1 marca 2013 r. podpisano aneks nr 1 do umowy w sprawie Realizacji Projektu;

- 2) w dniu 5 lipca 2013 r. IR wystąpiła do IP z wnioskiem o dokonanie zmian w Projekcie polegających na: zwiększeniu wartości całkowitej Projektu bez zmiany wartości kwalifikowalnej oraz bez zmiany wartości dofinansowania ze środków SPPW, a także na korekcie alokacji środków w danych pozycjach budżetowych oraz na zmianie klasyfikacji kosztów podatku od towarów i usług, które w całości stanowiąć będą koszt Projektu nie podlegający refundacji ze środków SPPW. W dniu 17 grudnia 2013 r. IR sporządziła dwa kolejne wnioski o zmianę w Projekcie, wskazując w jednym z nich modyfikację budżetu Projektu wymagającą zgody strony szwajcarskiej, a w drugim zmianę okresu realizacji Projektu. Wniosek dotyczący modyfikacji budżetu w opisie wnioskowanych zmian zawierał zapisy tożsame z wnioskiem z 5 lipca 2013 r. oraz informację o rozszerzeniu zakresu rzeczowego Projektu o nowe elementy³⁷, natomiast wniosek o zmianę okresu realizacji projektu zawierał nową datę (31 grudnia 2015 r.) zakończenia rzeczowej realizacji Projektu oraz nową datę (30 czerwca 2016 r.) zakończenia Projektu. Wnioskowane zmiany nie zostały ostatecznie uzgodnione i zaakceptowane przez Instytucję Pośredniczącą i stronę szwajcarską, a wnioskowane zmiany znalazły później odzwierciedlenie w aneksie nr 3 do umowy w sprawie Realizacji Projektu;
- 3) w dniu 30 sierpnia 2013 r. został podpisany aneks nr 2 do umowy w sprawie Realizacji Projektu, gdzie inicjatorem zmian była IP w związku z wprowadzeniem m.in. wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie udzielania zamówień w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, do których nie ma zastosowania ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych;
- 4) w dniu 14 października 2014 r. IR wystąpiła do IP z wnioskiem o zmianę w Projekcie, załączając do wniosku m.in. zaktualizowany uproszczony budżet projektu oraz harmonogram działań w zakresie dalszego postępowania w Projekcie. Wnioskowane zmiany odnosiły się w szczególności do:
 - a) korekt w zakresie przydzielonych alokacji środków w danych pozycjach budżetowych objętych uproszczonym budżetem projektu. Korekty te wynikały głównie z rozszerzenia robót o wykonanie oświetlenia ciągu pieszo-jezdnego stanowiącego dojście i dojazd do stacji kolejowej „Legionowo” oraz modyfikacji elementów konstrukcji w realizowanym obiekcie garażu wielopoziomowego;
 - b) zmiany klasyfikacji kosztów podatku od towarów i usług, które w całości stanowiąć będą koszt Projektu nie podlegający refundacji ze środków SPPW;

³⁷ W uzasadnieniu wniosku wskazano nowe elementy: 1) budowę nowego obiektu garażu wielopoziomowego od strony centrum miasta; 2) wykonanie adaptacji i zakup wyposażenia na potrzeby obiektu dworcowego i multimedialnej strefy pasażerskiej (tzw. „mediateki”); 3) wykonanie oświetlenia ciągu pieszo-jezdnego stanowiącego dojście i dojazd do stacji kolejowej „Legionowo”.

- c) zmiany terminów realizacji Projektu (wskazano nowy termin zakończenia rzeczowej jego realizacji – 31 grudnia 2016 r., wydłużony o 24 miesiące oraz nowy termin zakończenia Projektu – 31 marca 2017 r. wydłużony o 21 miesięcy).

Zawarte we wniosku zmiany zostały zaakceptowane zarówno przez IP, KIK, jak i stronę szwajcarską. Aneks nr 3 do umowy w sprawie Realizacji Projektu został podpisany 6 lutego 2015 r.;

