



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.007.02.2018

Pan Przemysław Gorgol
p.o. Dyrektora
Centrum Unijnych Projektów Transportowych
Plac Europejski 2, 00-844 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione uchwałą Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli
nr KPK-KPO.443.072.2019 z dnia 14 maja 2019 r.

P/18/032 – Bariery rozwoju transportu intermodalnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: CUPT), Plac Europejski 2,
00-844 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Przemysław Gorgol, p.o. Dyrektor CUPT, od 03.03.2016 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Paweł Szaciłło, Dyrektor CUPT, 03.04.2012 r. – 24.02.2016 r.

Piotr Lipiec, p.o. Dyrektor CUPT, 25.02.2016 r. - 02.03.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-12)

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Dostępność narzędzi wsparcia publicznego dla transportu intermodalnego z wykorzystaniem środków UE.
2. Weryfikacja osiąganych wyników na poziomie projektów i programów operacyjnych w zakresie transportu intermodalnego.

Okres objęty kontrolą

Lata 2015-2018 (I półrocze) do czasu zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały związek z obszarem badań kontrolnych.

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art.2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury

Kontrolerzy

1. Paweł Zambrzycki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KIN/72/2018 z 27.09.2018 r.
2. Karolina Liberadzka-Czubowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KIN/76/2018 z 9.10.2018 r.
3. Tomasz Biczysk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KIN/86/2018 z 29.11.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia pozytywnie działania CUPT w zakresie udostępnienia narzędzi wsparcia publicznego dla transportu intermodalnego z wykorzystaniem środków UE oraz w zakresie weryfikacji osiąganych wyników na poziomie projektów i programów operacyjnych w zakresie transportu intermodalnego w latach 2015-2018 (I połowa).

NIK wskazuje jednakże, że zaniechanie analizy przygotowania specyfikacji przetargowych przez wnioskodawców w konkursie nr POLiŚ 3.2/1/16³ może w trakcie wdrażania projektów intermodalnych skutkować nieprawidłowościami związanymi z realizacją przetargów, które w poprzedniej perspektywie finansowej POLiŚ 2007-2013 były jedną z głównych przyczyn niezrealizowania projektów o wartości prawie 23% pierwotnej puli dofinansowania.

NIK zauważa, że stosowane narzędzia kontroli na miejscu nie zapewniły pełnej kontroli prawidłowości wdrożenia i wykorzystania zgodnie z celami projektu systemu teleinformatycznego w jednym z terminali⁴, co doprowadziło do łącznej wypłaty kwoty dofinansowania w wysokości 623 894,63 zł pomimo, że system nie był wykorzystywany do obsługi przeładunków.

Uzasadnienie oceny ogólnej

CUPT rzetelnie opracował regulaminy i przeprowadził konkursy w zakresie wyboru projektów dotyczących rozwoju transportu intermodalnego. Działania CUPT zakończyły się zatwierdzeniem do realizacji 31 projektów o łącznej wartości dofinansowania 1 133 763 540,91 zł³.

NIK ocenia, że nieprzeprowadzenie analizy przygotowania specyfikacji przetargowych przez wnioskodawców w projektach złożonych w konkursie nr POLiŚ 3.2/1/16 może stanowić ryzyko wystąpienia nieprawidłowości związanych z realizacją przetargów w projektach intermodalnych POLiŚ 2014-2020: opóźnień proceduralnych, błędów w formułowaniu dokumentów przetargowych i błędów proceduralnych naruszających zasady konkurencyjnego wyboru ofert.

W perspektywie POLiŚ 2007-2013 CUPT rzetelnie obsługiwał projekty intermodalne, przyczyniając się do wykorzystania 99,3% dofinansowania umów związanych z ich realizacją (łącznie w 21 projektach wypłacono: 470 129 103,09 zł).

W ocenie NIK, stosowane przez CUPT narzędzia kontroli na miejscu nie zapewniły weryfikacji wykorzystania zgodnie z celami projektu systemu teleinformatycznego w EUROPORCIE Małaszewicze, na którego realizację wypłacono kwotę dofinansowania w wysokości 623 894,63 zł pomimo, że system nie był wykorzystywany do obsługi przeładunków. W katalogu narzędzi kontroli znajdowały się wizje lokalne, wywiady z pracownikami zaangażowanymi w realizację przedmiotowego projektu oraz przyjęcie wyjaśnień, jednak nie zapewniono, aby środki te zastosowano w sposób dający racjonalne zapewnienie o prawidłowości realizacji kontrolowanego elementu projektu.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POLiŚ) na lata 2014-2020.

⁴ W EUROPORCIE Małaszewicze.

CUPT rzetelnie realizował zadania monitorowania wskaźników produktu⁵ w projektach oraz rezultatu strategicznego, a także wskaźników oceny postępu wdrażania osi priorytetowych, osiągania celów pośrednich i końcowych, a przesunięcie terminów ewaluacji było uzasadnione dłuższym od pierwotnie planowanego naborem projektów w ramach POIiŚ 2014-2020.

CUPT odnotował wyższy niż planowany wzrost liczby wspartych terminali o 260% (z 5 do 13 w 2015 r.) i wielkości ładunków obsługiwanych przez wsparte terminale średnio o 134,6%. NIK zwraca jednak uwagę na zbyt szeroką definicję wskaźnika ładunków obsługiwanych przez wsparte terminale, której stosowanie powoduje brak możliwości porównywania wskaźnika pomiędzy projektami i jego małą przydatność dla oceny wielkości przeniesienia pracy przewozowej z dróg na kolej. Mimo, że definicję tę ustaliła Instytucja Zarządzająca POIiŚ, NIK ocenia działania CUPT, jako niewystarczające dla rzetelnego określenia metodologii jednolitego podawania wskaźników przez beneficjenta indywidualnie, zważywszy, że skutecznie wnioskował do Instytucji Zarządzającej POIiŚ o zmianę sposobu wykazywania tego wskaźnika w projektach jednocześnie realizowanych na terenie tego samego terminala, dla uniknięcia ryzyka wielokrotnego zliczania przeładunków⁶.

Działania CUPT w zakresie udzielania wsparcia finansowego realizowanego ze środków publicznych oraz funduszy unijnych dla rozwoju transportu intermodalnego wniosły istotny wkład we wzrost przewozów intermodalnych latach 2011-2017 z 5,4 mln t do 14,7 mln t (o 249%).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Dostępność narzędzi wsparcia publicznego dla transportu intermodalnego z wykorzystaniem środków UE
Opis stanu faktycznego	1.1 W okresie 2015-2018 (I półrocze) wsparcie publiczne dla transportu intermodalnego z wykorzystaniem środków UE perspektywy finansowej 2014-2020 kierowane było na podstawie zasad udzielania wsparcia ze środków UE z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (dalej: POIiŚ 2014-2020), działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych (grupa C Transport intermodalny). Zasady określone były w unijnych i krajowych aktach prawnych ⁸ . Instytucją odpowiedzialną za realizację tej formy pomocy było Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

⁵ W przypadku działania 7.4 POIiŚ 2007-2013 wskaźnikiem produktu (PA) była „liczba wybudowanych centrów logistycznych/terminali kontenerowych i/lub liczba przebudowanych centrów logistycznych/terminali kontenerowych”.

⁶ Na wniosek CUPT z 22.07.2015 r. Instytucja Zarządzająca POIiŚ przychyliła się dn. 3.08.2015 r. do zmiany polegającej na wykazywaniu wartości bazowej wskaźnika z wcześniej rozpoczętego projektu, a finalnej – z projektu, który później osiągnie założoną wartość.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ 1) Umowie Partnerstwa na lata 2014-2020, zatwierdzonej przez Komisję Europejską w dniu 23 maja 2014 r., ze zm.;

2) Programie Operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020”, zatwierdzonym decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej z dnia 16 grudnia 2014 r. o nr C (2014) 10025, ze zm. (dalej: POIiŚ 2014-2020);

2a) wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wydanych na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431);

CUPT pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej, która zobowiązana była do realizacji powierzonych jej zadań na podstawie porozumienia podpisanego z Instytucją Zarządzającą (dalej: IZ) tj. Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju⁹ (dalej: Porozumienie z IZ). Na podstawie §1 Porozumienia z IZ CUPT realizował zadania zgodnie z systemem realizacji POLiŚ 2014-2020, w szczególności zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, celami określonymi w POLiŚ 2014-2020, Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych POLiŚ 2014-2020, wytycznymi wydawanymi na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (dalej: ustawa wdrożeniowa)¹⁰, zaleceniami IZ POLiŚ 2014-2020, Opisem Systemu Zarządzania i Kontroli oraz w oparciu o zaakceptowaną przez Dyrektora CUPT Instrukcję wykonawczą. Ponadto Instytucja Pośrednicząca zapewnia prawidłową realizację zadań wynikających z Porozumienia z IZ, w szczególności poprzez prowadzenie w stosunku do potencjalnych beneficjentów oraz beneficjentów działań informacyjnych i promocyjnych (w tym edukacyjnych), prowadzenie kontroli projektów w ramach osi priorytetowych, oraz zawieranie umów o dofinansowanie zgodnie ze wzorem udostępnionym przez IZ.

(dowód: akta kontroli str. 561)

W ramach sprawdzenia zgodności zasad udzielania wsparcia ze środków UE z POLiŚ 2014-2020, działanie 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych (grupa C Transport intermodalny), elementem weryfikacji wniosków było przeprowadzenie przez CUPT analizy kosztów i korzyści (dalej: AKK). W ramach AKK weryfikacji zgodności z wytycznymi unijnymi i krajowymi podlegały analizy: popytu, wariantów, trwałości finansowej, finansowa, ekonomiczna, wrażliwości oraz ryzyka. Sprawdzana była zarówno metodyka wykonania przez wnioskodawcę tych analiz, jak i ich wzajemna spójność. Szczegółowej weryfikacji poddawany był również model ekonomiczno-finansowy stanowiący obowiązkowy załącznik do wniosku o dofinansowanie. W toku oceny modelu ekonomiczno-finansowego beneficjenci otrzymywali od CUPT uwagi w zakresie błędów metodycznych, spójności oraz błędów czysto rachunkowych.

-
- 3) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 320-469, ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem 1303/2013;
- 4) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 281-288, ze zm.);
- 5) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 289-301, ze zm.);
- 6) rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającym rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz. U. UE L 193 z 30.07.2018 r., str. 1), zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”;
- 7) ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.), zwanej dalej „uofp”;
- 8) Porozumieniu w sprawie współpracy pomiędzy Ministrem Rozwoju a Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych zawartym w dniu 26 lipca 2016 r.
- ⁹ Porozumienie w sprawie realizacji „Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” na lata 2014-2020 dla osi priorytetowych III Rozwój infrastruktury transportowej przyjaznej dla środowiska i ważnej w skali europejskiej i IV Zwiększenie dostępności do transportowej sieci europejskiej z dn. 25.11.2014 r.
- ¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz.1431.