- 5) w dniu 20 kwietnia 2015 r. IR poinformowała IP o wyborze nowego podmiotu na realizację usługi bankowej Gminy Legionowo oraz o nowym rachunku bankowym dla przedmiotowego Projektu. Działanie to było zgodne z § 13 ust. 2 umowy w sprawie Realizacji Projektu, w myśl którego Instytucja Realizująca zobowiązuje się do prowadzenia osobnego rachunku bankowego dla środków pochodzących ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. W dniu 14 maja 2015 r. podpisano aneks nr 4 do umowy w sprawie Realizacji Projektu, którym uwzględniono zmianę numeru rachunku bankowego;
- 6) w dniu 19 czerwca 2015 r. IR wystąpiła do IP z wnioskiem o zmianę w merytorycznym opisie projektu oraz modyfikację budżetu Projektu wymagającą akceptacji strony szwajcarskiej. Wnioskowane zmiany obejmowały:
 - a) rozszerzenie zakresu rzeczowego Projektu (tj. wykonanie nowego obiektu budowlanego w postaci dodatkowego garażu wielopoziomowego przy ul. T. Kościuszki). Wskazano też, że w przypadku dalszych oszczędności istnieje możliwość wykonania nowego obiektu budowlanego w postaci budowy połączenia drogowego wzdłuż torów linii kolejowej stanowiącego dojazd do powyższego garażu oraz wykonanie nowego obiektu budowlanego w postaci stacji rowerowych;
 - b) zmianę budżetu Projektu w zakresie przydzielonych alokacji środków dla poszczególnych podkategorii wydatków na roboty budowlane na realizowanych obiektach w związku z powstałymi oszczędnościami w Projekcie i możliwością jego rozszerzenia o nowe elementy;
 - c) zmianę kursu bazowego wymiany PLN/CHF dla nierozliczonych środków z SPPW dla Projektu – nowy kurs bazowy 1 CHF – 3,9000 PLN.

IR została poinformowana przez IP o zaaprobowaniu przez stronę szwajcarską wniosku o zmianę w Projekcie. W dniu 9 listopada 2015 r. został podpisany aneks nr 5 do umowy w sprawie Realizacji Projektu. Wprowadzone zmiany odnosiły się w szczególności do wskazania kwoty określającej szacowany całkowity koszt Projektu, szacowane całkowite koszty kwalifikowane w ramach Projektu, sposobu postępowania z niewydatkowaną kwotą dofinansowania oraz wskazaniem, że wydatki poniesione po 31 grudnia 2016 r. nie są kwalifikowane.

(dowód: akta kontroli str. 471-488, 508-529, 756-785, 791-863, 958-961)

Ponadto, IR wystąpiła do IP o dokonanie zmiany w Projekcie, która nie wymagała zgody KIK i strony szwajcarskiej, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 1 umowy w sprawie Realizacji Projektu. Dotyczyło to zmiany w konstrukcji budżetu Projektu polegającej na przesunięciu wartości limitu pomiędzy podkategoriami wydatków. Opis zmian w tym zakresie zawarto w pkt 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 449, 786-790)

Kontrola nie wykazała przypadków dokonywania zmian w Projekcie bez uzyskania zgody ze strony IP, KIK oraz strony szwajcarskiej.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Instytucji Realizującej związane z dokonywanymi zmianami w realizowanym Projekcie. Zmiany w realizowanym Projekcie były przeprowadzone rzetelnie, z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie procedur.

4. Wykonywanie obowiązków w zakresie sprawozdawczości z realizacji Projektu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 16 ust. 2 i 3 umowy z w sprawie Realizacji Projektu, Instytucja Realizująca jest zobowiązana do sporządzania i przekazywania do Instytucji Pośredniczącej: raportów okresowych (kwartalnych) wraz z wnioskami o płatność w terminie do 20 dnia miesiąca po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem o płatność oraz raportów rocznych do 15 lutego kolejnego roku sprawozdawczego.

W związku z realizacją Projektu IR przekazała IP 16 raportów okresowych (kwartalnych) oraz cztery raporty roczne (za lata 2012- 2015).

Szczegółowym badaniem w zakresie rzetelności i terminowości sporządzania raportów okresowych i raportów rocznych objęto dziewięć raportów okresowych³⁸ i dwa roczne za 2014 i 2015 rok (raport za 2014 rok tylko w zakresie terminowości). Ustalono, że dane odnośnie rzeczowych i finansowych postępów w realizacji Projektu były zgodne z danymi wykazywanymi we wnioskach o płatność, kierowanymi wraz z raportami okresowymi, z danymi wykazanymi w fakturach VAT i protokołach odbioru prac, a także z informacjami wykazywanymi w miesięcznych raportach nadzoru inwestycyjnego. Spośród 11 badanych raportów pięć zostało złożonych po terminie wynikającym z umowy w sprawie Realizacji Projektu (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 1505-1506)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Trzy raporty okresowe i dwa raporty roczne, spośród 11 badanych raportów okresowych i rocznych, złożono po terminie wynikającym z umowy w sprawie Realizacji Projektu. I tak:

- raporty okresowe załączone do wniosków o płatność nr 11, 14 i 16 zostały przekazane odpowiednio 3, 6 i 2 dni po obowiązujących terminach,
- raport roczny za 2014 r. został przekazany 39 dni po terminie,
- raport roczny za 2015 r. został przekazany 29 dni po terminie.