Umowa o dofinansowanie podpisywana była w oparciu o dokumentację, która spełniała obowiązujące w danym konkursie kryteria formalne i merytoryczne, w tym dotyczące poprawności analiz finansowo-ekonomicznych.

(dowód: akta kontroli str. 37-48, 372-375)

Instytucja Zarządzająca w dniu 26 października 2018 r. zatwierdziła listę rankingową uwzględniającą wszystkie projekty wybrane do dofinansowania, które w ramach konkursu nr 3.2 C. Transport Intermodalny spełniły kryteria oceny i uzyskały wymaganą liczbę punktów. Punkty przyznawane były beneficjentom m.in. za wyniki AKK, przeprowadzonej zgodnie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu Wykonawczym Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia", deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu "Europejska współpraca terytorialna"¹¹ (dalej: rozporządzenie wykonawcze KE dotyczące AKK). Elementem obligatoryjnym AKK było przeprowadzenie analizy ryzyka projektu według określonych w rozporządzeniu wykonawczym KE dotyczącym AKK rodzajów ryzyka. Ryzyka te mogły być uzupełnione przez Państwo Członkowskie o dodatkowe ryzyka w danym obszarze wg potrzeb. Podstawowe ryzyka dla obszaru transport intermodalny zostały określone w załączniku III do rozporządzenia, w tabeli II i w zakresie stwierdzonej nieprawidłowości weryfikacji wniosków o dofinansowanie dotyczyły m.in.: „ryzyka administracyjnego i ryzyka związanego z udzielaniem zamówień: (iv) opóźnienia proceduralne (v) pozwolenia na budowę (vi) pozwolenia na użytkowanie”.

(dowód: akta kontroli str. 37-48, 176, 372-375)

W naborze zakończonym w dniu 8.01.2018 r. CUPT dokonał weryfikacji wniosków złożonych zgodnie z kryteriami wyboru projektów, zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący dla POIiŚ 2014-2020, Oś priorytetowa III, Rozwój sieci drogowej TEN – T i transportu multimodalnego. W zatwierdzonych kryteriach, w wersji z 15.09.2017 r., dla części C. Transport Intermodalny, zawarto m. in. wymóg przeprowadzania przez CUPT oceny beneficjenta pod kątem stanu przygotowania projektu.

(dowód: akta kontroli str. 376-377, 499-518, 559-560)

Kryterium zakładało m.in. dokonanie przez CUPT oceny gotowości dokumentacji przetargowej dla każdego projektu i przyznanie punktacji w zależności od stanu zaawansowania dokumentacji. Beneficjent, który posiadał dokumentację dla 100% planowanych wydatków otrzymać miał 3 punkty. Dla dokumentacji przygotowanej w 50% lub 30% wydatków w ramach projektu przewidziano odpowiednio przyznanie 1 i 2 punktów. Tak określone kryterium spełniało wymagania dla elementów określonych w AKK, tj. w załączniku III do rozporządzenia, tabeli II, zawartych w rozporządzeniu wykonawczym KE dotyczącym AKK.

¹¹ Dz. U. UE. L. z 2015 r. nr 38 poz.1 ze zm.

W dniu 24.07.2017 r. CUPT skierowało wniosek do Instytucji Zarządzającej o zmianę kryteriów wyboru projektów (konkurs ogłoszono w 2016 roku, rozstrzygnięcie miało nastąpić w 2018 roku). Instytucja Zarządzająca zatwierdziła na wniosek CUPT zmiany kryteriów. Według nowej wersji kryteriów, stosowanej do oceny projektów w 2018 roku beneficjent był zobowiązany do złożenia oświadczenia informującego o zaawansowaniu przygotowania dokumentacji (w %) oraz wyrażenia zgody na udostępnienie do wglądu specyfikacji na żądanie CUPT. Działając zgodnie ze zmienionymi w trakcie trwania naboru w 2018 r. zasadami, CUPT przyznało po 3 punkty każdemu beneficjentowi, który oświadczył, że przygotował 100% dokumentacji. Dyrektor CUPT wyjaśnił, że w okresie od zmiany kryteriów do dnia zakończenia kontroli, nie skorzystano z prawa wglądu w specyfikację techniczną w odniesieniu do żadnego projektu.

Kryteria wyboru projektów były niezgodne z wymaganiami analizy kosztów i korzyści, w zakresie oceny ryzyka: „Przygotowanie projektu do realizacji”, którą każde państwo członkowskie ma przeprowadzić dla projektów zgłoszonych w konkursie o dofinansowanie wg. wzoru przedstawionego w załączniku do rozporządzenia wykonawczego KE dotyczącego AKK. Załącznik ten zawierał tabelę¹² II Analiza Kosztów i Korzyści, zgodnie z którą dla każdego projektu państwo członkowskie sprawdzało w szczególności: główne rodzaje ryzyka dla danego sektora i przeprowadzając AKK było zobowiązane ocenić zamówienia publiczne, dla których nieprzygotowanie pełnej dokumentacji stanowiło zagrożenie terminowej realizacji projektu.

Dyrektor CUPT, wyjaśniając powody niedokonania oceny przygotowania pełnej dokumentacji zamówień publicznych poinformował, że w CUPT przyjęto, iż dla oceny projektów w powyższym zakresie wystarczające będzie oświadczenie wnioskodawcy, zaś w przypadku wątpliwości możliwa będzie weryfikacja posiadania specyfikacji technicznych i dokumentacji przetargowej po wezwaniu wnioskodawcy do uzupełnienia aplikacji konkursowej. Wnioskodawcy mieli też prawo do kontroli ex-ante procedur zawierania umów, z czego skorzystali. Ponadto CUPT uznało, że weryfikowanie na etapie konkursu dokumentacji przetargowej dot. konkretnego zamówienia byłoby bezprzedmiotowe, bowiem celem kontroli ex-ante było sprawdzenie dokumentacji bezpośrednio przed wszczęciem postępowania. Departament Kontroli dokonywał weryfikacji/kontroli ex-ante postępowań z działania 3.2 łącznie w 17 postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 388-396, 474-484)

Na etapie oceny wniosków o dofinansowanie CUPT terminowo¹³ oceniał projekty złożone w ramach konkursu nr POIiŚ 3.2/1/16 (w działaniu 3.2 POIiŚ 2014-2020). W konkursie, w którym nabór trwał od 30.12.2016 r. do 08.01.2018 r. złożono 52 projekty, spośród których zatwierdzono 31, odrzucono 16 i pozostawiono bez

¹² 1. Tabela II, Główne rodzaje ryzyka dla danego sektora, które należy uwzględnić w ocenie ryzyka dla obszaru: Drogi, kolej, transport publiczny, lotniska, porty morskie, transport intermodalny. Ryzyko związane z popytem: (i) prognozy ruchu inne niż przewidywano Ryzyko projektowe: (ii) niewystarczające ankiety i badania dotyczące obiektów (iii) niewłaściwe oszacowanie kosztów projektu Ryzyko administracyjne i ryzyko związane z udzielaniem zamówień: (iv) opóźnienia proceduralne (v) pozwolenia na budowę (vi) pozwolenia na użytkowanie Ryzyko związane z nabyciem gruntów: (vii) koszty gruntów wyższe niż przewidywano (viii) opóźnienia proceduralne Ryzyko związane z budową: (ix) przekroczenie kosztów projektu (x) powódź, osuwiska itd. (xi) znaleziska archeologiczne (xii) ryzyko związane z przedsiębiorcą budowlanym (bankructwo, brak zasobów) Ryzyko operacyjne: (xiii) koszty operacyjne i koszty utrzymania wyższe niż przewidywano 13.2.2015 L 38/56 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej PL Sektor/podsektor Ryzyko Szczególne Ryzyko finansowe: (xiv) pobór opłat za przejazd niższy niż przewidywano Ryzyko regulacyjne: (xv) zmiany w wymogach środowiskowych Inne rodzaje ryzyka: (xvi) sprzeciw społeczny Działalność badawcza,

¹³ Terminy ustalono zgodnie z przepisami rozdziału 13 „Wybór projektów” ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431).

rozpatrzenia 5. Średni czas od wpływu do zatwierdzenia wniosku wyniósł 297 dni, w tym uzupełnienia zajęły średnio 70 dni. CUPT wystąpił do wszystkich wnioskodawców o uzupełnienie wniosków (minimum dwukrotnie). Przyczyną pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia było nieprzesłanie brakującej dokumentacji formalnej przez wnioskodawców lub ich wycofanie. Przyczyną odrzucenia była niezgodność projektów z wymaganiami prawa dotyczącego ochrony środowiska, niespełnienie przez wnioskodawcę kryteriów trudnej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa w rozumieniu unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa, niezłożenie koniecznych uzupełnień na etapie oceny kryteriów formalnych lub merytorycznych. 11 spośród 16 wnioskodawców, których projekty odrzucono złożyło protesty, których Instytucja Zarządzająca nie rozpatrzyła do czasu zakończenia niniejszej kontroli. Uzasadnieniem złożonych protestów było zakwestionowanie przyczyn odrzucenia wniosków wymienionych powyżej. Dwóch wnioskodawców złożyło wnioski o przywrócenie terminu na przekazanie uzupełnień lub wyjaśnień do dokumentacji, jednak z uwagi na brak podstawy do przywrócenia terminu wnioski te pozostawiono bez rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 177-179, 211-216, 519-520)

Dyrektor CUPT powołał w dniu 10.01.2018 r. na podstawie załącznika nr 1 do Regulaminu konkursu w działaniu 3.2 POIiŚ 2014-2020 Komisję Oceny Projektów (dalej: KOP), w składzie 35 osobowym, uzupełnionym następnie o 19 osób¹⁴. KOP oceniała projekty działając na podstawie swojego regulaminu, stanowiącego część Regulaminu konkursu, który został zatwierdzony przez IZ w dniu 25.11.2016 r. Członkowie KOP złożyli Deklaracje bezstronności i poufności członka komisji oceny projektu. Do dnia zakończenia czynności w ramach niniejszej kontroli do CUPT nie wpłynęły skargi na działania KOP lub jej członków.

(dowód: akta kontroli str. 180-181, 518)

Na podstawie listy złożonych projektów CUPT stwierdził, że wstępna pula środków zarezerwowana na wsparcie w ramach działania 3.2 w wysokości 1 mld zł będzie niewystarczająca. W związku z tym zwrócił się do IZ o zwiększenie puli. W odpowiedzi przesłanej 18.05.2018 r. IZ poinformowała o notyfikacji zwiększenia puli na działanie 3.2 o 1 mld zł. W efekcie ocena projektów w konkursie nr POIiŚ 3.2/1/16 zakończyła się akceptacją 31 projektów o łącznej wartości 1 133 763 540,91 zł.