(dowód: akta kontroli str. 1505-1506, 1746, 1846, 1889, 2298, 2389)

Kierownik Referatu SiFZ, Pani Patrycja Wolińska wyjaśniła, że: (...) *przywołane opóźnienia od 2 do 6 dni nie wpłynęły na sposób procedowania i weryfikacji danych wniosków o płatność przez IP/IZ. Nie nastąpiło również wydłużenie terminu refundacji poniesionych kosztów. Z uwagi na krótki termin narzucony w umowie w sprawie realizacji Projektu, tj. 20 dni od zakończenia okresu sprawozdawczego Instytucja Realizująca nie zawsze była w stanie przygotować na czas niezbędną dokumentację aby w pełni przekazać niezbędne informacje rzeczowe i finansowe. Nadmieniam, że każde opóźnienie było uzgadniane z IP/IZ drogą elektroniczną, bądź telefonicznie (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1505-1506, 1919-1922)

³⁸ Raporty okresowe za: III kwartał 2012 r., II, III i IV kwartał 2013 r., II kwartał 2014 r., I, III, IV kwartał 2015 r oraz II kwartał 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Instytucji Realizującej w zakresie obowiązków sprawozdawczych z realizacji Projektu. Raporty były sporządzone rzetelnie, jednakże stwierdzono opóźnienia w ich przekazywaniu.

5. Wykonywanie obowiązków w zakresie promocji Projektu

Zgodnie z § 46⁹ pkt 16 *Regulaminu Organizacyjnego* do zadań Referatu SiFZ należy m.in. udział w prowadzeniu działań promocyjnych projektów dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych, w tym europejskich. W myśl zapisów zawartych w § 7 pkt 6 umowy w sprawie Realizacji Projektu do IR należy zapewnienie promocji Projektu zgodnie z *Wytycznymi w sprawie informacji i promocji dla Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy*.

Zamówienia materiałów i usług związanych z działaniami promocyjnymi przy realizowanym Projekcie Centrum Komunikacyjne w Legionowie dokonywano w oparciu o postanowienia Zarządzenia Nr 73/2014 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro oraz zgodnie z wymogami określonymi w umowie w sprawie Realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 11-23, 37-38, 441-442, 2524-2540)

Na potrzeby kompletnej propozycji projektu Gmina opracowała w listopadzie 2011 r. dokument pn. „Plan działań informacyjno-promocyjnych projektu Centrum Komunikacyjne w Legionowie”, w którym określono m.in.:

- cel zasadniczy oraz cele szczegółowe działań informacyjno-promocyjnych polegające na dostarczeniu informacji opinii publicznej zarówno w Polsce, jak i w Szwajcarii o działaniach rozwojowych podejmowanych przez polskie i szwajcarskie władze;
- działania niezbędne do osiągnięcia celów szczegółowych;
- planowany budżet działań informacyjno-promocyjnych dla projektu w wysokości 17 446,00 CHF;
- jednostkę odpowiedzialną z ramienia IR za działania informacyjno-promocyjne.

(dowód: akta kontroli str. 608)

Budżet na działania promocyjne i informacyjne ustalony umową w sprawie Realizacji Projektu wyniósł 50 000,00 zł (tj. 0,14% łącznych kosztów kwalifikowalnych Projektu) i obejmował pięć podkategorii (konferencje, tablice informacyjne, witrynę internetową, materiały promocyjne oraz inne koszty). W wyniku zmian wprowadzanych do powyższej umowy³⁹ budżet został zwiększony do kwoty 126 547,00 zł (tj. 0,29% łącznych kosztów kwalifikowalnych Projektu). IR pismem z 11 października 2013 r. wystąpiła do IP o przesunięcie wartości limitu z podkategorii „3 – Witryna internetowa” do podkategorii „2 – Tablice informacyjne” w kwocie 3 200,00 zł. Powyższa zmiana została zaakceptowana przez IP 15 października 2013 r.

Wnioskowane zmiany w konstrukcji budżetu Projektu oraz zmiany w zakresie przydzielonych alokacji środków odpowiednim podkategoriom były realizowane zgodnie z wymogami określonymi w § 18 ust. 1 i 2 umowy w sprawie Realizacji Projektu.

³⁹ Zmiany zostały wprowadzone aneksem nr 3 z dnia 6 lutego 2015 r. oraz aneksem nr 5 z dnia 9 listopada 2015 r. do umowy nr URP/SPPW/2.1.3/KIK/28 w sprawie Realizacji Projektu „Centrum Komunikacyjne w Legionowie”.

Łączne wydatki poniesione w okresie od 25 lipca 2012 r. do 30 września 2016 r. na działania informacyjne i promocyjne związane z Projektem wyniosły 41 277,70 zł, w tym wydatki kwalifikowalne 31 679,11 zł, tj. 25,1% łącznego budżetu na działania informacyjne i promocyjne.

Z informacji Kierownika Referatu SiFZ wynika, że zasadnicza część działań promocyjnych jest uwarunkowana zakończeniem prac inwestycyjnych w Projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 454-457, 497-500, 527-529, 664-668, 787-790)

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w IR realizowała działania promocyjne i informacyjne dotyczące Centrum Komunikacyjnego w Legionowie zarówno o zasięgu ogólnokrajowym, jak i lokalnym.

Działania informacyjne i promocyjne prowadzone przez IR polegały głównie na:

- a) publikacji 9 z 15 docelowych artykułów prasowych⁴⁰, w których zawarto m.in.: informacje o podpisaniu przez Urząd umowy o dofinansowanie Projektu obejmującego budowę dworca kolejowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą (garaż wielopoziomowy, perony dla autobusów, parking jednopoziomowy, droga dojazdowa); planowany okres realizacji; całkowity koszt realizacji; wysokość wkładu strony szwajcarskiej;
- b) zamówieniu 6 z 11 docelowych tablic informacyjno-promocyjnych. Usługa ta została zrealizowana na podstawie dwóch umów, w ramach których wykonano i zamontowano 4 tablice informacyjne oraz 2 tablice wizualizacyjne. W obydwu przypadkach tablice były opatrzone wymaganym logotypem, a na tablicach informacyjnych zawarto nazwę projektu i beneficjenta, wartości dofinansowania oraz formułę informującą o wsparciu uzyskanym z SPPW;
- c) zakupie materiałów promocyjnych obejmujących 100 zestawów podręcznych i 100 toreb sportowych;
- d) wykonaniu witryny internetowej na oficjalnej stronie Miasta Legionowo⁴¹ w zakładce „Centrum Komunikacyjne Legionowo”. Witryna została utworzona we własnym zakresie z wykorzystaniem infrastruktury informatycznej Urzędu. Prezentowane dane obejmują m.in. informacje o Projekcie, galerie związane z projektem i jego realizacją, archiwa związane ze stanem prac w danych miesiącach.

Inwestycje (budynek dworca, garaż wielopoziomowy, połączenie drogowe) realizowane w ramach Projektu były oznakowane tablicami informacyjnymi, a w przypadku dworca i garażu wielopoziomowego także tablicami wizualizacyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 609-671, 1368-1392)

W umowie w sprawie Realizacji Projektu zostały określone wartości docelowe wskaźników dla promowania Projektu⁴². Były to: liczba konferencji prasowych - 1; liczba zorganizowanych działań promocyjnych wraz z zaangażowaniem władz lokalnych - 2; liczba zainstalowanych tablic informacyjno-promocyjnych - 11 (po zmianach); liczba opublikowanych artykułów prasowych - 15; liczba materiałów informacyjnych wyprodukowanych i wydyskrebowanych - 5 000; liczba wydanych i wydyskrebowanych folderów wielojęzycznych - 1 000.

Wartość docelowa wskaźników odnosząca się do działań informacyjno-promocyjnych, wg stanu na 30 września 2016 r., w przypadku trzech produktów

⁴⁰ Artykuły ukazały się m.in. w Gazecie Wyborczej, Dzienniku Gazeta Prawna, Gazecie Miejskiej i Gazecie Powiatowej.

⁴¹ <http://www.legionowo.pl/pl/strefa-mieszkanca/urzadmiasta>.

⁴² Tabela wskaźników będąca załącznikiem nr 6 do umowy w sprawie Realizacji Projektu.

została zrealizowana na poziomie zerowym. Dotyczyło to konferencji prasowych, materiałów informacyjnych wyprodukowanych i wydanych oraz wydanych i wydanych folderów wielojęzycznych. Jak podała Pani Patrycja Wolińska, Kierownik Referatu SiFZ wartość wskaźników nie została zrealizowana z uwagi na niezakończenie działań rzeczowych związanych z realizowaną inwestycją. Planowana konferencja oraz wykonanie wydawnictw i materiałów informacyjnych związanych z Projektem zostały zaplanowane na zakończenie działań inwestycyjnych, jako podsumowanie całości Projektu i przedstawienie spodziewanych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 458-459, 496, 521-522, 664-667)

Działania informacyjne na temat współfinansowania Projektu były realizowane przez IR także ze środków spoza budżetu Projektu, m.in. poprzez zamieszczenie stosownych informacji na witrynie internetowej Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji SISKOM z siedzibą w Warszawie⁴³, relacje o stanie robót budowlanych w Polskim Radio i mediach szwajcarskich, a także relacje z otwarcia dworca w Telewizji Polskiej (TVP 3 – Kurier mazowiecki)⁴⁴ i LTV Legionowo.