(dowód: akta kontroli str. 518, 559-560)

1.2 W okresie objętym kontrolą realizowane były projekty, które otrzymały dofinansowanie w ramach POIiŚ 2007-2013, priorytet VII Transport przyjazny środowisku, działania 7.4 Rozwój transportu intermodalnego¹⁵. W tej perspektywie budżetowej zawartych było 26 umów na realizację projektów, przy czym 5 umów zostało rozwiązanych w okresie 2.02-30.03.2015 r. głównie z uwagi na nieprawidłowości w ich wdrażaniu¹⁶. Łączna kwota dofinansowania 26 umów wynosiła pierwotnie 684 106 861,79 zł. Kwota dofinansowania 5 rozwiązanych umów wynosiła 155 463 398,26 zł¹⁷. Pierwotna kwota dofinansowania przyznanego 21 realizowanym umowom wynosiła 528 643 463,53 zł. W wyniku wprowadzenia zmian w zakresach tych umów i wysokości dofinansowania (częściowo:

¹⁴ Pismem z 11.01.2018 r., 16.01.2018 r., 29.01.2018 r., 2.02.2018 r., 19.02.2018 r.

¹⁵ W roku 2015 realizowane były głównie końcowe etapy projektów intermodalnych w ramach POIiŚ 2007-2013. Umowy na ich dofinansowanie zawarte były pomiędzy 12.03.2012 r. a 11.03.2014 r.

¹⁶ Głównie w zakresie realizacji zamówień publicznych oraz wstrzymywania realizacji zadań.

¹⁷ Umowy te były zawarte przez 3 beneficjentów, przy czym kwota ostatecznie wypłaconego dofinansowania wyniosła 0 zł (w przypadku wypłaty wsparcia beneficjenci dokonali zwrotu otrzymanych środków).

przeniesienia zaoszczędzonych środków między umowami) ostateczna kwota przyznanego dofinansowania wyniosła 473 449 182,18 zł, z których CUPT wypłacił beneficjentom 470 129 103,09 zł (99,3% wartości dofinansowania umów po aneksowaniu oraz 88,9% pierwotnie przyznanego dofinansowania). Spośród 21 zrealizowanych projektów 3 dotyczyły zakupu środków transportu intermodalnego (zakup wagonów i naczep - wypłacona kwota dofinansowania 46 006 228,36 zł), a pozostałe budowy, modernizacji i wyposażenia 15 terminali przeładunkowych (wypłacona kwota dofinansowania 424 122 874,73 zł).

(dowód: akta kontroli str. 15-18, 207-208, 211-230, 539-553, 565-566)

W realizowanych projektach intermodalnych POLiŚ 2007-2013 CUPT przeprowadził łącznie 163 kontrole, z czego 123 (75%) dotyczyły realizacji zamówień publicznych (55 bez zastrzeżeń, 44 z istotnymi zastrzeżeniami, 24 z nieistotnymi), 21 (13%) odbyło się w formie kontroli na miejscu (11 bez zastrzeżeń, 5 z istotnymi zastrzeżeniami, 5 z nieistotnymi), a 19 (12%) na dokumentach (kontrole na zakończenie projektu z wynikiem bez zastrzeżeń).

Prawidłowość prowadzenia zamówień publicznych¹⁸ stanowiła element znaczącego ryzyka w projektach. Łączna kwota wydatków kwalifikowanych w projektach intermodalnych w działaniu 7.4 POLiŚ 2007-2013 wyłączona z wniosków o płatność w wyniku przeprowadzenia kontroli zamówień publicznych wyniosła 75 897 485,53 zł. Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia postępowań o zamówienia oraz zwłoka we wdrażaniu prac były głównymi czynnikami, skutkującymi zawieszeniem realizacji i w konsekwencji rozwiązaniem umów¹⁹ dotyczących dofinansowania 5 znaczących kwotowo projektów o łącznej wartości dofinansowania 155 463 398,26 zł, co stanowiło 22,7% pierwotnego dofinansowania wszystkich zawartych umów w ramach działania 7.4 POLiŚ 2007-2013. Aby zmniejszyć to ryzyko CUPT prowadził szkolenia dla beneficjentów dotyczące m.in. prawidłowości prowadzenia postępowań publicznych²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 21-34, 37-48, 181-183, 564, 567-588)

1.3 Na poprawę rozwoju terminali intermodalnych potencjalny wpływ miały także projekty realizowane w ramach Instrumentu „Łącząc Europę”²¹ (ang. Connecting Europe Facility, dalej: CEF), którym CUPT, jako Instytucja Wdrażająca zapewniało obsługę w zakresie wskazanym w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i Finansów z dn. 20.10.2017 r., w porozumieniu z Ministrem Inwestycji i Rozwoju z dn. 7.09.2015 r. oraz w we wzorze umowy (ang. Grant Agreement) i dokumentacji towarzyszącej audytowi finansowemu udostępnianej przez Komisję Europejską. Na tej podstawie CUPT przeprowadzał wstępną analizę wniosków, które wymagały akceptacji Państwa Członkowskiego (Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju) przed złożeniem wniosku o finansowanie bezpośrednio do Komisji Europejskiej. O przyznaniu dofinansowania decydowała Komisja Europejska. Wnioskodawcy mogli złożyć wnioski jedynie w trakcie trwającego konkursu (ang. Call for proposals). Komisja podejmowała decyzję, oceniając projekt pod kątem spełnienia konkretnych kryteriów – nie tylko kwalifikowalności beneficjenta czy projektu, ale także pod

¹⁸ Ryzyko to istniało niezależnie od tego, czy beneficjent podlegał ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.), czy nie.

¹⁹ Na zawieszenie realizacji tych projektów miała też wpływ zmiana planów i strategii rozwoju beneficjenta na rynku polskim, zmiany organizacyjne i własnościowe w spółce beneficjenta, zmiany koncepcji i zakresu inwestycji wywołane kryzysem gospodarczym w Europie i zmianami w strumieniu transportu kontenerów

²⁰ Szkolenia odbyły się 31.08.2010 r., 19.04.2012 r., 22.10.2012 r., 29.11.2012 r.

²¹ O którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”, zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającym rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, str. 129, ze zm.)

kątem zakresu, dojrzałości, jakości, spodziewanych efektów. Projekty porównywane były również pomiędzy sobą (konkurując).

Weryfikacja przez CUPT miała na celu nie tylko ocenę projektu, ale także podniesienie jakości dokumentacji. Budżet Instrumentu na lata 2014-2020 w sektorze transportu został podzielony na dwie części: pulę kohezyjną dla poszczególnych państw kohezyjnych²² (z tej kwoty udostępniono Polsce ok. 4,14 mld EUR) oraz pulę ogólną (środki dostępne dla wszystkich państw członkowskich). Oprócz standardowego montażu finansowego projektów (tj. środków dotacji uzupełnionych przez środki beneficjenta), dopuszczono także wykorzystanie dodatkowego finansowania zwrotnego pochodzącego z krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych (ang. blending). Maksymalny poziom dofinansowania w puli kohezyjnej wynosił 85% kosztów kwalifikowanych projektu, a w puli ogólnej 20-30% dla projektów inwestycyjnych i 50% dla projektów studyjnych.

Wśród projektów CEF, które w przyszłości będą miały bezpośredni wpływ na rozwój transportu intermodalnego były realizowane:

- 2015-PL-TM-0034-W „Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni”, którego realizację przewidziano na okres od 1.09.2016 r. do 31.12.2020 r., a całkowita wartość projektu wynosiła 849 999 999,08 zł (wartość dofinansowania z UE: 722 499 998,77 zł; beneficjent: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.);
- 2015-PL-TM-0006-W „Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk”, którego realizację przewidziano na okres od 1.09.2016 r. do 31.12.2020 r., a całkowita wartość projektu wynosiła 575 046 983,16 zł (wartość dofinansowania z UE: 470 100 906,70 zł; beneficjent: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.);
- 2015-PL-TM-0125-W „Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu”, którego realizację przewidziano na okres od 30.08.2016 r. do 31.12.2020 r., a całkowita wartość projektu wynosiła 628 178 411,86 zł (wartość dofinansowania z UE: 533 951 651,20 zł; beneficjent: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.).

Projekty powyższe znajdowały się w początkowej fazie realizacji (dotychczas wypłacona dla nich kwota dofinansowania była mniejsza niż 0,3% dofinansowania przewidzianego w Grant Agreement).

(dowód: akta kontroli str. 37-176, 184-203, 211-227)

1.4 Zadania obsługi projektów dotyczących transportu intermodalnego zostały przypisane komórkom w regulaminie organizacyjnym CUPT, jednak sposób ich przypisania ulegał istotnym zmianom. W kontrolowanym okresie do 11.05.2017 r. w regulaminie organizacyjnym CUPT²³ zadania prowadzenia projektów w ramach POLiS przypisano 3 Departamentom Wdrożeniowym oznaczonym w nazwie cyframi rzymskimi I, II i III, w których wyróżniono 10 Wydziałów Projektowych oznaczonych w nazwie kolejnymi cyframi rzymskimi I-X. Lista realizowanych zadań opisanych w regulaminie w przypadku wszystkich wydziałów była identyczna. Instrumenty

²² Wysokość puli kohezyjnej dostępnej do końca 2016 r. z Funduszu Spójności wynosiła 11,3 mld EUR.

²³ Zarządzenie nr 48 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11.09.2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Dz. U. MliR z 2014 r. poz. 68).

wsparcia w ramach POLiŚ nie zostały zatem przypisane do konkretnych wydziałów, a do departamentu - w 1 ustępie rozpoczynającym opis jego zadań. Zadania dotyczące wsparcia projektów intermodalnych (działanie 7.4 POLiŚ 2007-2013) realizował Departament Wdrożeniowy III, zgodnie z zapisem §13 ust. 1 regulaminu organizacyjnego CUPT: „Do zadań Departamentu Projektowego III (DP III) w zakresie działań 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 POLiŚ należy, w szczególności (...)”²⁴. Powyższe uogólnione zapisy regulaminów organizacyjnych zostały zamieszczone również w „Opisie systemu zarządzania i kontroli Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013”²⁵ oraz w „Instrukcji wykonawczej Instytucji Wdrażającej Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko okres programowania 2007-2013 - Priorytety VI, VII, VIII”²⁶.

Zmiana sposobu opisu zadań nastąpiła wraz z wprowadzeniem regulaminu organizacyjnego CUPT w dn. 12.05.2017 r.²⁷, w wyniku którego m.in. połączono Departamenty Wdrożeniowe I, II i III. Następnie, Dyrektor CUPT określił wewnętrzną strukturę organizacyjną i zadania departamentów oraz przypisał szczegółowo zadania do poszczególnych wydziałów, które tym razem zostały zróżnicowane z uwagi na różnice we wdrażanych działaniach POLiŚ i CEF. Zadania związane z prowadzeniem projektów dotyczących transportu intermodalnego w działaniu 7.4 POLiŚ 2007-2013 oraz 3.2 POLiŚ 2014-2020 przypisano Wydziałowi Projektów Intermodalnych (dalej: WPI)²⁸. Zadania powiązane z rozwojem transportu intermodalnego w ramach CEF przypisano Wydziałowi Projektów Drogowych I (dalej: WPD I), Wydziałowi Projektów Kolejowych III (dalej: WPK III) oraz Wydziałowi Projektów Morskich, Śródlądowych i Multibranzowych²⁹. Wydziały te zajmowały się projektami, które mogły mieć wpływ na rozwój transportu intermodalnego, choć nie były realizowane w ramach działań wprost dedykowanych temu transportowi³⁰. Powyższe zmiany mogły korzystnie wpływać na obsługę projektów z uwagi na szczegółowo określony zakres odpowiedzialności oraz zgrupowanie tematyczne projektów w wyspecjalizowanych komórkach organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 488-498, 561)

W związku z uruchomieniem instrumentów wsparcia w ramach nowej perspektywy POLiŚ 2014-2020 na poziomie dokumentów programowych zaplanowano wzrost zatrudnienia w komórkach obsługujących ten program³¹. Niezależnie od formalnych zapisów „Opisu funkcji i procedur w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020”, Dyrektor CUPT przypisywał pracownikom zadania

²⁴ Dyrektor CUPT wyjaśnił, że projektami intermodalnymi zajmował się Wydział Projektowy X w Departamencie Projektowym III.

²⁵ Zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą 23.09.2016 r.

²⁶ Zatwierdzonej przez Dyrektora CUPT 31.10.2014 r.

²⁷ Zarządzenie nr 20 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 12.05.2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Dz. U. MłB z 2017 r. poz. 32)

²⁸ §5 ust. 9 załącznika nr 1 do Zarządzenia Dyrektora CUPT nr 27/2017 z 1.08.2017 r.

²⁹ §5 ust. 1, 6 i 10 załącznika nr 1 do Zarządzenia Dyrektora CUPT nr 27/2017 z 1.08.2017 r.

³⁰ Projekty te dotyczyły elementów infrastruktury mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie transportu intermodalnego, jak np. odcinków linii kolejowych, dróg lądowych lub wodnych łączących terminale intermodalne z infrastrukturą kolejową, drogową lub transportem morskim.

³¹ Według Schematu organizacyjnego komórek zawartego w „Opisie systemu zarządzania i kontroli Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013” (wersja z 23.09.2016 r.; dalej: OSZIK) działaniami 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 POLiŚ w Departamencie Wdrożeniowym III zajmować się miały osoby zatrudnione na 4 etatach. Według „Opisu funkcji i procedur w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020” (wersja z 19.03.2015 r.; dalej: OFIP) w tym departamencie zadaniami związanymi z działaniami 3.2, 5.2 i 6.1 POLiŚ 2014-2020 (oraz zamykaniem POLiŚ 2007-2013) zajmować się miały osoby zatrudnione na 36 etatach (prognozowano wzrost do 46 etatów w 2016 r.). W ramach OSZIK do działań związanych z kontrolą instrumentów POLiŚ 2007-2013 przypisano 25,92 etatu w Departamencie Kontroli, natomiast w OFIP działaniami związanymi z kontrolą instrumentów POLiŚ 2014-2020 (oraz zamykaniem POLiŚ 2007-2013) zajmować się mieli pracownicy na 54 etatach (prognozowano wzrost do 57,55 etatu w 2016 r.).

w sposób elastyczny. Wyjaśnił, że pod koniec 2018 r. w obsługę projektów intermodalnych bezpośrednio zaangażowanych było 6 pracowników (oraz pozostawał nieobsadzony 1 wakat) w Wydziale Projektów Intermodalnych, natomiast w innych komórkach realizujących sprawy z zakresu ochrony środowiska, analiz, kontroli, płatności i ewidencji księgowej zadania były realizowane zgodnie z bieżącymi potrzebami i etaty nie były przypisane wprost do projektów intermodalnych. Poza realizacją zatrudnienia na powyższym poziomie, CUPT korzystał również ze wsparcia ekspertów z zewnętrznej firmy (wyłonionej w drodze przetargu) w celu realizacji zadań kontrolnych. W przypadku projektów intermodalnych wsparcie to miało formę udziału 2 ekspertów w kontroli na miejscu w Europocie w Małaszewiczach Dużych (projekt nr POIS.07.04.00-00-006/10), która odbyła się w dniach 30.03-14.04.2015 r. Następnie ten sam zewnętrzny zespół dokonał weryfikacji wdrożenia zaleceń pokontrolnych przez Europort Sp. z o.o. w listopadzie 2015 r.³². Fakt zlecenia zadań kontrolnych CUPT podmiotowi zewnętrznemu Dyrektor CUPT wyjaśnił brakiem możliwości obsadzenia zespołu kontrolnego przez pracownika CUPT, w sytuacji, w której założeniem była realizacja jak największej liczby kontroli na miejscu warunkująca terminowe zamknięcie POliŚ 2007-2013.

NIK zwraca uwagę, że niepełne zatrudnienie w komórkach organizacyjnych realizujących sprawy z zakresu wdrażania i kontroli projektów intermodalnych może wpływać negatywnie na jakość sprawowanego nadzoru nad tymi projektami.

(dowód: akta kontroli str. 277-326, 384-387, 488-498, 561)

1.5 CUPT przeprowadził kampanię informacyjną dla potencjalnych beneficjentów i wnioskodawców projektów dotyczących rozwoju transportu intermodalnego, wykorzystując narzędzia komunikacji:

- stronę internetową CUPT oraz inne strony internetowe (10 artykułów na stronie CUPT oraz 17 na innych stronach – głównie w zakresie informacji o zawartej umowie dla kolejnego projektu);
- szkolenia dla potencjalnych beneficjentów (4 dla POliŚ 2007-2013, 2 dla POliŚ 2014-2020, 1 dla CEF);
- promocję podczas wydarzeń branżowych (5 wydarzeń);
- promocję podczas wydarzeń własnych (w tym konferencji tematycznej 5.11.2018 r.)
- publikacje własne (2 pozycje);
- Biuletyn CUPT (miesięcznik - dystrybuowany elektronicznie oraz publikowany na stronie www.cupt.gov.pl/biuletyn-aktualny) – 8 artykułów i ogłoszeń;
- publikacje w prasie (1 artykuł i 3 ogłoszenia).

³² Zlecone zadania dotyczyły: kontroli finansowej realizacji projektu, sprawdzenia zgodności danych wskazanych przez beneficjenta we wniosku o płatność pośrednią w części dotyczącej przebiegu realizacji projektu ze stanem rzeczywistym, zgodności z umową o dofinansowanie i harmonogramem.

Działania te były adresowane głównie do firm branży transportowej. Nabory wniosków poprzedzone były publikacją ogłoszenia w prasie o zasięgu ogólnopolskim. W okresie pomiędzy ogłoszeniem o naborze wniosków a terminem składania wniosków każdorazowo prowadzone były szkolenia dla potencjalnych beneficjentów z zakresu wypełniania wniosku i innych kwestii związanych z dostępem do środków. Pytania przesyłane do CUPT dotyczące prowadzonego konkursu były publikowane wraz z odpowiedziami na dedykowanej podstronie serwisu internetowego CUPT (27 dla POLiŚ 2007-2013, 217 dla POLiŚ 2014-2020).

Jako dodatkowe ułatwienie w konkursie nr POLiŚ 3.2/1/16 wprowadzono procedurę wstępnej kwalifikacji wniosków, której celem było dokonanie wstępnej oceny pod kątem kwalifikowalności projektu do otrzymania pomocy w zakresie rozwoju transportu intermodalnego. Działanie to miało na celu przyspieszenie prac nad realizacją projektów jeszcze na etapie przed zatwierdzeniem programu pomocowego przez Komisję Europejską. Beneficjenci mogli również wystąpić o kontrolę ex-ante przygotowanych przez nich dokumentacji przetargowych.

Działania komunikacyjne związane z konkursem nr POLiŚ 3.2/1/16 były poprzedzone badaniem ankietowym wśród 100 firm – uczestników rynku kolejowego i transportowego oraz opracowaniem pt. „Analiza możliwości wsparcia ze środków POLiŚ 2014-2020 inwestycji z zakresu transportu intermodalnego” zleconym przez IZ w 2014 r.

Opracowane publikacje CUPT zawierały szczegółowe informacje o kwalifikowalności potencjalnych beneficjentów oraz o dostępnych kwotach dofinansowania projektów intermodalnych.

(dowód: akta kontroli str. 21-34, 176)

1.6 Zgodnie z „Wytycznymi w zakresie kontroli realizacji PO Infrastruktura i Środowisko 2007-2013”³³ (dalej: wytyczne w zakresie kontroli POLiŚ 2007-2013) przewidziano realizację kontroli na miejscu, jako kontroli uzupełniających i poszerzających kontrole na dokumentach³⁴ (w ramach kontroli w trakcie realizacji projektu lub na zakończenie projektu). W przypadku projektów dużych lub indywidualnych³⁵ przeprowadzenie kontroli na miejscu w trakcie kontroli na zakończenie projektu było obowiązkowe, jednak w przypadku pozostałych projektów (tj. wszystkich projektów intermodalnych w działaniu 7.4 POLiŚ 2007-2013) konieczne było w 5% projektów zakończonych w danym roku w każdym działaniu POLiŚ³⁶. CUPT spełnił powyższe założenia³⁷, przeprowadzając do listopada 2018 r.

³³ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 - Wytyczne w zakresie kontroli realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 28.05.2013 r. (MRR/IIŚ/2(4)06/2013).

³⁴ Rozdział 5 pkt 3 wytycznych w zakresie kontroli POLiŚ 2007-2013.

³⁵ Zgodnie z art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 duże projekty to takie, w których wydatki związane z szeregiem robót, działań lub usług, których celem jest ukończenie niepodzielnego zadania o sprecyzowanym charakterze gospodarczym lub technicznym, posiadają jasno określone cele i których całkowity koszt przekracza kwotę 50 mln EUR. Żaden z projektów intermodalnych w działaniu 7.4 POLiŚ 2007-2013 nie spełniał tej definicji i wszystkie wybierane były w trybie konkursowym (nie były projektami indywidualnymi).

³⁶ Zgodnie z częścią 5.2.5 Sekcja 5 - Kontrole na zakończenie realizacji projektu, 5.2.5.1 Podsekcja 1 Podstawowe reguły przeprowadzania kontroli na zakończenie realizacji projektu, pkt 7-8 wytycznych w zakresie kontroli POLiŚ 2007-2013 (za wyjątkiem wyłączenia kontroli na miejscu w działaniu 4.1 POLiŚ 2007-2013).

³⁷ W przypadku obu projektów zakończonych w 2014 r. przeprowadzono kontrolę na miejscu (100% przypadków), a w przypadku 19 projektów zakończonych w 2015 r. kontrolę na miejscu przeprowadzono w 18 (94,7%)

21 kontroli na miejscu w ramach 26 projektów realizowanych w ramach działania 7.4 POIiŚ 2007-2013. Kontroli na miejscu nie przeprowadzono w projektach:

1. nr POIS.07.04.00-00-013/10 „Budowa terminalu intermodalnego w Brwinowie koło Warszawy, w przypadku którego rozwiązano umowę w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości. W projekcie tym CUPT przeprowadził 9 kontroli zamówień publicznych zakończonych istotnymi zastrzeżeniami, natomiast kwota wypłacona ostatecznie wyniosła 0 zł (beneficjent zwrócił wypłacone mu środki);
2. nr POIS.07.04.00-00-014/10 „Budowa terminalu intermodalnego w Kórniku koło Poznania”, w przypadku którego rozwiązano umowę w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości. W projekcie tym CUPT przeprowadził 4 kontrole zamówień publicznych: 3 zakończone istotnymi zastrzeżeniami, 1 bez zastrzeżeń, natomiast całkowita kwota wypłacona ostatecznie wyniosła 0 zł (beneficjent zwrócił wypłacone mu środki);
3. nr POIS.07.04.00-00-021/13 „Zakup lokomotyw manewrowych do obsługi terminali intermodalnych”, w przypadku którego rozwiązano umowę. W projekcie tym CUPT przeprowadził 1 kontrolę zamówień publicznych zakończoną bez zastrzeżeń, natomiast całkowita kwota wypłacona ostatecznie wyniosła 0 zł (beneficjent podjął decyzję o rezygnacji z wdrażania projektu i zwrócił wypłacone mu środki);
4. nr POIS.07.04.00-00-022/13 „Zakup nowych i używanych platform podkontenerowych (wagonów intermodalnych) do obsługi wybranych połączeń intermodalnych”, w przypadku którego rozwiązano umowę. W projekcie tym CUPT nie przeprowadził żadnych kontroli, natomiast całkowita kwota wypłacona ostatecznie wyniosła 0 zł (beneficjent nie złożył żadnych wniosków o płatność i podjął decyzję o rezygnacji z wdrażania projektu).

(dowód: akta kontroli str. 35-48, 176, 227-230, 539-553)

Dobór projektów do kontroli odbywał się zgodnie z wytycznymi w zakresie kontroli POIiŚ 2007-2013 w trybie analizy ryzyka. Zgodnie z zasadami analizy ryzyka CUPT sporządzał plany kontroli oceniając ryzyko projektów według wybranych przez siebie czynników ryzyka³⁸:

- doświadczenie beneficjenta (waga 0,05),
- maksymalna kwota dofinansowania dla projektu (na podstawie umowy o dofinansowanie) w mln PLN (waga 0,1),
- ilość kontraktów realizowanych w ramach projektu (waga 0,1),
- opóźnienia w realizacji – w odniesieniu do harmonogramu ustalonego w umowie o dofinansowanie (waga 0,15),

³⁸ Instytucja Zarządzająca określiła w wytycznych w zakresie kontroli POIiŚ 2007-2013 19 czynników ryzyka w 4 grupach (odnoszących się do: charakteru beneficjenta, charakteru projektu, działań beneficjenta i związanych z wynikami oceny działań beneficjenta). Instytucja Wdrażająca powinna była wybrać minimum 5 czynników z 4 grup, przy czym jako najistotniejsze Instytucja Zarządzająca wskazała: maksymalną kwotę dofinansowania dla projektu, opóźnienia w realizacji projektu oraz wyniki dotychczasowych kontroli projektów.

- zaawansowanie rzeczowe (waga 0,2),
- wyniki kontroli projektów na miejscu bądź kontroli realizowanych przez inne instytucje (waga 0,1),
- czas pozostający do zakończenia realizacji projektu w latach (waga 0,3).

Dokonując wyboru czynników w ramach grupy odnoszącej się do charakteru beneficjenta CUPT nie oceniał ryzyka związanego z rodzajem beneficjenta, w którym jako priorytet kontroli wskazane były projekty realizowane przez podmioty prywatne (CUPT wybrał ocenę ryzyka wg czynnika braku doświadczenia beneficjenta we wdrażaniu środków UE). Spośród podmiotów realizujących powyższe projekty 13 stanowiło podmioty prywatne, a 4 spółki częściowo należące do Skarbu Państwa³⁹.

Dyrektor Departamentu Kontroli CUPT wyjaśnił, że założono objęcie kontrolą trwałości 100% projektów intermodalnych w ramach POLiŚ 2007-2013. Na rok 2018 zaplanowano i przeprowadzono kontrolę trwałości w 13 projektach intermodalnych, w roku 2017 w 2 projektach intermodalnych, w roku 2016 w 1 projekcie intermodalnym.

(dowód: akta kontroli str. 35-48, 176)

W ramach kontroli na miejscu nr POIS.07.04.00-00-006/10-05, przeprowadzonej przez CUPT w dn. 30.03-14.04.2015 r. w projekcie POIS.07.04.00-00-006/10 „Budowa Terminala EUROPORT w Małaszewiczach” zgodnie z programem kontroli zbadano m.in., czy majątek wytworzony lub zakupiony w celu realizacji projektu był wykorzystywany zgodnie z celami projektu⁴⁰. CUPT nie stwierdził nieprawidłowości dotyczących wykorzystywania przez terminal systemu teleinformatycznego. Jednakże, w wyniku działań w ramach bieżącej kontroli P/18/032 – Bariery rozwoju transportu intermodalnego, przeprowadzonych na terenie terminala EUROPORT w Małaszewiczach w październiku 2018 r. przez Delegaturę NIK w Lublinie stwierdzono, że mimo zakupu elementów składowych systemu teleinformatycznego do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w terminalu⁴¹ nie był on wykorzystywany do obsługi przeładunków – w tym celu wykorzystywano arkusze kalkulacyjne Excel. Tym samym zakupiony sprzęt i wyposażenie nie było wykorzystywane zgodnie z celami projektu oraz „Technicznym opisem inwestycji w infrastrukturę” stanowiącym część wniosku o dofinansowanie projektu⁴².

³⁹ Wśród beneficjentów, którzy realizowali projekty intermodalne w działaniu 7.4 POLiŚ 2007-2013 były podmioty: PKP CARGO S.A., Euroterminal Sławków Sp. z o.o., Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. oraz Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A., w których z uwagi na strukturę właścicielską obejmującą Skarb Państwa przeprowadzane były także kontrole państwowe przez inne instytucje, niż CUPT.

⁴⁰ Celem projektu, zgodnie z cz. V opisu stanowiącego załącznik nr 5 do umowy o dofinansowanie nr POIS.07.04.00-00-006/10-00 z 12.03.2012 r. było obsłużenie ładunków przez wybudowane centrum logistyczne/terminal kontenerowy, w ilości 51 182 TEU/rok w 2015 r. w efekcie realizacji zakresu rzeczowego i finansowego projektu, obejmującego m.in. system teleinformatyczny. Studium wykonalności projektu załączone do wniosku o dofinansowanie wskazywało, że na przedsięwzięcie składają się koszty systemu teleinformatycznego niezbędnego dla potrzeb funkcjonowania terminala.

⁴¹ Protokół oględzin NIK nr LLU.410.0910.01.2018. z dn. 30.10.2018 r. (włączono do akt kontroli na str. 359-361).

⁴² W opisie tym przewidziano m. in., że system teleinformatyczny terminala będzie wyposażony w interfejsy do systemów kluczowych klientów, dzięki czemu będą mogli oni składać zamówienia bezpośrednio w systemie obsługującym kontenery, następnie śledzić ich realizację oraz mieć na bieżąco wgląd do informacji związanej z towarem składowanym a stanowiącym ich własność. Pozostali klienci (...) będą mogli dokonywać ww. czynności za pomocą zintegrowanej z systemem aplikacji internetowej.

Pomiędzy datą odbioru systemu, a datą kontroli CUPT, w której nie stwierdzono braku jego wykorzystywania do obsługi przeładunków upłynęło blisko 2 lata⁴³. W tym czasie beneficjent konsekwentnie składał wnioski o dopłatę obejmujące wydatki końcowe dotyczące wdrożenia systemu, a następnie wykazywał zadanie zrealizowane w 100%. Kwota poniesionych wydatków kwalifikowanych na system teleinformatyczny wyniosła 2 079 648,78 zł, zaś kwota wypłaconego dofinansowania 623 894,63 zł.

(dowód: akta kontroli str. 204-205, 260-270, 279-326, 330, 347-349, 357-361, 521-523)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Instrukcja Wykonawcza CUPT⁴⁴, jako narzędzie kontrolne nie zagwarantowała rzetelności sprawdzenia zgodności wykorzystywania przez beneficjenta majątku wytworzonego lub zakupionego w celu realizacji projektu, ponieważ pomimo zamieszczenia w Załączniku 10.4.1.2 - Wzór programu kontroli (pkt. 9 - Sposób prowadzenia czynności kontrolnych) wystarczającego katalogu technik kontrolnych, m.in.:

- „wizyta na miejscu fizycznej realizacji projektu (wizja lokalna), w tym wykonanie dokumentacji fotograficznej celem potwierdzenia wykonania robót/realizacji dostaw,
- przeprowadzenie wywiadów z pracownikami zaangażowanymi w realizację przedmiotowego projektu (w miarę potrzeby),
- przyjęcie ustnych i pisemnych wyjaśnień (w miarę potrzeby)”,

nie określała obowiązku ich wykorzystania w taki sposób, aby zminimalizować ryzyko niewykrycia nieprawidłowości. Skutkiem tego zespół kontrolny CUPT (dalej: ZK CUPT), prowadząc w dniach 30.03-14.04.2015 r. kontrolę na miejscu w siedzibie Europort Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (kontrola nr POIS.07.04.00-00-006/10-05) w ramach projektu POIS.07.04.00-00-006/10 „Budowa Terminala EUROPORT w Małaszewiczach”, nie stwierdził nieprawidłowości polegającej na tym, że system teleinformatyczny zakupiony w ramach projektu nie był wykorzystywany do obsługi przeładunków⁴⁵.

Skutkiem finansowym nieprawidłowości była akceptacja przez CUPT wydatków na dostarczenie, instalację, konfigurację, uruchomienie systemu teleinformatycznego zgłoszonych przez beneficjenta we wnioskach o płatność. Kwota poniesionych wydatków kwalifikowanych na system teleinformatyczny wyniosła 2 079 648,78 zł, zaś kwota wypłaconego dofinansowania 623 894,63 zł.

⁴³ Protokół odbioru LI-PM-2013-0453-gkl opatrzone datą 16.04.2013 r.

⁴⁴ W wersji 10.1 z 30 stycznia 2015 r.

⁴⁵ Część elementów systemu zamontowano na suwnicy kontenerowej, ale nie były wykorzystywane, część niezainstalowanych elementów przechowywano w magazynie lub u kierownika terminala; oprogramowanie BLU pomimo instalacji na serwerze nie było wykorzystywane do obsługi przeładunków.

ZK CUPT, realizując program kontroli był zobowiązany zweryfikować m.in., czy majątek wytworzony lub zakupiony w celu realizacji projektu był wykorzystywany zgodnie z celami projektu⁴⁶. W tym celu ZK CUPT zastosował Instrukcję Wykonawczą CUPT, w szczególności załączniki do niej⁴⁷, określające sposób prowadzenia działań kontrolnych na miejscu i zagadnienia wymagające zbadania.

Członek ZK CUPT wyjaśnił, że zakupiony system teleinformatyczny służący do obsługi terminala został ujęty w systemie finansowym beneficjenta, jako środek trwały, więc był zdalny do użytkowania i użytkowany na potrzeby terminalu. Ponadto CUPT dysponował protokołem odbioru potwierdzającym dostarczenie, instalację, konfigurację, uruchomienie systemu oraz dwudniowe szkolenie pracowników terminalu z obsługi systemu⁴⁸. Zdaniem ZK CUPT nie było wymagane sporządzenie przez zespół dokumentów potwierdzających oględziny (wymóg taki wprowadzono dopiero w POIiŚ 2014-2020), a kontrola tego, jak i innych środków trwałych nie budziła zastrzeżeń osób kontrolujących.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił również, że projekt POIS.07.04.00-00-006/10 „Budowa Terminala EUROPORT w Małaszewiczach” został umieszczony w planie kontroli trwałości na I kw. 2019 r. celem potwierdzenia utrzymania rzeczowej realizacji produktów oraz ich wykorzystania i użytkowania zgodnie z celami projektu.

NIK zwraca uwagę, że Wytyczne w zakresie kontroli POIiŚ 2007-2013 wskazywały ogólną zasadę zgodnie z którą poświadczenie weryfikacji wydatku na pewnym etapie projektu nie powinno być powtarzane na innych etapach: *„Kontrole w rozumieniu przepisów art. 13 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 składają się z dwóch kluczowych elementów: kontroli administracyjnych (na dokumentach) oraz kontroli na miejscu. Kontrole te powinny dać racjonalne zapewnienie o prawidłowości realizacji kontrolowanego projektu. Kontrola powinna rozszerzać i pogłębiać analizę dokumentów oraz polegać na sprawdzeniu dowodów rzeczowych i dostępnych jedynie w miejscu realizacji projektu. Nie należy zatem weryfikować wydatków, w zakresie skontrolowanym na innych etapach projektu”*⁴⁹. Dlatego zdaniem NIK powyższy zapis Wytycznych oraz przeprowadzenie średnio po jednej kontroli na miejscu w projekcie zwiększało ryzyko niewykrycia nieprawidłowości w zakresie niewykorzystywania majątku wytworzonego lub zakupionego w ramach projektu zgodnie z celami projektu. (dowód: akta kontroli str. 37-188, 204-205, 262-270, 279-326, 330, 347-349, 357-361, 521-523)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania CUPT w zakresie dostępności narzędzi wsparcia publicznego dla transportu intermodalnego z wykorzystaniem środków UE w latach 2015-2018 (I połowa).

⁴⁶ Pkt 5 tiret 6 programu kontroli na miejscu nr POIS.07.04.00-00-006/10-05.

⁴⁷ Załącznik 10.4.1.3 – Wzór listy sprawdzającej do kontroli na miejscu w trakcie realizacji projektu, w szczególności pyt. 1. „Czy stan zaawansowania projektu przedstawiany we wnioskach o płatność jest zgodny z faktycznie wykonanym zakresem robót (w tym również poprzez oględziny)?” oraz pyt. 35. „Czy zakupione przenośne środki trwałe stanowiące część wydatków inwestycyjnych są wykorzystywane na potrzeby projektu i są włączone w rejestr środków trwałych beneficjenta?”.

⁴⁸ Protokół odbioru LI-PM-2013-0453-gkl opatrzony datą 16.04.2013 r., przekazany przez beneficjenta do CUPT pismem z dnia 22.10.2013 r.

⁴⁹ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytyczne w zakresie kontroli realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego 28 maja 2013 r., str. 5-6.

CUPT rzetelnie opracował regulaminy i terminowo przeprowadził konkursy w zakresie wyboru projektów dotyczących rozwoju transportu intermodalnego, a działania te zakończyły się zatwierdzeniem do realizacji większej puli projektów, niż zakładano w ramach POLiŚ 2014-2020 (31 projektów o łącznej wartości 1 133 763 540,91 zł)

Jednakże, nieprzeprowadzenie analizy przygotowania specyfikacji przetargowych przez wnioskodawców w konkursie nr POLiŚ 3.2/1/16 może potencjalnie przynieść skutki w postaci nieprawidłowości związanych z realizacją przetargów w trakcie realizacji projektów, które w poprzedniej perspektywie finansowej POLiŚ 2007-2013 były jedną z głównych przyczyn niezrealizowania projektów o wartości 22,7% pierwotnej puli dofinansowania.

Działania CUPT w zakresie obsługi pozostałych projektów w perspektywie POLiŚ 2007-2013 przyczyniły się do bardzo wysokiego poziomu wykorzystania przyznanego dofinansowania w 21 zrealizowanych projektach (łącznie wypłacono: 470 129 103,09 zł, co stanowiło 99,3% wartości dofinansowania umów po aneksowaniu oraz 88,9% pierwotnie przyznanego dofinansowania). W tym zakresie CUPT prawidłowo zarządzał zasobami przydzielając zadania pracownikom. Przeprowadził także kampanię informacyjną i zorganizował szkolenia dla beneficjentów, zapewniając rzetelne informacje dla aplikowania o środki i realizowania umów.

Stosowane przez CUPT narzędzia kontroli na miejscu nie zapewniły pełnej kontroli prawidłowości wdrożenia i wykorzystania zgodnie z celami projektu systemu teleinformatycznego w jednym z terminali⁵⁰, co doprowadziło do wypłaty łącznej kwoty dofinansowania w wysokości 623 894,63 zł pomimo, że system nie był wykorzystywany do obsługi przeładunków.

⁵⁰ W EUROPORCIE Małaszewicze.

2. WERYFIKACJA OSIĄGANIYCH WYNIKÓW NA POZIOMIE PROJEKTÓW I PROGRAMÓW OPERACYJNYCH W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

Opis stanu
faktycznego

2.1 CUPT realizował zadania określone w Porozumieniu z IZ. Nie określono w Porozumieniu z IZ zadań w zakresie prowadzenia badań i analiz dotyczących przeniesienia transportu z dróg na tory, redukcji emisji CO₂ i eliminacji luk w sieci połączeń w Europie⁵¹.

W aneksie 4 do Porozumienia z IZ, w punkcie 15 dodano § 7 ust. 3 pkt 2, który zobowiązywał CUPT do monitorowania realizacji osi priorytetowych, w tym pomiaru wartości programowych wskaźników oraz rezultatu strategicznego, oraz monitorowania osiągania wskaźników oceny postępu wdrażania osi priorytetowych, celów pośrednich i końcowych określonych w ramach wykonania, o których mowa w art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013.

Ponadto, CUPT, zgodnie z aneksem nr 2 z dnia 13.05.2016 r. do Porozumienia z IZ z dnia 25.11. 2014 r. w sprawie systemu realizacji POIiŚ 2014-2020 odpowiadał również za prowadzenie ewaluacji dotyczącej osi priorytetowych tj. ewaluacji zadań wymienionych w punktach IV.1.3, IV.11.3, IV.VI, IV.IX.8, IV.IX.9 i IV.IX.10 „Planu ewaluacji dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020” (dalej: Planu ewaluacji).⁵² Ponadto aneks nr 2 wprowadzał obowiązek dotyczący prowadzenia przez CUPT ewaluacji osi III Rozwój infrastruktury transportowej przyjaznej dla środowiska i ważnej w skali europejskiej (w ramach Planu ewaluacji). Zgodnie z aneksem nr 4 do Porozumienia z IZ CUPT odpowiadał za przeprowadzanie ewaluacji wymienionych w ww. punktach Planu ewaluacji, jak w aneksie nr 2, ze zmianami polegającymi na wyłączeniu zadania IV.11.3 i dodaniu zadania IV.II.3. CUPT zwrócił się do IZ o wprowadzenie zmiany w Planie ewaluacji polegającej na przesunięciu terminu I etapu badania poz. 31. „Wpływ działań podejmowanych w ramach V osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020 na redukcję barier rozwoju transportu intermodalnego i konkurencyjność kolei” z okresu III kw. 2018 - III kw. 2019 na okres III kw. 2019 - III kw. 2020. Dyrektor CUPT wyjaśnił, że nabór wniosków w ramach działania 3.2 trwał od 30.12.2016 r. do 8.01.2018 r.⁵³ W wyjaśnieniach podkreślił, że w roku 2018 nie byłoby możliwe oszacowanie wpływu tych projektów na rozwój transportu intermodalnego, gdyż były one w początkowej fazie realizacji, a efekty będą widoczne dopiero po zakończeniu, a więc badania w trakcie cyklu realizacji projektów byłoby nieefektywne kosztowo.

Ponadto, realizacja celów śródkresowych określonych dla POIiŚ była przedmiotem badania prowadzonego na zlecenie CUPT zgodnie z Planem ewaluacji, które nie zakończyło się do zakończenia niniejszej kontroli (powinno zakończyć się w I kwartale 2019 roku).

Plan ewaluacji powstał w celu wypełnienia obowiązków instytucji zarządzającej⁵⁴ i stanowił odpowiedź na sformułowane w regulacjach dotyczących perspektywy 2014-2020 wyzwanie dotyczące skoncentrowania polityki spójności na rezultatach. Rolą ewaluacji jest dostarczenie wiedzy, która wzmocni skuteczność i efektywność wdrażania interwencji. Plan ewaluacji został przyjęty przez Komitet Monitorujący

⁵¹ Biała Księga tj. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” KOM(2011) 144 wersja ostateczna, Bruksela, 28.03.2011 r.

⁵² Zatwierdzonego Uchwałą nr 49/2015 Komitetu Monitorującego POIiŚ 2014-2020 z dnia 19.X.2015 r. opracowanego z uwzględnieniem Porozumienia z IZ w brzmieniu przed przyjęciem Aneksu nr 2.

⁵³ Po wydłużeniu terminu naboru.

⁵⁴ Określonych w Rozporządzeniu 1303/2013, ustawie wdrożeniowej, zapisach krajowej Umowy Partnerstwa 2014-2020 oraz dotyczących ewaluacji wytycznych Komisji Europejskiej i wytycznych krajowych. Zgodnie z nimi, instytucja zarządzająca odpowiada za zapewnienie ewaluacji programu operacyjnego oraz wywiązywanie się z obowiązków w tym zakresie regulowanych prawem europejskim i krajowym.

POIiŚ 2014-2020 Uchwałą w dniu 19.10.2015 r.⁵⁵. W postępowaniu numer SA.48093 (2017/N) Komisji Europejska zatwierdziła „Plan oceny programu pomocowego na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego POIiŚ 2014-2020”, który został przekazany CUPT w dniu 20.10.2017 r. przez Ministerstwo Rozwoju z prośbą o jego niezwłoczne wdrożenie.

(dowód: akta kontroli str. 189-203, 233-241, 372-375, 561)

2.2 Cele programowe w zakresie określonym w przepisach, w szczególności w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych POIiŚ znajdowały odzwierciedlenie w regulaminie konkursu określonym przez CUPT. Zasady stanowiące podstawę ubiegania się o dotacje ze środków UE na działania w zakresie transportu intermodalnego określone przez CUPT w konkursie w 2016 roku wynikały z wymienionych wyżej w niniejszym wystąpieniu obowiązujących przepisów⁵⁶. W szczególności, beneficjenci byli zobowiązani do stosowania w opisie projektów wskaźników rezultatu pochodzących z Katalogu Wskaźników Obowiązkowych dla danego działania i typu projektów. Stworzenie i aktualizacja ww. katalogu należało do kompetencji Instytucji Zarządzającej⁵⁷. W przypadku działania 7.4 POIiŚ 2007-2013 wskaźnikiem produktu (PA) była „liczba wybudowanych centrów logistycznych/terminali kontenerowych i/lub liczba przebudowanych centrów logistycznych/terminali kontenerowych” wyrażona w projektach wartościami binarnymi 0 lub 1. Projekt uzyskiwał wartość 1 w przypadku zakończonej realizacji potwierdzonej wystawieniem Świadectwa Przejęcia dla ostatniego elementu projektu lub pozwolenia na użytkowanie, lub rozpoczęcie normalnego użytkowania. Ponadto, w przypadku realizacji kolejnych projektów dotyczących tego samego terminalu wskaźnik ten nie był już zmieniany (łączna wartość tych wskaźników nie mogła być większa, niż liczba wybudowanych lub przebudowanych terminali). Sytuacja taka miała miejsce w przypadku 3 terminali, w których realizowano po 2 projekty⁵⁸. Wskaźnik ten, z racji przyjmowania wartości 0 lub 1 nie wносił wartości dodanej w zakresie informacji o stopniu, a nawet fakcie realizacji projektów.

Zakładana dla całego programu w opisie POIiŚ 2007-2013 - działanie 7.4 łączna wartość wskaźnika produktu na rok 2015 wynosząca 5 sztuk została przekroczona - zakończono projekty w 13 terminalach, co stanowiło 260% zakładanego celu, jednak w 2013 r. pomimo przyjętego wskaźnika w wysokości 3 szt. projekty były w trakcie realizacji (we wszystkich umowach przedłużono okres realizacji projektu).

⁵⁵ Uchwała nr 49/2015 Komitetu Monitorującego POIiŚ 2014-2020 z dnia 19.X.2015 r. https://www.pois.gov.pl/media/10473/Uchwała_nr_49_V_KM.pdf

⁵⁶ Listę przepisów zawarto w przypisie nr 4 na str. 3 wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁷ Analiza bieżącej sytuacji wskazała na brak połączonych, interpretacyjnych i efektywnych transgranicznych sieci infrastruktury. Zmiany dokonane w 2011 r. wspólnych wytycznych dotyczących rozwoju sieci transeuropejskich miały ułatwić: usuwanie największych zatorów, tworzenie brakujących odcinków i łączenie różnych środków transportu dzięki lepszej identyfikacji projektów i monitorowaniu decyzji. Biała księga zakładała utworzenie do 2030 r. w pełni funkcjonującej, ogólnounijnej i multimodalnej „sieci bazowej” TEN-T. Interoperacyjność mogłaby zostać usprawniona poprzez innowacyjne rozwiązania, które zwiększają kompatybilność stosowanych systemów. Biała księga zakładała także optymalizację skuteczności działania multimodalnych łańcuchów logistycznych, w tym poprzez większe wykorzystanie bardziej energooszczędnych rodzajów transportu. W związku z tym określała ona następujące cele polityki TEN-T: do 2030 r. 30 % drogowego transportu towarów przewożonych na odległości powyżej 300 km należy przenieść na inne rodzaje transportu, zaś do 2050 r. powinno to być ponad 50 %; do 2030 (...) a wszystkie porty morskie powinny zostać połączone z systemem kolejowego transportu towarów oraz, w miarę możliwości, z systemem transportu śródlądowymi drogami wodnymi.

⁵⁸ Projekty te dotyczyły terminali portowych:

- Gdynia Container Terminal S.A.: „Budowa infrastruktury i zakup sprzętu w ramach II etapu budowy terminalu kontenerowego GCT w Gdyni” oraz „III etap budowy terminalu kontenerowego GCT w Porcie Gdynia - budowa infrastruktury i zakup sprzętu”;
- DCT Gdańsk S.A.: „Budowa Terminalu Etap 2: rozbudowa bocznic, zakup sprzętu - DCT Gdańsk brama do Europy Środkowej” oraz „Budowa Terminalu Etap 3: zakup sprzętu - DCT Gdańsk bramą do Europy Środkowej”;
- BCT - Bałtycki Terminal Kontenerowy Sp. z o.o.: „Modernizacja terminalu BCT w Gdyni dla zwiększenia potencjału w zakresie przeładunków intermodalnych” oraz „Zakup suwnic nabrzeżowych dla zwiększenia potencjału operacji intermodalnych terminalu BCT w Gdyni”.

W Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych dla działania 3.2 POLiŚ 2014-2020 ponownie przyjęto ten wskaźnik produktu.

Drugim w przypadku działania 7.4 POLiŚ 2007-2013 był wskaźnik rezultatu (RB) „wielkość ładunków obsługiwanych przez wybudowane centra logistyczne i terminale kontenerowe”, jednak nie był on obowiązkowy i w 3 projektach w jego miejsce zamieszczono wskaźniki autorskie opracowane przez samych wnioskodawców⁵⁹. Definicja wskaźnika RB wskazywała, że oznacza on „wielkość ładunków obsługiwanych przez centra logistyczne lub terminale kontenerowe, których budowa lub przebudowa (rozbudowa) jest przedmiotem projektu. Jako obsługę ładunków rozumieć należy działania związane z przeładunkiem, przyjmowaniem, magazynowaniem, rozładunkiem i wydawaniem towaru”, zaś sposób pomiaru stanowi bezpośredni odczyt wskaźnika ze źródła danych. Ponadto, metodologię pomiaru ustalał sam beneficjent. Ustalenie przez IZ tak szerokiej definicji oraz samodzielności beneficjenta w ewidencjonowaniu wartości wskaźnika na podstawie źródła (tj. najczęściej sposobu rozliczeń z kontrahentami) spowodowało, że wskaźnik ten wykazywał raczej pracę wewnątrz terminalu związaną z niejednokrotnie wieloetapowym przemieszczaniem kontenerów, a nie wielkość ładunków przejętych przez nowo wybudowane lub zmodernizowane terminale. Zależnie od beneficjenta w sprawozdaniach z realizacji wskaźnika rezultatu wartości były rozbijane na różne rodzaje operacji przeładunkowych i spedycyjnych lub sumowane w jednej pozycji. W większości przypadków podawana była wartość wskaźnika osiągnięta w poszczególnych miesiącach, ale bez wyszczególnienia, czy obejmowała ona załadunki, rozładunki, składowanie, a same kontenery były puste, czy pełne. Tylko w 5 projektach wskazywano osobno wartości wskaźnika dla załadunku i wyładunku, jednak tylko w 3 wskazywano również wartość przeładunków na samochodach wewnątrz terminalu. W 5 projektach wskazywano, czy operacja przeładunkowa dotyczy spedycji tranzytowej, importowej, czy eksportowej. W jednym przypadku wartość przeładunków mnożono dwukrotnie podając, jako powód powtórzenie pracy przeładunkowej (rozładunek i załadunek). W przypadku wskaźników autorskich podawano głównie obsługiwane relacje przewozowe (wskaźniki dotyczyły wykorzystania zakupionego taboru).

Ustanowienie przez IZ tak szerokiej definicji wskaźnika rezultatu oraz umożliwienie jego dowolnego raportowania spowodowało, że nie było możliwe zagregowanie osiągniętych wartości dla wszystkich wspieranych terminali, a więc nie było możliwe faktyczne oszacowanie łącznej wielkości ładunków obsługiwanych dzięki wybudowaniu lub modernizacji terminali, a w szczególności jednoznaczne oszacowanie przeniesienia wielkości ładunków z dróg na kolej.

CUPT nie występował z inicjatywą w zakresie ujednolicenia i agregacji wskaźników. CUPT nie określił także dodatkowych wskaźników. Działania CUPT skupiły się na ocenie zastosowania przez wnioskodawców projektów wytycznych określających definicję wskaźników, prawidłowości rachunkowych, spójności i błędów metodycznych, zgodnie z wymogami określonymi przez CUPT w regulaminie konkursu. CUPT wystąpił natomiast 22.07.2015 r. do IZ o zmianę sposobu wykazywania wskaźnika RB w projektach realizowanych na terenie tego samego terminala zauważając, że ponowne wykazanie wartości osiągniętego wskaźnika w obu projektach może oznaczać dwukrotne zliczanie przeładunków. IZ przychyliła się dn. 3.08.2015 r. do zaproponowanej zmiany polegającej na wykazywaniu

⁵⁹ Wskaźniki autorskie zastosowano w projektach:

- POIS.07.04.00-00-018/13 „Zakup i dostawa nowobudowanych wagonów platform 80' do przewozu kontenerów”: liczba przewiezionych TEU w wiodących relacjach na kierunku północ – południe i relacjach je wspomagających;
- POIS.07.04.00-00-030/13 „Wzrost konkurencyjności przewozów intermodalnych poprzez zastosowanie wagonów do przewozu kontenerów ciężkich”: wielkość ładunków obsługiwanych przez nowy tabor;
- POIS.07.04.00-00-031/13 „Rozwój transportu intermodalnego w Pruszczu Gdańskim poprzez zakup naczep do przeładunku pionowego”: wielkość ładunków obsługiwanych z wykorzystaniem przedmiotu projektu (naczep)

wartości bazowej wskaźnika z wcześniej rozpoczętego projektu, a finalnej – z projektu, który później osiągnie założoną wartość.

W działaniu 3.2 POIiŚ 2014-2020 obowiązuje wskaźnik rezultatu „dodatkowa zdolność przeładunkowa intermodalnych terminali przeładunkowych (TEU/rok)” określony był na podstawie Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych 2014-2020 – katalog definicji dla Celów Tematycznych finansowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz dla pomocy technicznej. Podobnie jak w przypadku POIiŚ 2007-2013, przewidziano sprawdzane osiągnięcia wartości docelowych na podstawie danych przekazywanych przez beneficjentów.

CUPT podjął wprowadzić inicjatywę zmiany sposobu wykazywania wskaźnika RB w projektach realizowanych na terenie tego samego terminala, jednak zdaniem NIK, niepodjęcie działań w zakresie ujednolicenia i agregacji wskaźników przez CUPT stanowiło nieuzasadnione zaniechanie i było niewystarczające dla rzetelnego określenia metodologii jednolitego podawania wskaźników przez beneficjenta indywidualnie.

(dowód: akta kontroli str. 211-227, 262-276, 488-500, 527-538, 562-563)

2.3 Dyrektor CUPT wyjaśnił, że ocena oddziaływania projektów intermodalnych odbywała się na podstawie danych gromadzonych i prezentowanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na stronie internetowej Urzędu, zgodnie z którymi w latach 2011-2017 nastąpił wzrost przewozów intermodalnych o 249% z 5,4 mln t do 14,7 mln t. Indywidualny wkład wspartych terminali w ten wzrost oceniany był na przykładzie studium przypadków 2 terminali⁶⁰ włączonych do badania ex-post POIiŚ 2007-2013. Ponadto, udział transportu przyjaznego środowisku w transporcie towarowym miał być oceniany na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Zdaniem NIK, z uwagi na przyjętą definicję wskaźnika rezultatu dotyczącego w rzeczywistości nakładów pracy przeładunkowej wspieranych terminali (w obu perspektywach POIiŚ) oraz przyjęte założenie, że rola terminali przeładunkowych we wzroście wielkości przewozów intermodalnych oceniana jest na podstawie statystyk Urzędu Transportu Kolejowego oraz Głównego Urzędu Statystycznego, wskaźnik rezultatu w projektach intermodalnych jedynie w nieznacznym stopniu przyczynił się do oceny efektów działań POIiŚ w postaci celu działania: Zwiększenie udziału transportu intermodalnego w ogólnych przewozach ładunków.

(dowód: akta kontroli str. 364-369, 388-396, 488-498)

W zakresie oceny osiągnięcia wskaźnika rezultatu RB przez każdy z projektów intermodalnych POIiŚ 2007-2013, CUPT gromadził i weryfikował raporty składane przez beneficjentów w trakcie realizacji, jak i po zakończeniu projektów. Średnia wartość wzrostu wskaźnika w projektach w 2017 r. wyniosła 134,6%⁶¹, ale w 4 z nich nie osiągnięto wartości docelowej. W tych przypadkach CUPT monitorował działania beneficjenta zmierzające do osiągnięcia zakładanych wartości. Ponadto, wartość docelowa wskaźnika została w 6 projektach obniżona w drodze zawarcia aneksu do umowy⁶², a w innych 5 projektach ją podniesiono⁶³. Wyjaśniając powody

⁶⁰ Terminalu Poznań – Franowo (Etap IA) i terminalu w Kutnie.

⁶¹ Na podstawie wartości z zaakceptowanych raportów ujętych w systemie KSI.

⁶² Wartość docelową wskaźnika RB obniżono w projektach:

- POIS.07.04.00-00-006/10 „Budowa Terminala EUROPORT w Małaszewiczach” do wysokości 16,4% pierwotnych planów;
- POIS.07.04.00-00-010/10 „Modernizacja terminalu BCT w Gdyni dla zwiększenia potencjału w zakresie przeładunków intermodalnych” do wysokości 37% pierwotnych planów;
- POIS.07.04.00-00-015/10 „Budowa Międzynarodowego Centrum Logistycznego EUROTERMINAL w Sławkowie - zadanie 3” do wysokości 39,7% pierwotnych planów;
- POIS.07.04.00-00-019/13 „Zakup suwnic nabrzeżowych dla zwiększenia potencjału operacji intermodalnych terminalu BCT w Gdyni” do wysokości 34,3% pierwotnych planów;

aneksowania umów z jednoczesnym zmniejszeniem docelowego wskaźnika wielkości przeładunków, Zastępca Dyrektora Departamentu Wdrażania Projektów poinformowała, że w związku ze zmianą sytuacji geopolitycznej⁶⁴ oraz ze względu na dynamikę rynku transportów intermodalnych⁶⁵, beneficjenci weryfikowali zakładane pierwotnie wskaźniki rezultatu i zwracali się do CUPT o ich zmianę (na co ponadto była wymagana zgoda IZ). Zmiana wartości wskaźnika rezultatu nie miała wpływu na zmianę dofinansowania dla projektu. Propozycje aneksów analizowano, aby stwierdzić, czy zmiana prognozy przeładunków nie obniżyłaby efektywności ekonomicznej projektu do wartości, przy której przestałby spełniać kryteria oceny⁶⁶. Z kolei, w przypadku nieosiągnięcia wartości docelowej wskaźnika RB przez terminal CUPT analizował stopień jego realizacji w kontekście trwałości projektu (w zakresie, w jakim wpływał na faktyczne operacyjne funkcjonowanie po zakończeniu realizacji projektu). W przypadku zgłaszanych problemów w przewidywanym osiągnięciu docelowych wartości wskaźników rezultatu CUPT akceptował również wydłużenie okresu kwalifikowania wydatków, dzięki czemu projekty miały dłuższy czas na osiągnięcie pełnej funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli str. 262-276, 378-383, 488-498, 562-563)

Zgodnie z opisem zawartym w pkt. 12 cz. 7.4 Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych POIŚ 2007-2013, działanie 7.4 dotyczyło: budowy ogólnodostępnych terminali kontenerowych i centrów logistycznych na liniach kolejowych i w portach morskich oraz wprowadzenia nowoczesnych technik zarządzania w terminalach i centrach. Realizując te założenia w 9 z 15 terminali przewidziano zakup i instalację systemu teleinformatycznego wspierającego zarządzanie pracą przeładunkową terminali. W trakcie realizacji w 4 projektach wyłączono realizację tych zadań z kosztów kwalifikowanych, mimo to beneficjenci zainstalowali systemy dostosowane do charakteru wykonywanej pracy przeładunkowej (w wersji zmodyfikowanej, w tym w 2 w formie systemu wykonanego z wykorzystaniem własnych zasobów programistycznych). CUPT potwierdził funkcjonowanie systemu w 6 terminalach⁶⁷. Jednakże, pomimo przeprowadzonej kontroli w terminalu EUROPORT w Małaszewiczach nie stwierdzono, że zainstalowany system nie był wykorzystywany do obsługi przeładunków.

(dowód: akta kontroli str. 279-283, 330-353, 589-591)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania CUPT w zakresie weryfikacji osiąganych wyników na poziomie projektów i programów operacyjnych w zakresie transportu intermodalnego w latach 2015-2018 (I połowa).

– POIS.07.04.00-00-023/13 „III etap budowy terminalu kontenerowego GCT w Porcie Gdynia - budowa infrastruktury i zakup sprzętu” do wysokości 69,6% pierwotnych planów;

– POIS.07.04.00-00-031/13 „Rozwój transportu intermodalnego w Pruszczu Gdańskim poprzez zakup naczep do przeładunku pionowego” do wysokości 51,4% pierwotnych planów, przy czym wskaźnik ten miał charakter autorski i nie był obowiązkowy.

⁶³ Zależnie od projektu: od 101,1% do 165% pierwotnej wartości.

⁶⁴ Konflikt na Ukrainie, embarga Rosji i UE.

⁶⁵ Szczególnie wyraźnie zaznaczyła się działalność konkurencyjna terminala DCT Gdańsk, który w 2015 r. przejął znaczną część klientów terminalu BCT Gdynia.

⁶⁶ Co skutkowałoby koniecznością rozwiązania umowy.

⁶⁷ W 5 terminalach w trybie kontroli na miejscu i oględzin, 1 poprzez protokół zdawczo-odbiorczy i wydruk bieżący z aplikacji obsługującej system.

CUPT rzetelnie wypełniało zobowiązania nałożone na tę instytucję w zakresie monitorowania osiągania wskaźników produktu oraz rezultatu strategicznego, a także monitorowania osiągania wskaźników oceny postępu wdrażania osi priorytetowych, celów pośrednich i końcowych określonych w ramach wykonania. Przesunięcie terminów ewaluacji było uzasadnione dłuższym od pierwotnie planowanego naborem projektów w ramach POIiŚ 2014-2020, skutkującym zatwierdzeniem liczniejszej puli projektów dotyczących rozwoju transportu intermodalnego.

Weryfikacja wskaźników na poziomie projektów wykazała wzrost liczby wspartych terminali o 260% i wielkości przeładunków obsługiwanych przez wsparte terminale o 134,6% (tj. powyżej pierwotnych założeń), jednak NIK zwraca uwagę na niemożność porównywania wskaźnika wielkości przeładunków obsługiwanych przez wsparte terminale pomiędzy projektami, z uwagi na jego zbyt szeroką definicję. Pomimo, że za definicję wskaźnika odpowiadała IZ, NIK ocenia działania CUPt, jako niewystarczające dla rzetelnego określenia metodologii jednolitego podawania wskaźników przez beneficjenta indywidualnie, zważywszy, że skutecznie wnioskował do Instytucji Zarządzającej POIiŚ o zmianę sposobu wykazywania tego wskaźnika w projektach jednocześnie realizowanych na terenie tego samego terminala, dla uniknięcia ryzyka wielokrotnego zliczania przeładunków.

Mimo to, działania CUPt w zakresie wsparcia rozwoju transportu intermodalnego wniosły istotny wkład we wzrost przewozów intermodalnych latach 2011-2017 z 5,4 mln t do 14,7 mln t (o 249%).

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie rzetelnej kontroli weryfikującej, czy majątek wytworzony lub zakupiony przez beneficjentów w celu realizacji projektów był wykorzystywany zgodnie z celami projektów.
2. Zweryfikowanie prawidłowości rozliczenia zadania wdrożenia i wykorzystywania systemu teleinformatycznego w projekcie nr POIS.07.04.00-00-006/10 „Budowa Terminala EUROPORT w Małaszewiczach”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

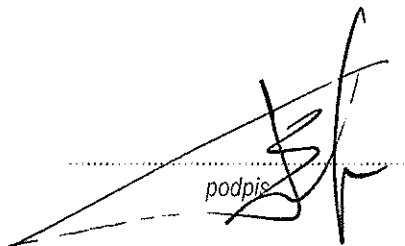
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 20 lutego 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
p.o. Dyrektora
Departamentu Infrastruktury
Tomasz Emiljan


podpis