(dowód: akta kontroli str. 665-671)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasowe działania Instytucji Realizującej związane z informacją i promocją realizowanego Projektu. Działania w tym zakresie były realizowane rzetelnie, zgodnie z umową w sprawie Realizacji Projektu.

6. Wykonywanie obowiązków w zakresie archiwizacji dokumentacji Projektu

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁵ oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie *instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych*⁴⁶ Prezydent Miasta wydał zarządzenie nr 102/2011⁴⁷, w którym m.in. określił sposób wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie oraz wyznaczył koordynatora czynności kancelaryjnych, w celu zapewnienia bieżącego nadzoru nad prawidłowością ich wykonywania, w szczególności w zakresie doboru klas z wykazu akt do załatwiania spraw, właściwego zakładania spraw i prowadzenia akt spraw oraz właściwego i terminowego przekazywania teczek aktowych do Archiwum Zakładowego.

(dowód: akta kontroli str. 1366-1367)

Dokumenty dotyczące realizacji Projektu były przechowywane w trzech komórkach organizacyjnych Urzędu, tj. w:

- Wydziale Inwestycji, który dysponował dokumentami dotyczącymi realizacji inwestycji, w tym m.in. umowami z wykonawcami i z podwykonawcami, protokołami odbiorów, korespondencją związaną z realizowaną inwestycją;

⁴³ <http://siskom.waw.pl/kp-dworce.htm>.

⁴⁴ <http://warszawa.tvp.pl/26902128/11092016>; <https://www.youtube.com/watch?v=9StT7wYzX-Y>.

⁴⁵ Dz. U. z 2016 poz. 446 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

⁴⁷ Zarządzenie nr 102/2011 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Legionowo.

- Referacie SiFZ, w którym przechowywane były m.in umowy o dofinansowanie, aneksy do umów, wnioski o płatność wraz z korespondencją w sprawie, dokumentacja dotycząca kontroli Projektu, dokumentacja dotycząca promocji oraz korespondencja z Instytucją Pośredniczącą;
- Referacie Księgowości, w którym znajdowała się m.in. dokumentacja z zakresu rozliczeń finansowych Projektu, w tym oryginały faktur VAT, wyciągi bankowe, umowy z wykonawcami i podwykonawcami, kserokopie protokołów odbioru.

Zgodnie z *Wytycznymi dla beneficjenta*⁴⁸, dokumenty dotyczące projektu winny być czytelne niezależnie od upływu czasu. Oględziny wykazały, że dokumenty dotyczące Projektu przechowywane były w odrębnych, zamykanych na klucz szafach, na których zamieszczono informacje o Projekcie realizowanym w ramach SPPW. Dokumenty gromadzone były w sposób uporządkowany w opisanych segregatorach z naklejkami informacyjnymi o Projekcie. Badane w trakcie kontroli dokumenty dotyczące Projektu były czytelne. Na dokumentach zamieszczone było logo SPPW oraz formuła informująca o wsparciu uzyskanym z SPPW.

(dowód: akta kontroli str. 1360-1365)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania IR w zakresie archiwizacji dokumentacji Projektu. Instytucja Realizująca posiadała wewnętrzne regulacje dotyczące przechowywania i archiwizacji, stosownie do wymogów określonych dla dokumentacji SPPW oraz w sposób uporządkowany przechowywała dokumentację Projektu.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Ujmowanie w księgach rachunkowych wydatków dotyczących Projektu zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*.
2. Dokonywanie opisów merytorycznych dowodów księgowych do ujęcia w księgach rachunkowych zgodnie ze stanem rzeczywistym.
3. Przekazywanie raportów okresowych z realizacji Projektu w wymaganych terminach.

⁴⁸ Realizacja projektów w ramach SPPW – Wytyczne dla beneficjentów Priorytetu nr 1 oraz nr 2.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia listopada 2016 r.

Kontrolerzy
Stefan Bator
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

Edyta Jamioł
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis