



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.7.2.2024

Pan
Łukasz Prokorym
Marszałek Województwa Podlaskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
ul. M. Curie-Skłodowskiej 14
15-097 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/049 – Modernizacja i cyfryzacja danych geodezyjnych dotyczących województwa podlaskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, ul. M. Curie-Skłodowskiej 14, 15-097 Białystok, zwany dalej „Urzędem” lub „UMWP”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Prokorym, Marszałek Województwa Podlaskiego od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Marszałka Województwa Podlaskiego pełnili: 1. Jerzy Leszczyński – od 9 listopada 2015 r. do 11 grudnia 2018 r. 2. Artur Kosicki – od 11 grudnia 2018 r. do 7 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przyznanie dofinansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 ¹ Projektowi „Udostępniania zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych” ² oraz wprowadzane w trakcie realizacji zmiany założeń Projektu. 2. Monitoring i nadzór nad Projektem oraz rozliczenie jego realizacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2024 (I półrocze). Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania, zdarzenia i dowody sporządzone przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/81/2024 z dnia 16 lipca 2024 r. Monika Staszkievicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/84/2024 z dnia 18 lipca 2024 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „RPOWP 2014-2020”

² Dalej: „Projekt”

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego⁵ prawidłowo zorganizowała ocenę i zakwalifikowała do dofinansowania Projekt. Oceny dokonali niezwiązani ze Związkiem Powiatów Województwa Podlaskiego⁶ pracownicy Urzędu oraz powołany ekspert w dziedzinie innowacji i transferu technologii oraz działalności badawczo rozwojowej, czym dochowano neutralności osób dokonujących oceny. Poddany procesowi identyfikacji i oceny Projekt był zgodny z celami RPOWP 2014-2020. Zakres zaplanowanych działań odpowiadał kryteriom wynikającym z Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020⁷ oraz określonym przez Komitet Monitorujący Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020. Zaplanowane w projekcie wydatki kwalifikowalne oraz ramy czasowe ich kwalifikowalności były zgodne z Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁸, Europejskiego Funduszu Społecznego⁹ i Funduszu Solidarnościowego¹⁰ na lata 2014-2020¹¹. Dokonując jednak pozytywnej oceny formalno-merytorycznej wniosku o dofinansowanie IZ RPOWP zaakceptowała możliwość udziału w Projekcie łącznie 15 partnerów, tj. 14 powiatów i Województwa Podlaskiego, co było niezgodne z opracowanym Studium wykonalności oraz z wypracowaną w procesie identyfikacji Projektu fiszą projektową, w których założono udział jednego partnera tj. Województwa Podlaskiego, zaś 14 zrzeszonych powiatów miało występować w roli Beneficjenta i Lidera Projektu.

Pierwotnie zatwierdzona przez IZ RPOWP koncepcja Projektu była przez Beneficjenta (na jego wniosek) ośmiokrotnie zmieniana. Zmiany nie dotyczyły głównego celu Projektu czy podwyższenia dofinansowania i nie naruszały postanowień SZOOP ani kryteriów określonych przez Komitet Monitorujący RPOWP. Dotyczyły one przede wszystkim zaktualizowania terminów realizacji zadań, wniosku o dofinansowanie i harmonogramu płatności oraz przesunięć pomiędzy kategoriami kosztów. Aneksiem wprowadzono również zmianę dotyczącą odstąpienia przez Urząd od udziału w realizacji Projektu w charakterze partnera i pozostawienie jego pełnej realizacji ZPWP. Zostało to poprzedzone analizą skutków odstąpienia, uzgodnieniami z ZPWP oraz opinią powołanego doradcy technicznego.

Urząd wywiązał się z obowiązków w zakresie nadzoru nad realizacją i rozliczeniem Projektu. Nadzór był prowadzony w formie bezpośredniej kontroli w ZPWP, a także weryfikacji: postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zawierania umów z wykonawcami oraz wniosków o płatność. Pracownicy Urzędu przeprowadzili dwie kontrole w ZPWP (nie stwierdzając nieprawidłowości), zweryfikowali dokumentację przeprowadzonych przez Beneficjenta 31 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, stwierdzając naruszenie obowiązujących przepisów w 29 przypadkach oraz zweryfikowali poprawność zawarcia 15 aneksów do umów zawartych przez ZPWP z wykonawcami usług. Przeprowadzono także weryfikację 31 wniosków o płatność, badając kompletność i rzetelność przedstawionych dokumentów oraz kwalifikowalność wydatków przedstawionych do rozliczenia. Ze zweryfikowanych wniosków 30 zostało zatwierdzonych, a wniosek o płatność końcową na dzień zakończenia kontroli (30 września 2024 r.) był w trakcie weryfikacji. Stwierdzono jednak, że IZ RPO WP dokonując weryfikacji w przypadku 12 wniosków dwunastokrotnie przekroczyła termin weryfikacji pierwszej wersji wniosku o płatność i czterokrotnie termin weryfikacji drugiej i kolejnej wersji, co mogło skutkować nieterminowym regulowaniem zobowiązań przez Beneficjenta i naliczaniem kar wynikających z zawartych umów. Dofinansowanie było przekazywane przez IZ RPOWP poprzez refundację poniesionych wydatków (dziewięć wypłat na kwotę 490,6 tys. zł) oraz wypłatę zaliczek (12 wypłat na kwotę 92.522,7 tys. zł, z których

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „IZ RPOWP”.

⁶ Dalej: „ZPWP”.

⁷ Dalej: „SZOOP”.

⁸ Dalej: „EFRR”.

⁹ Dalej: „EFS”.

¹⁰ Dalej: „FS”.

¹¹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytoczne-w-zakresie-kwalifikowalnosci-wydatkow-w-ramach-europejskiego-funduszu-rozwoju-regionalnego-europejskiego-funduszu-spolecznego-oraz-funduszu-spojnosci-na-lata-2014-2020/> - dostęp z 5 sierpnia 2024 r. W dalszej treści określane jako „Wytoczne”.

54.217,3 tys. zł zostało wydatkowane, a pozostałe środki zwrócono). Wyплаты były dokonywane terminowo, po zatwierdzeniu poprawnych wniosków o płatność i potwierdzeniu kwalifikowalności wydatków w przypadku refundacji, a w przypadku wypłat zaliczek po zatwierdzeniu wniosku o płatność zaliczkową, z zachowaniem terminu 30 dni kalendarzowych od dnia złożenia przez Beneficjenta wniosku o płatność, z wyjątkiem zaliczek wypłacanych po pełnym rozliczeniu wcześniej otrzymanych zaliczek.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Przyznanie dofinansowania w ramach RPO WP 2014-2020 Projektowi oraz wprowadzane w trakcie realizacji zmiany założeń Projektu

Opis stanu
faktycznego

1.1. Spełnianie przez Projekt założeń dofinansowania przyznanego w ramach RPO WP 2014-2020

Uchwałą nr 29/249/2015 z 17 marca 2015 r. Zarząd Województwa Podlaskiego przyjął do realizacji Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020¹² w założeniach którego, w obszarze Osi Priorytetowej VIII Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej postawiono m.in. na realizację przedsięwzięć polegających na wsparciu projektów dotyczących rozwoju elektronicznych usług publicznych, rozwoju infrastruktury informatycznej, w tym dostępu do aplikacji i systemów bazodanowych służących poprawie efektywności zarządzania oraz upowszechniania komunikacji elektronicznej w zakresie wdrażania usług elektronicznych w administracji. Założono objęcie wsparciem projektów wykorzystujących technologie w zakresie digitalizacji zasobów będących w posiadaniu instytucji publicznych w celu zapewnienia powszechnego dostępu do tych zasobów w postaci cyfrowej oraz ich ponownego wykorzystania związanego ze świadczeniem e-usług, z uwzględnieniem zapisów Dyrektywy nr 2013/37/UE¹³. Projekt został zgłoszony do dofinansowania przez Departament Mienia i Geodezji UMWP¹⁴, jako projekt o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju regionu, a Wnioskodawcą, a następnie Beneficjentem i Liderem Projektu był Związek Powiatów Województwa Podlaskiego¹⁵ założony przez 14 powiatów¹⁶. Partnerami Projektu były powiaty założycielskie (do 10 października 2018 r.), a do 4 września 2023 r. Województwo Podlaskie. (akta kontroli str. 5-8)

Proces identyfikacji Projektu został przeprowadzony przez Urząd (Departament Rozwoju Regionalnego), jako Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego. W ramach tego procesu:

- a) 15 lipca 2015 r. IZ RPOWP wezwała podmiot zgłaszający do złożenia, w terminie 14 dni kalendarzowych od otrzymania pisma, fiszy projektowej celem identyfikacji Projektu, a następnie prowadziła ustalenia mające na celu doprecyzowanie Projektu i zweryfikowanie zgodności z celami RPOWP 2014-2020¹⁷,
- b) zweryfikowano składaną siedmiokrotnie fiszę projektową¹⁸ pod względem zgodności z określonymi w procedurze kryteriami tj.:
 - z celami szczegółowymi i rezultatami działań i poddziałań RPOWP 2014-2020,

¹² Załącznik nr 1 do Uchwały nr 29/249/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z 17 marca 2015 r., - https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/zapoznaj_sie_z_prawem_i_dokumentem/regionalny-program-operacyjny-wo.html – dostęp z 30 lipca 2024 r.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego - Dz. Urz. UE L 175 z 27.06.2013, str. 1.

¹⁴ Zgodnie z zapisami Procedury identyfikacji projektów pozakonkursowych będącej Załącznikiem nr 2 do uchwały nr 62/652/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lipca 2015 r. jest to podmiot zgłaszający do dofinansowania projekt dotyczący informacji przestrzennej i publicznych rejestrów geodezyjnych w PI 2c.

¹⁵ Utworzony 30 kwietnia 2015 r., a obwieszony przez Wojewodę Podlaskiego w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z 31 grudnia 2015 r., poz. 4618 z późn. zm. (z 17 listopada 2016 r., poz. 4271, z 8 czerwca 2017 r., poz. 2349, z 13 czerwca 2019 r., poz. 3251, z 31 stycznia 2022 r., poz. 387, z 4 kwietnia 2024 r., poz. 1931). Związek wpisany przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w rejestrze związków powiatów pod pozycją 6.

¹⁶ Powiat Augustowski, Powiat Białostocki, Powiat Bielski, Powiat Grajewski, Powiat Hajnowski, Powiat Kolneński, Powiat Łomżyński, Powiat Moniecki, Powiat Sejneński, Powiat Siemiatycki, Powiat Sokółski, Powiat Suwalski, Powiat Wysokomazowiecki, Powiat Zambrowski.

¹⁷ Korespondencja z podmiotem zgłaszającym Projekt (w okresie od 15 lipca 2015 r. do 26 stycznia 2016 r.), a następnie z wnioskodawcą (od 30 marca 2016 r. do 27 stycznia 2017 r.)

¹⁸ Fisze projektowe złożone w UMWP odpowiednio: 29 lipca 2015 r., 1 grudnia 2015 r., 10 grudnia 2015 r., 4 sierpnia 2016 r. (dwa warianty fiszy), 10 listopada 2016 r., 25 listopada 2016 r., 27 stycznia 2017 r.

- warunkami określonymi w art. 38 ust. 2 i 3 ustawy wdrożeniowej¹⁹,
- możliwością realizacji w ramach kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów,
- wykonalnością rozumianą jako możliwość zrealizowania przedsięwzięcia i osiągnięcia jego celów m.in. w ramach założonego harmonogramu realizacji projektu.

Po każdej zakończonej weryfikacji IZ RPOWP przekazywała podmiotowi zgłaszającemu projekt/wnioskodawcy uwagi²⁰ z przeprowadzonej weryfikacji ze wskazaniem terminu złożenia poprawionej fiszy projektowej. Nie zweryfikowano fisz złożonych 24 listopada 2015 r. i 27 stycznia 2017 r. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego²¹ wynika, że w przypadku fiszy z 24 listopada przed przystąpieniem do weryfikacji podmiot zgłaszający Projekt złożył kolejną fiszę uwzględniającą zmiany po przeprowadzonych konsultacjach z Głównym Geodetą Kraju, zaś fisza z 27 stycznia została przekazana po zamknięciu etapu identyfikacji.

W przypadku złożonych dwóch fisz projektowych zakładających kwotę dofinansowania Projektu na poziomie 20 mln zł i 60 mln zł²² dokonano weryfikacji wariantu fiszy o większej wartości.

- c) 20 grudnia 2016 r. IZ RPOWP poinformowała Wnioskodawcę o zidentyfikowaniu Projektu jako wybieranego w trybie pozakonkursowym, zgodnie z zakresem wskazanym w fiszy projektowej z 25 listopada 2016 r. i wskazała luty 2017 r., jako propozycję terminu złożenia wniosku o jego dofinansowanie,
- d) 24 stycznia 2017 r. IZ RPOWP wezwała Wnioskodawcę do przedłożenia finalnej fiszy projektowej, która została przesłana przez Wnioskodawcę 27 stycznia 2017 r.

Ogólne założenia Projektu zawarte w zatwierdzonej przez IZ RPOWP fiszy projektowej określały m.in. planowany termin realizacji w okresie od kwietnia 2016 r. do grudnia 2022 r., szacowaną całkowitą wartość Projektu na poziomie 70,6 mln zł oraz przewidywały udział Województwa Podlaskiego, jako partnera Projektu. (akta kontroli str. 9-151, 977-992)

Po pozytywnej weryfikacji Projekt został ujęty przez IZ RPOWP w wykazie projektów zidentyfikowanych stanowiącym załącznik nr 5²³ do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020²⁴, a Wnioskodawca wezwaniem²⁵ z 31 stycznia 2017 r. oraz uzupełnieniem do wezwania z 24 lutego 2017 r. zobowiązany został do złożenia wniosku o dofinansowanie do 28 lutego 2017 r. (procedowanie oceny formalno-merytorycznej wniosku o dofinansowanie omówiono w pkt. 1.2. wystąpienia pokontrolnego).

Głównym celem Projektu, określonym w Studium wykonalności oraz zawartym w fiszy projektowej i wniosku o dofinansowanie realizacji Projektu, było utworzenie wysokiej jakości aktualnych, wiarygodnych i kompletnych referencyjnych baz danych rejestrów publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, w szczególności ewidencji gruntów i budynków (EGiB, kataster nieruchomości), bazy danych obiektów topograficznych (BDOT500) oraz geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT). Projekt zakładał rozwój szeregu usług elektronicznych, poprzez aktualizację tych już oferowanych, jak i opracowanie i wdrożenie nowych wraz z działaniami służącymi integrowaniu katalogu usług świadczonych na poziomie

¹⁹ Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. 2014 poz. 1146.

²⁰ Pisma z: 26 sierpnia 2015 r. z terminem wykonalności uwag do 15 września 2015 r., 26 stycznia 2016 r. (brak terminu wykonalności uwag), 30 sierpnia 2016 r. z terminem wykonalności uwag do 9 września 2016 r., 21 listopada 2016 r. z terminem wykonalności uwag do 24 listopada 2016 r.,

²¹ Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, dalej: „Departament WEFR”

²² 30 marca 2016 r. ZPWP wystąpił do IZ RPOWP z prośbą o zwiększenie środków finansowych na realizację Projektu, a w odpowiedzi został zobowiązany do złożenia dwóch wariantów fiszy projektowej zakładających kwotę dofinansowania projektu na poziomie 20 mln zł i 60 mln zł.

²³ Pozycja 28 dokumentu obowiązującego w okresie od 31 stycznia 2017 r. do 20 lutego 2017r.

²⁴ https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/zapoznaj_sie_z_prawem_i_dokument/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-regionalnego-programu-operacyjnego-wojewodztwa-podlaskiego-na-lata-2014-2020.html - dostęp z 29 lipca 2024 r.

²⁵ Wezwanie nr RPPD.08.01.00-IZ.00-20-001/17 z 31 stycznia 2017 r. oraz uzupełnienie do wezwania wysłane przez IZ RPOWP 24 lutego 2017 r.

powiatów i wojewódzkiej platformy GIS Podlasia²⁶. W celu realizacji powyższych zadań przewidziano rozwój infrastruktury informatycznej w jednostkach uczestniczących w realizacji Projektu, w tym aplikacji i systemów bazodanowych służących poprawie efektywności zarządzania oraz upowszechnianiu komunikacji elektronicznej w instytucjach publicznych. Z wytworzonych w trakcie realizacji przedsięwzięcia produktów i rezultatów mieli korzystać mieszkańcy, przedsiębiorcy oraz pracownicy instytucji samorządowych i publicznych województwa podlaskiego. Obok wskazanego celu głównego realizacja Projektu miała doprowadzić również do:

- zwiększenia poziomu korzystania z usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną oraz ich jakości i dostępności,
- zwiększenia stopnia wykorzystania cyfrowych danych przestrzennych przez obywateli, przedsiębiorców, administrację publiczną, uprawnione organy i instytucje,
- poprawy obsługi klienta zewnętrznego,
- zapewnienia powszechnego dostępu do cyfrowych zdigitalizowanych zasobów będących w posiadaniu instytucji publicznych oraz wytworzenia na ich podstawie nowych usług cyfrowych przez podmioty spoza sektora publicznego,
- usprawnienia funkcjonowania Ewidencji Gruntów i Budynków na terenie województwa podlaskiego,
- ujednolicenia, poprawy jakości danych o gruntach, budynkach i lokalach, dostosowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej do wymogów norm prawnych, przekształcenia istniejących zbiorów do postaci cyfrowej, budowy baz danych obiektów topograficznych, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz wdrażania zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN),
- zapewnienia interoperacyjności danych przestrzennych krajowej, regionalnej i lokalnej infrastruktury informacji przestrzennej, bezpieczeństwa danych i systemów teleinformatycznych,
- rozbudowy narzędzi informatycznych do przeglądania i udostępniania rejestrów publicznych EGiB, BDOT500, GESUT i ZSIN,
- weryfikacji i usystematyzowania istniejących zasobów ewidencji gruntów i budynków umożliwiających dostęp do danych drogą elektroniczną,
- wymiany danych pomiędzy jednostkami administracji publicznej i innymi systemami (np. Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach).

Osiągnięcie wymienionych celów miało przyczynić się pośrednio do:

- usprawnienia działalności administracji publicznej, m.in. w zakresie gospodarki nieruchomościami, planowania przestrzennego, planowania gospodarczego, nadzoru budowlanego, poboru podatków od nieruchomości oraz statystyki publicznej,
- ułatwienia procesu budowlanego i obrotu nieruchomościami,
- ochrony środowiska,
- wsparcia rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego.

Zakres rzeczowy Projektu obejmował m.in.:

1. objęcie modernizacją ponad 1.200 obrębów ewidencyjnych (z łącznie 2.894 obrębów w tych powiatach) o łącznej powierzchni ponad 680.000 ha na które składa się 470.000 działek oraz ponad 140.000 budynków;
2. utworzenie bazy GESUT obejmującej ponad 900 obrębów ewidencyjnych (z 2.894) o łącznej powierzchni przekraczającej 45 000 ha;
3. utworzenie bazy BDOT500 obejmującej blisko 1.900 obrębów ewidencyjnych (z 2.894) o łącznej powierzchni przekraczającej 112.000 ha;
4. utworzenie cyfrowych wzorów dokumentów i materiałów gromadzonych w Państwowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym. (akta kontroli str. 154-249)

²⁶ Regionalna Infrastruktura Informacji Przestrzennej województwa podlaskiego.

Udział w projekcie w roli partnera Województwa Podlaskiego miało umożliwić zwiększenie komplementarności oraz interoperacyjności pomiędzy zasobami bazodanowymi na poziomie powiatowym, a platformą GIS Podlasia. Dla Projektu zapewniono również koordynację z działaniami realizowanymi na poziomie krajowym poprzez podpisanie 14 kwietnia 2014 r. przez Głównego Geodetę Kraju, Wojewodę Podlaskiego, Marszałka Województwa Podlaskiego oraz Przewodniczącego Konwentu Powiatów Województwa Podlaskiego listu intencyjnego, w którym strony wyraziły wolę współpracy na rzecz przygotowania i realizacji projektów z zakresu cyfryzacji i modernizacji baz danych gruntów i budynków oraz zakładania i prowadzenia baz danych geodezyjnych sieci uzbrojenia terenu i BDOT500 w województwie podlaskim. (akta kontroli str. 7-8)

Założenia Projektu odpowiadały zapisom RPOWP 2014-2020 w zakresie osi priorytetowej VIII Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej, w szczególności Działaniu 8.1 Rozwój usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną, zgodnie z którymi wsparcie może być kierowane na digitalizację zasobów będących w posiadaniu instytucji publicznych, czyli na przedsięwzięcia służące przetwarzaniu na treści cyfrowe tych zasobów oraz ich przechowywaniu. Cele Projektu oraz zakres zaplanowanych działań były zgodne z kryteriami określonymi w SZOOP. Założenia Projektu odpowiadały również kryteriom określonym przez Komitet Monitorujący RPOWP²⁷. Wydatki kwalifikowalne zaplanowane w projekcie oraz ramy czasowe ich kwalifikowalności były zgodne z zapisami Wytycznych, w zakresie kwalifikowalności wydatków współfinansowanych ze środków EFRR, EFS i FS na lata 2014-2020²⁸.

Projekt był także zgodny ze Strategią Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020²⁹ - celem strategicznym nr 1 Konkurencyjna gospodarka, a w szczególności celem operacyjnym 1.6 Nowoczesna infrastruktura sieciowa, w którym to wskazano, że powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu powinien stać się standardem cywilizacyjnym, a wyzwaniem dla województwa na najbliższy czas miało być wdrożenie idei e-podlaskie i podjęcia działań w zakresie rozwoju infrastruktury i systemów w całym regionie.

Pierwotnie zatwierdzona przez IZ RPOWP koncepcja Projektu³⁰ była przez Beneficjenta (na jego wniosek) ośmiokrotnie zmieniana, co skutkowało zawarciem ośmiu aneksów do umowy o dofinansowanie Projektu. Ujęta w aneksach zmiany dotyczyły:

- 1) Aneks nr 1 z 10 października 2018 r. – zmiany liczby partnerów z 15 na 1, terminu osiągnięcia wskaźnika: Liczba urzędów, które wdrożyły katalog rekomendacji dotyczących awansu cyfrowego, terminów realizacji poszczególnych zadań w projekcie, zmiany nazwy i zakresu poszczególnych zadań oraz dokonania przesunięć środków finansowych pomiędzy zadaniami. W wyniku wprowadzonych zmian koszty ogółem w projekcie zmniejszono do kwoty: 68.320,6 tys. zł, koszty kwalifikowalne uległy zmniejszeniu do kwoty 68.175,5 tys. zł, wkład własny uległ zmniejszeniu do kwoty 10.226,3 tys. zł, zaktualizowania wniosku o dofinansowanie i harmonogramu płatności;
- 2) Aneks nr 2 z 11 grudnia 2018 r. zmiany wartości wydatków kwalifikowalnych na kwotę 68.158,1 tys. zł, zmiany wartości dofinansowania na kwotę 57.934,3 tys. zł, zmiany wartości wkładu własnego Beneficjenta na kwotę 10.223,7 tys. zł, zmiany źródła finansowania wkładu własnego Beneficjenta do projektu na budżet państwa – 13,04%, budżet województwa – 0,82%, budżet powiatu - 1,34%, zaktualizowania harmonogramu płatności;
- 3) Aneks nr 3 z 4 maja 2021 r. zmiany nr rachunku bankowego Beneficjenta, zaktualizowania danych osób upoważnionych do reprezentowania Beneficjenta i podpisania umowy,

²⁷ Uchwała Nr 46/2017 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 z dnia 27 października 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Kryteriów oceny projektów pozakonkursowych (w tym zintegrowanych) ubiegających się o dofinansowanie w ramach RPOWP 2014-2020 (dotyczy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

²⁸ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-kwalifikowalnosci-wydatkow-w-ramach-europejskiego-funduszu-rozwoju-regionalnego-europejskiego-funduszu-spoecznego-oraz-funduszu-spojnosci-na-lata-2014-2020/> - dostęp z 5 sierpnia 2024 r. W dalszej treści określone jako „Wytyczne”.

²⁹ https://www.wrotapodlasia.pl/pl/region_i_gospodarka/gospodarka/polityka_regionalna/strategia_rozwoju/ - dostęp z 9 sierpnia 2024 r.

³⁰ Wniosek o dofinansowanie nr RPO.08.01.00-20-001/17 o sumie kontrolnej: 679c-944e-eee4-07c3-b248.

zaktualizowania wniosku o dofinansowanie oraz oświadczenia o kwalifikowalności podatku VAT,

- 4) Aneks nr 4 z 11 października 2021 r. zmiany wartości kosztów kwalifikowalnych na kwotę 67.988,2 tys. zł, wartości dofinansowania 57.790,0 tys. zł, wartości wkładu własnego Beneficjenta 10.198,2 tys. zł, zaktualizowania wniosku o dofinansowanie, harmonogramu płatności, porozumienia w/s przetwarzania danych osobowych oraz oświadczenia o kwalifikowalności podatku VAT,
- 5) Aneks nr 5 z 20 września 2022 r. zmiany m.in. wartość kosztów ogółem na kwotę 68.402,6 tys. zł, zmiany terminu zakończenia realizacji Zadania 2 i 6 na 30 listopada 2022 r., zaktualizowania wniosku o dofinansowanie oraz harmonogramu płatności,
- 6) Aneks nr 6 z 29 grudnia 2022 r. zaktualizowania m.in.: terminu rzeczowego zakończenia realizacji Projektu na 30 czerwca 2023 r., terminu finansowego zakończenia realizacji Projektu na 31 lipca 2023 r., wskaźnika rezultatu „Liczba pobrań/odtworzeni dokumentów zawierających informacje sektora publicznego [szt./rok]” w zakresie roku docelowego na 2024, przesunięć pomiędzy kategoriami kosztów, aktualizacji wniosku o dofinansowanie oraz harmonogramu płatności,
- 7) Aneks nr 7 z 4 września 2023 r. terminu zakończenia finansowej realizacji Projektu na 31 grudnia 2023 r., zmiany terminu zakończenia rzeczowej realizacji Projektu na 30 listopada 2023 r. zaktualizowania wniosku o dofinansowanie, harmonogramu płatności oraz dokonania aktualizacji kwot związanych z: całkowitą wartością Projektu na poziomie 68.398,5 tys. zł, całkowitymi wydatkami kwalifikowalnymi Projektu w wysokości 67.988,2 tys. zł, dofinansowaniem w kwocie nie przekraczającej 57.790,0 tys. zł, stanowiącej nie więcej niż 85% kwoty wydatków kwalifikowalnych, wkładu własnego beneficjenta w wielkości 10.198,2 tys. zł, zmiany nazwy kategorii kosztów w ramach zadania 3 oraz przesunięcie kosztów w ramach zadania 2, 3, 5 i 6, jak również usunięcia z Projektu partnera tj. Województwa Podlaskiego;
- 8) Aneks nr 8 z 30 lipca 2024 r. zaktualizowania adresu siedziby Beneficjenta, zaktualizowania danych osób upoważnionych przez Wnioskodawcę do podpisywania umowy, zmiany terminu rozpoczęcia realizacji Projektu z 30 marca 2017 r. na 12 stycznia 2017 r., zmiany terminu rzeczowego zakończenia realizacji Projektu z 30 listopada 2023 r. na 28 grudnia 2023 r., a terminu finansowego zakończenia realizacji Projektu z 31 grudnia 2023 r. na 28 grudnia 2023 r., dokonano aktualizacji kwot całkowitej wartości Projektu na 68.241,2 tys. zł, wartości wydatków kwalifikowalnych na 67.798,5 tys. zł, wartości dofinansowania na 57.628,7 tys. zł, wartości wkładu własnego na 10.169,8 tys. zł, zmniejszono wartość wskaźnika „Liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych z 400 osób na 147 osób, a wartość wskaźnika „Liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora finansów publicznych z 15 na 14 sztuk, zaktualizowano wniosek o dofinansowanie.

Wprowadzone do Projektu zmiany nie były sprzeczne z zapisami SZOOP, zasadami określonymi w Wezwaniach do złożenia wniosku pozakonkursowego z dnia 31 stycznia 2017 r.³¹ i z dnia 24 lutego 2017 r., ani z kryteriami określonymi przez Komitet Monitorujący RPOWP. Główny cel Projektu nie ulegał zmianie, nie podwyższano pierwotnego poziomu dofinansowania, a okres kwalifikowalności wydatków mieścił się w ramach czasowych kwalifikowalności określonych w Rozdziale 6 Wytycznych (od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2023 r.). Przebieg czynności dotyczących wprowadzenia zmian w realizacji Projektu oraz aneksowania umowy był zgodny z zapisami Instrukcji dotyczącej aneksowania umów o dofinansowanie Projektu ze środków EFRR ujętej w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020³². (akta kontroli str. 250-285, 360-446)

Wyjaśniając przyczyny podpisania ostatniego aneksu (z 30 lipca 2024 r.) Dyrektor Departamentu WEFRR wyjaśniła: *Aneks 8 do umowy o dofinansowanie projektu został podpisany już po zakończeniu realizacji projektu (...). Praktyką IZ RPOWP mającą na celu ułatwienie procesu monitorowania projektów w okresie ich trwałości jest aneksowanie umów*

³¹ nr RPPD.08.01.00-IZ.00-20-001/17

³² Dalej: „Instrukcja”.

o dofinansowanie po zakończeniu realizacji projektów. Aneksy takie dotyczą wskazania faktycznych dat realizacji projektów, wskazania liczby przeprowadzonych postępowań, faktycznych kosztów inwestycji (kwalifikowalnych, niekwalifikowalnych oraz całkowitych). Każda umowa o dofinansowanie jest wprowadzona do systemu Informatycznego SL, który wypełnia obowiązek prowadzenia ewidencji księgowej programu. Dlatego też dane np. dotyczące szybszego niż zakładano zakończenia projektu, jak miało to miejsce w tym przypadku, są uaktualniane. Praktyką jest aneksowanie umów gdy projekt został zrealizowany przy udziale niższego dofinansowania niż pierwotnie zakładano – tak było w przypadku kontrolowanego projektu – dzięki takiej praktyce środki uwolnione z projektu mogą być efektywnie wykorzystane w ramach innych operacji wybranych do dofinansowania. Należy podkreślić, że każda zmiana projektu jest szczegółowo analizowana w aspekcie czy zakres zmian pozostaje w zgodności z zasadami wdrażania działania i wpisuje się w kryteria wyboru projektu, czy zmiany nie mają wpływu na otrzymaną pozytywną ocenę i wybór projektu do dofinansowania. Jeżeli projekt został zrealizowany z nieprawidłowościami skutkującymi koniecznością zastosowania korekty finansowej znajduje to również odzwierciedlenie w systemie SL (moduł rejestr obciążeń na projekcie, moduł kontrole, czy wniosek o płatność z wydatkami uznanymi za kwalifikowalne w niższej kwocie niż wskazał to Beneficjent). Umowa o dofinansowanie projektu przewiduje również, co wskazano w § 20 ust 4, że w przypadku, gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wartość poszczególnych kategorii wydatków objętych danym postępowaniem jest różna od wartości określonej we wniosku, Beneficjent może zmienić wartość kategorii wydatków objętych postępowaniem o zamówienie publiczne – przesunięcia pomiędzy kategoriami wydatków wynikające z powyższego nie wymagają pisemnego informowania IZ (§ 20 ust 5 umowy o dofinansowanie). Zmiana wartości wskaźnika produktu „Liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego [szt.]” z 15 szt. na 14 szt. była konsekwencją zaakceptowanego aneksem nr 7 do umowy o dofinansowanie usunięcia z projektu partnera tj. Województwa Podlaskiego. Podkreślić zatem należy, że gro zmian wprowadzonych do umowy o dofinansowanie projektu aneksem nr 8 miało charakter porządkujący. Projekt ten był jednak realizowany niemal do końca okresu kwalifikowalności wydatków w Programie, ostatecznie wydatki zostały poniesione przez Beneficjenta 28 grudnia 2023 r. dlatego też Beneficjent w tej ostatniej fazie wdrażania projektu realizował dodatkowe działania wynikające z błędnego oszacowania konkretnych potrzeb powiatów w zakresie ilościowych wymagań sprzętowych i udzielił zamówienia dodatkowego na ich dostawę (tj. urządzeń, których nie uwzględniono w zamówieniu podstawowym). IZ RPOWP, mając na uwadze rekomendacje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (pismo DKF-V.667.2.2023.MB z dnia 23 maja 2023 r.) dotyczące możliwości działań dla zapewnienia jak najbardziej efektywnego wykorzystania środków unijnych, zaakceptowała zmiany, o które wnioskował beneficjent już po zakończeniu realizacji rzeczowej i finansowej projektu. Zakres zmian pozostawał w zgodności z zasadami wdrażania działania i wpisywał się w kryteria wyboru projektu – nie miał wpływu na otrzymaną pozytywną ocenę i wybór projektu do dofinansowania. Jeżeli chodzi o zmianę wartości wskaźnika produktu „Liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych [osoby]” z 400 osób na 147 osoby, IZ uznała wyjaśnienia Beneficjenta i okoliczności jakie wpłynęły na niższy niż zakładano stopień realizacji wskaźnika i mając na uwadze monitorowanie projektu w okresie trwałości w aneksie 8 zaakceptowano zmianę wynikającą z faktycznego stopnia realizacji wskaźnika. (akta kontroli str. 977-992)

1.2. Ocena i zakwalifikowanie wniosku do dofinansowania

Związek był wzywany przez IZ do złożenia wniosku wezwaniami przekazanymi 31 stycznia 2017 r., 24 lutego 2017 r. (z informacją o konieczności doprecyzowania we wniosku katalogu kosztów) i 15 marca 2017 r. (wezwanie ze wskazanym ostatecznym terminem złożenia wniosku – 31 maja 2017 r.).

Związek złożył wniosek 19 maja 2017 r. w wersji elektronicznej (wersja papierowa wpłynęła do Urzędu 24 maja 2017 r.). Po zweryfikowaniu³³ obligatoryjnych warunków formalnych

³³ W Departamencie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego UMWP, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do uchwały nr 33/2015 Komitetu Monitorującego RPOWP na lata 2014-2020 z 29 października 2015 r. Kryteria oceny formalno-merytorycznej projektów pozakonkursowych (w tym zintegrowanych) ubiegających się o dofinansowanie w ramach RPOWP 2014-2020.

wnioskodawcę wezwano³⁴ do uzupełnienia braków formalnych i oczywistych omyłek. Wniosek uzupełniono 7 lipca 2017 r. Oceny formalno-merytorycznej wniosku dokonało dwóch pracowników IZ oraz ekspert z zakresu innowacji i transferu technologii/działalność badawczo rozwojowa, wyznaczony z listy ekspertów RPOWP³⁵. Pracownicy oceniający Projekt oraz ekspert złożyli oświadczenia poufności oraz deklaracje bezstronności. Podczas oceny Projektu zespół oceniający czterokrotnie wzywał Związek do udzielenia wyjaśnień, uzupełnienia dokumentów oraz dokonania korekt, m.in. w zakresie dokonania korekty kosztów kwalifikowalnych, wskazania obowiązków osób zarządzających projektem, weryfikację pod względem zgodności ze Studium Wykonalności oraz uzupełnienie kosztorysu rzeczowo-finansowego. Proces oceniania został zakończony oceną pozytywną 28 listopada 2017 r. Do dofinansowania Projekt został wybrany uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego z 28 listopada 2017 r.³⁶ Umowę o dofinansowanie ze ZPWP zawarto 18 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 734-785)

Wniosek o dofinansowanie projektu nr RPO.08.01.00-20-0001/17 będący załącznikiem nr 1 do Umowy o dofinansowanie realizacji projektu był niespójny z ostateczną fiszą projektową złożoną przez Wnioskodawcę dnia 27 stycznia 2017 r. Wniosek o dofinansowanie zakładał bowiem udział w projekcie 15 partnerów, tj. 14 powiatów i Województwa Podlaskiego, a w fiszy projektowej ujęto jednego partnera tj. Województwo Podlaskie, zaś 14 zrzeszonych powiatów miało występować w roli Beneficjenta i Lidera Projektu. IZ RPOWP dokonując pozytywnej oceny formalno-merytorycznej wniosku o dofinansowanie zaakceptowało możliwość udziału w projekcie łącznie 15 partnerów, co było niezgodne z opracowanym Studium wykonalności oraz z wypracowaną w procesie identyfikacji Projektu fiszą projektową. Zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 9-151, 734-735)

1.3. Zadania realizowane przez Urząd w ramach realizacji Projektu zgodnie z wprowadzonymi w trakcie realizacji zmianami.

ZPWP zwrócił się 10 czerwca 2016 r. do Marszałka Województwa Podlaskiego z prośbą o przystąpienie Województwa Podlaskiego do udziału w projekcie w roli Partnera, argumentując, że zawarta współpraca przyczyni się do budowy sprawnej e-administracji w zakresie powiatowych rejestrów publicznych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz rozwoju elektronicznych usług publicznych szczebla regionalnego z zakresu e-administracji i systemów informacji przestrzennej. Zarząd Województwa Podlaskiego 29 listopada 2016 r. podjął uchwałę nr 176/2305/2016, w której wyraził wolę współpracy w przygotowaniu i realizacji Projektu, a 1 grudnia 2016 r. został podpisany list intencyjny przez ZPWP i Województwo Podlaskie, w którym strony zadeklarowały nawiązanie współpracy prowadzącej do zawarcia porozumienia w celu przygotowania Projektu i jego realizacji w wyniku otrzymania dofinansowania w trybie pozakonkursowym w ramach RPOWP 2014-2020.

(akta kontroli str. 281-292)

Porozumienie pomiędzy Województwem Podlaskim, a ZPWP zostało zawarte 9 maja 2017 r.³⁷, Określano w nim zasady partnerskiej współpracy stron przy realizacji Projektu. Województwo Podlaskie, jako Partner Projektu zobowiązało się m.in. do:

- przestrzegania obowiązków dotyczących informacji i promocji zgodnie z przepisami tj. umieszczania na stronie internetowej Województwa Podlaskiego informacji o projekcie oraz udostępniania broszur, ulotek i innych publikacji dotyczących Projektu;

³⁴ Pismem z 29 czerwca 2017 r.

³⁵ Zarząd Województwa Podlaskiego, jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, w dniu 20 października 2015 r. przyjął Uchwałę nr 86/995/2015 w sprawie wpisania kandydatów na ekspertów do Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020

³⁶ Uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego nr 258/3531/2017 z 28.11.2017 r. w sprawie wyboru do dofinansowania projektu pozakonkursowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Osi priorytetowej VIII. Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej, Działania 8.1 Rozwój usług publicznych

³⁷ Uchwała nr 211/2778/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z 9 maja 2017 r. w sprawie zawarcia Porozumienia dotyczącego współpracy w zakresie przygotowania i realizacji projektu pn. „Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja i ewidencji gruntów i budynków.”

- wyznaczenia swojego przedstawiciela, który będzie brał udział w czynnościach odbioru jakościowego usług i dostaw realizowanych w ramach Projektu na rzecz Województwa Podlaskiego.
- prezentacji zbiorów danych przestrzennych baz: EGİB, BDOT500, GESUT w węźle wojewódzkim GIS Podlasia po ich wytworzeniu i uruchomieniu w postaci usług danych przestrzennych przez powiaty wchodzące w skład ZPWP.
- udostępnienia dokumentów związanych z realizacją Projektu w celu kontroli, w zakresie prawidłowości realizacji projektu dokonywanej przez Instytucję Zarządzającą RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 oraz inne podmioty uprawnione do jej przeprowadzenia na podstawie odrębnych przepisów.
- ustalenia swojego przedstawiciela (przedstawicieli) i upoważnienia go (ich) do ścisłej współpracy z Kierownikiem Projektu, Komitetem Sterującym oraz Wykonawcami realizowanych w Projekcie zamówień publicznych na rzecz Województwa Podlaskiego.

(akta kontroli str. 293-306)

W założeniach przedsięwzięcia określonych w zatwierdzonym przez IZ RPOWP wniosku aplikacyjnym³⁸ z 14 grudnia 2017 r. Województwo Podlaskie współuczestniczyć miało w:

- realizacji Zadania 3 *Opracowanie i wdrożenie aplikacji (e-usługi)* w okresie od 31 lipca 2018 r. do 30 września 2022 r. poprzez przeprowadzenie postępowania dotyczącego rozbudowy platformy GIS Podlasia o usługi świadczone drogą elektroniczną oraz opracowanie i wdrożenie systemów teleinformatycznych umożliwiających wykorzystywanie zasobów geodezyjnych drogą elektroniczną z przeznaczeniem po 3.670,00 tys. zł na zakup PC i serwerów oraz opracowanie i wdrożenie aplikacji, z czego 3.119,5 tys. zł ze środków EFRR, a 686,3 tys. zł z budżetu województwa,
- realizacji Zadania 5 *Szkolenia, informacja i promocja* w okresie od 1 września 2019 r. do 30 września 2022 r. poprzez udział w szkoleniach z obsługi systemów bazodanowych i aplikacji umożliwiających wykorzystanie zasobów geodezyjnych drogą elektroniczną upowszechniające wdrożenie usługi oraz niezbędne działania informacyjne i promocyjne,
- realizacji Zadania 6 *Koszty zarządzania* w okresie od 2 lutego 2018 r. do 30 listopada 2022 r. poprzez partycypowanie w zarządzaniu realizacją projektu,
- osiągnięciu wskaźnika produktu *Liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego* – 1 sztuka,
- osiągnięciu wskaźnika produktu *Liczba uruchomionych systemów teleinformatycznych w podmiotach wykonujących zadania publiczne* – 1 sztuka,
- zachowaniu trwałości projektu przez okres 5 lat od dnia zakończenia jego realizacji poprzez pozostawanie właścicielem zakupionego sprzętu oraz licencji oprogramowania, zapewnienie finansowania aplikacji udostępniających e-usługi oraz infrastruktury gwarantującej zachowanie trwałości projektu.

Z korespondencji prowadzonej przez Urząd i ZPWP w okresie od początku realizacji Projektu do końca 2020 r. wynika, że w Urzędzie prowadzone były analizy dotyczące doprecyzowania roli i obowiązków Urzędu w realizacji Projektu. Z tego względu oraz w celu realizacji zadań wynikających z zawartej umowy partnerskiej oraz określonych we wniosku o dofinansowanie Zarząd Województwa Podlaskiego 3 grudnia 2020 r. powołał zespół ds. realizacji Projektu³⁹ składający się z koordynatora, zastępcy koordynatora oraz 13 członków będących pracownikami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Do zadań zespołu należało podejmowanie działań i zadań zmierzających w kierunku osiągnięcia celów i założeń projektu. W pierwotnej koncepcji Projektu Województwo Podlaskie miało występować w roli partnera realizującego jedno z zadań (zadanie 3 – opracowanie i wdrożenie aplikacji e-usługi). Po dokonanej analizie efektywności ekonomicznej realizacji tego zadania i jego wpływu na osiągnięcie celów i wskaźników Projektu (utworzenie geoportalu wojewódzkiego w sytuacji rozwoju portalu krajowego Geoportal.gov.pl), po uzgodnieniach z ZPWP oraz na podstawie opinii powołanego przez ZPWP doradcy technicznego, Zespół zarekomendował odstąpienie

³⁸ Załącznik nr 1 do Umowy o dofinansowanie projektu z dnia 18 grudnia 2017 r.

³⁹ Uchwała nr 167/2802/2020 Zarządu Województwa Podlaskiego z 3 grudnia 2020 r. w sprawie powołania zespołu ds. realizacji projektu „Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja ewidencji gruntów i budynków,”

przez Urząd od udziału w realizacji Projektu w charakterze partnera i pozostawienie jego pełnej realizacji ZPWP. W dniu 10 lutego 2023 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Województwem Podlaskim, a ZPWP o rozwiązaniu Porozumienia w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji Projektu z 9 maja 2017 r. (akta kontroli str. 307-359)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IZ RPOWP dokonując pozytywnej oceny formalno-merytorycznej wniosku o dofinansowanie zaakceptowała możliwość udziału w Projekcie łącznie 15 partnerów, tj. 14 powiatów i Województwa Podlaskiego, co było niezgodne z opracowanym Studium wykonalności oraz z wypracowaną w procesie identyfikacji projektu fiszą projektową, w których założono udział jednego partnera tj. Województwa Podlaskiego, zaś 14 zrzeszonych powiatów miało występować w roli Beneficjenta i Lidera Projektu. (akta kontroli str. 9-151, 734-735)

Dyrektor Departamentu WEFRR wyjaśniła, że (...) we wniosku o dofinansowanie wymienione zostały podmioty podpisujące Porozumienie zawarte między Związkiem Powiatów Województwa Podlaskiego a Powiatami: Augustowskim, Białostockim, Bielskim, Grajewskim, Hajnowskim, Kolneńskim, Łomżyńskim, Monieckim, Sejneńskim, Siemiatyckim, Sokółskim, Suwalskim, Wysokomazowieckim, Zambrowskim. Przedstawione na moment oceny porozumienia zawarte między Związkiem Powiatów a Powiatami wskazywały, że Powiaty zapewniają udział finansowy do projektu (wkład własny) – co potwierdza tabela we wniosku w punkcie VII.5 „Źródła finansowania wydatków projektu”. Zgodnie z Instrukcją wypełniania wniosku, w przypadku projektów realizowanych w formie partnerstwa (przez realizatora projektu) w punkcie VII.5 wniosku przedstawiane dodatkowo są źródła finansowania wydatków projektu w podziale na wszystkie podmioty współrozliczające projekt. Wypełnienie tabeli VII.5 „Źródła finansowania wydatków projektu” w podziale na Partnerów/realizatorów, było możliwe wyłącznie gdy w punkcie I.2 „Podstawowe informacje o projekcie”, zaznaczono opcję „Projekt realizowany przez Partnerów/Realizatorów. Zgodnie z Instrukcją wypełniania wniosku, w punkcie I.2 „należy zaznaczyć odpowiedź TAK w przypadku, gdy projekt jest realizowany w formie partnerstwa i/lub z udziałem podmiotów realizujących”. (akta kontroli str. 977-992)

NIK zauważa, że wniosek aplikacyjny jest elementem dokumentacji Projektu i powinien być spójny z innymi dokumentami, takimi jak Studium wykonalności i fisza projektowa stanowiącymi załączniki do wniosku o dofinansowanie.

OCENA CZĄSTKOWA

IZ RPOWP prawidłowo zorganizowała ocenę i zakwalifikowanie do dofinansowania Projektu. Oceny dokonali niezwiązani ze ZPWP pracownicy Urzędu oraz powołany ekspert w dziedzinie innowacji i transferu technologii oraz działalności badawczo rozwojowej, zatem dochowano zasady bezstronności. Poddany procesowi identyfikacji i oceny Projekt był zgodny z celami RPOWP 2014-2020. Cele Projektu oraz zakres zaplanowanych działań odpowiadały kryteriom określonym w SZOOP oraz określonym przez Komitet Monitorujący RPOWP. Zaplanowane w projekcie wydatki kwalifikowalne oraz ramy czasowe ich kwalifikowalności były zgodne z zapisami Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wydatków współfinansowanych ze środków EFRR, EFS i FS na lata 2014-2020⁴⁰. Dokonując jednak pozytywnej oceny formalno-merytorycznej wniosku o dofinansowanie IZ RPOWP zaakceptowała możliwość udziału w Projekcie łącznie 15 partnerów, tj. 14 powiatów i Województwa Podlaskiego, co było niezgodne z opracowanym Studium wykonalności oraz z wypracowaną w procesie identyfikacji projektu fiszą projektową, w których założono udział jednego partnera tj. Województwa Podlaskiego, zaś 14 zrzeszonych powiatów miało występować w roli Beneficjenta i Lidera Projektu.

Pierwotnie zatwierdzona przez IZ RPOWP koncepcja Projektu była przez Beneficjenta (na jego wniosek) ośmiokrotnie zmieniana. Zmiany nie dotyczyły głównego celu Projektu czy podwyższenia dofinansowania i nie naruszały postanowień SZOOP ani kryteriów określonych przez Komitet Monitorujący RPOWP. Dotyczyły one przede wszystkim zaktualizowania terminów realizacji zadań, wniosku o dofinansowanie i harmonogramu płatności oraz przesunięć pomiędzy kategoriami kosztów. Anekssem wprowadzono również zmianę

⁴⁰ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytoczne-w-zakresie-kwalifikowalnosci-wydatkow-w-ramach-europejskiego-funduszu-rozwoju-regionalnego-europejskiego-funduszu-spoecznego-oraz-funduszu-spojnosci-na-lata-2014-2020/> - dostęp z 5 sierpnia 2024 r. W dalszej treści określane jako „Wytoczne”.

dotyczącą odstąpienia przez Urząd od udziału w realizacji Projektu w charakterze partnera i pozostawienie jego pełnej realizacji ZPWP. Zostało to poprzedzone analizą skutków odstąpienia, uzgodnieniami z ZPWP oraz opinią powołanego doradcy technicznego.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Monitoring i nadzór nad Projektem oraz rozliczenie jego realizacji

2.1. Nadzór i monitorowanie realizacji Projektu

Nadzór nad realizacją Projektu IZ RPOWP prowadziła w formie bezpośredniej kontroli w ZPWP, a także weryfikacji: postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zawierania umów z wykonawcami oraz wniosków o płatność.

W zakresie prowadzenia monitoringu nad realizacją Projektu Dyrektor Departamentu WEFRR wyjaśniła: *Niewątpliwie należy podkreślić specjalny monitoring realizacji projektu, który był prowadzony przez Komisję Europejską, w szczególności w początkowych etapach jego realizacji. W dniu 24 kwietnia 2018 r. odbyło się spotkanie techniczne z wybranymi Beneficjentami Projektów pozakonkursowych z KE, w tym z Beneficjentem projektu „Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja ewidencji gruntów i budynków”. Trójstronne spotkanie: Komisja Europejska (reprezentowana przez P. Wolfganga Muncha oraz P. Annę Modzalewską) – Instytucja Zarządzająca – Beneficjent (Związek Powiatów Województwa Podlaskiego) było dedykowane pozyskaniu informacji nt. przyczyn i okoliczności powodujących brak postępów we wdrażaniu zadań projektowych zgodnie z założonym harmonogramem. Podczas spotkania zaprezentowany został stan realizacji przedsięwzięć, napotkanych problemów, jak również propozycje działań naprawczych i usprawniających wdrażanie projektu. W dyskusji zwrócono uwagę na konieczność wypełnienia deklaracji odnośnie częściowego uzyskania wskaźników rzeczowo-finansowych ram wykonania RPOWP na lata 2014-2020. Biorąc powyższe pod uwagę, Komisja Europejska zobowiązała Beneficjenta do przygotowania (w terminie do końca maja 2018 r.) raportu dotyczącego postępu prac i podejmowanych kroków zmierzających do osiągnięcia w/w wskaźników. Zgodnie z ustaleniami z KE, w maju 2018 r. Związek Powiatów Województwa Podlaskiego złożył do IZ RPOWP raport z postępu w realizacji projektu w okresie 01.01.2018 r. do 28.05.2018 r. W trakcie realizacji projektu, już w momencie, gdy zostali wyłonieni wykonawcy prac i widoczny był postęp finansowy projektu, zasadniczą metodą kontroli postępu jego realizacji było analizowanie i monitorowanie informacji zawartych we Wnioskach o Płatność, które dawały realny obraz postępu działań w odniesieniu do założonego harmonogramu i zatwierdzonego budżetu. Dodatkowo - jak już wspomniano wcześniej - projekt z uwagi na swoją istotę, złożoność i strategiczny charakter wymagał stałego monitoringu w postaci bieżących kontaktów z Beneficjentem. Co do zasady, celem takich działań miało być możliwie jak najszybsze identyfikowanie ewentualnych problemów, ich analiza, i – jeśli to konieczne – podjęcie działań usprawniających czy korygujących. Beneficjent informował choćby o prowadzonych działaniach tj. wyłonienie zespołu projektowego, czy ukończenie prac związanych z przygotowaniem przetargu na wybór Wykonawcy zakresu rzeczowego. Ponadto, mając na względzie zapobieżenie nieprawidłowościom na wczesnym etapie realizacji większych projektów (tj. projektów, których całkowita wartość przekracza 15 mln PLN) i mających znaczący udział w Programie, IZ RPOWP dodatkowo prowadziła kontrole w miejscu realizacji projektu w trakcie realizacji projektów. Analizowany projekt został poddany wspomnianej kontroli przez Referat Kontroli w Departamencie Rozwoju Regionalnego w okresie od 17 marca 2022r. do 21 maja 2022r. Zaleceń pokontrolnych nie sformułowano. Również w wyniku kontroli na zakończenie projektu prowadzonej w okresie od 6 czerwca 2024r. do 30 czerwca 2024r. nie stwierdzono uchybień czy nieprawidłowości.* (akta kontroli str. 977-985)

2.1.1. W ZPWP zostały przeprowadzone przez IZ RPOWP dwie kontrole:

- 1) w okresie od 17 marca do 21 maja 2022 r. planowa kontrola w miejscu w trakcie realizacji projektu. Kontrolą objęto prawidłowość stosowania zapisów umowy o dofinansowanie⁴¹,

⁴¹ UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-00 z 18 grudnia 2017 r.

czterech aneksów do umowy⁴² oraz czterech wniosków o płatność⁴³. W ramach przeprowadzonych czynności nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości;

- 2) w okresie od 6 czerwca 2024 r. do 30 czerwca 2024 r. kontrola na zakończenie realizacji projektu. Kontrolą objęto prawidłowość stosowania zapisów umowy o dofinansowanie⁴⁴, ośmiu aneksów do umowy⁴⁵ oraz czterech wniosków o płatność⁴⁶. W toku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości. Z informacji pokontrolnej wynika, że na podstawie przedstawionych dokumentów oraz przeprowadzonych oględzin kontrolerzy potwierdzili zrealizowanie rzeczowego zakresu projektu oraz osiągnięcie wartości docelowych wskaźników produktu.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w treści informacji pokontrolnej z dnia 14 sierpnia 2024 r. wystąpiły błędy w zakresie: wartości wniesionego przez Beneficjenta wkładu własnego (wskazano 10.198,2 tys. zł a powinno być 10.164,4 tys. zł), terminu rozpoczęcia realizacji projektu (wskazano 30 marca 2017 r. zamiast 12 stycznia 2017 r.) oraz terminu finansowego zakończenia realizacji projektu (wskazano 31 grudnia 2023 r., a nie 28 grudnia 2023 r.) Z treści protokołu wynika również, że Beneficjent zorganizował szkolenia dla 147 osób ze wszystkich powiatów, zaś faktycznie udział w szkoleniach wzięli pracownicy z siedmiu powiatów.

(akta kontroli str. 786-828)

Dyrektor Departamentu WEFRR wyjaśniła, że (...) powyższe dane wynikają z zapisów aneksu nr UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-07. Działania kontrolne rozpoczęto u Beneficjenta jeszcze przed podpisaniem aneksu 8 do umowy o dofinansowanie, jednoczenie w momencie, gdy zakończona już była realizacja rzeczowa i finansowa projektu. Wskutek omyłki w treści Informacji Pokontrolnej, strona 3 informacji nie zaktualizowano zgodnie z zapisami aneksu nr UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-08 (*wkład własny Beneficjenta: 10 164 351,95 PLN; *rozpoczęcie realizacji Projektu: 12 stycznia 2017 r.; zakończenie finansowe realizacji Projektu: 28 grudnia 2023 r.). Ujęte w próbie do kontroli dokumenty, ani podjęte przez Beneficjenta działania w ramach poddanych kontroli etapów realizacji projektu, nie wykraczają poza zaktualizowane, faktyczne terminy rozpoczęcia oraz finansowego zakończenia realizacji projektu. Wykazany w treści Informacji Pokontrolnej wkład własny Beneficjenta na poziomie 10 164 351,95 PLN nie wpływa na wartość wydatków kwalifikowalnych oraz przyznanego Beneficjentowi dofinansowania. Odnosząc się natomiast do zapisów informacji w zakresie osób przeszkolonych Dyrektor departamentu WEFRR wyjaśniła, że zespół kontrolujący omyłkowo użył słowa „wszystkich”. Dodała, że: (...) wartość wskaźnika rezultatu „Liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych” osiągnięto na poziomie 147 osób, a w kategorii kosztu cross-financing założono wydatki kwalifikowalne związane z przeprowadzeniem szkoleń/doradztwem na poziomie 23 739,00 PLN. W pkt. IV.1.3. opisującym realizację wskaźnika rezultatu „Liczba osób objętych szkoleniami/ doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych” na poziomie określonym w aneksie nr UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-08 nie pada, użyte wcześniej błędnie, stwierdzenie o pracownikach wszystkich starostw.

(akta kontroli str. 977-992)

2.1.2. W okresie realizacji Projektu IZ RPOWP dokonała weryfikacji dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia przez Beneficjenta 31 postępowań o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego m.in. na: usługi utworzenia baz danych obiektów topograficznych BDOT500, geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu GESUT oraz modernizację ewidencji gruntów i budynków w poszczególnych powiatach, pełnienie funkcji koordynatorów

⁴² Aneksy nr: UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-01 z 10 października 2018 r., UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-02 z 11 grudnia 2018 r., UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-03 z 4 maja 2021 r., UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-04 z dnia 11 października 2021 r.,

⁴³ Wnioski o płatność nr: WNP-RPPD.08.01.00-20-0001/17-013, WNP-RPPD.08.01.00-20-0001/17-017, WNP-RPPD.08.01.00-20-0001/17-019, WNP-RPPD.08.01.00-20-0001/17-021.

⁴⁴ UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-00 z 18 grudnia 2017 r.

⁴⁵ Aneksy nr: UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-01 z 10 października 2018 r., UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-02 z 11 grudnia 2018 r., UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-03 z 4 maja 2021 r., UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-04 z dnia 11 października 2021 r., Aneksy nr: UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-05 z 20 września 2022 r., UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-06 z 29 grudnia 2022 r., UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-07 z 4 września 2023 r., UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-08 z 30 lipca 2024r.

⁴⁶ Wnioski o płatność nr: WNP-RPPD.08.01.00-20-0001/17-024, WNP-RPPD.08.01.00-20-0001/17-028, WNP-RPPD.08.01.00-20-0001/17-031, WNP-RPPD.08.01.00-20-0001/17-033-1.

powiatowych, dostawę systemu ochrony i zabezpieczenia danych oraz systemu digitalizacji i druku materiałów, z czego:

- w dwóch postępowaniach⁴⁷ nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁸,
- w 28 postępowaniach⁴⁹ stwierdzono naruszenie ustawy PZP nieskutkujące zastosowaniem korekty finansowej – m.in. nieterminowe opublikowanie SIWZ, zaniechanie odrzucenia rażąco niskiej ceny, błędy w protokołach, nieodrzućenie oferty wykonawcy, który nie wyraził zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ na stronie internetowej przed publikacją w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej,
- w postępowaniu o zamówienie publiczne oznaczonym numerem sprawy ZPWP.272.4.2018, którego przedmiotem były usługi pn. „Kompleksowe usługi wspierające koordynację i rozliczenie projektu realizowanego przez Związek Powiatów Województwa Podlaskiego” stwierdzono naruszenie art. 138o ust. 2 w związku z art. 7 ustawy PZP, gdzie Zamawiający wskazał dyskryminacyjny względem wykonawców warunek udziału w postępowaniu dotyczący dysponowania osobami, co skutkowało zastosowaniem korekty finansowej lub pomniejszenia wydatków poniesionych nieprawidłowo. Za to naruszenie zastosowano wobec Beneficjenta 5% korektę finansową. W następstwie naruszenia art. 138o ust. 2 w związku z art. 7 ustawy PZP Beneficjent w 10 wnioskach o płatność⁵⁰ dokonał prawidłowego, 5% pomniejszenia wydatku kwalifikowalnego w ramach Zadania 5 Koszty obsługi i zarządzania projektem dotyczącego płatności za kompleksowe usługi wspierające koordynację i rozliczenie projektu w łącznej wysokości 50,7 tys. zł. (akta kontroli str. 830-974)

2.1.3. W latach 2023- 2024 IZ RPOWP zweryfikowała poprawność zawarcia 15 aneksów do umów zawartych z wykonawcami m.in. na usługi w zakresie utworzenia baz danych obiektów topograficznych BDOT500 i geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu GESUT, modernizację ewidencji gruntów i budynków oraz usługi wspierające koordynację i rozliczenie projektu. W toku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy PZP. (akta kontroli str. 830-974)

2.1.4. W latach 2018-2023 IZ RPOWP przeprowadziła weryfikację 31 wniosków o płatność, z których 30 zostało zatwierdzonych, a wniosek o płatność końcową na dzień zakończenia kontroli (30 września 2024 r.) był w trakcie weryfikacji (informacje o weryfikacji wniosków o płatność omówiono w pkt. 2.2.2 wystąpienia pokontrolnego). (akta kontroli str. 607-715)

2.1.5. W zakresie odnoszącym się do nadzoru prowadzonego nad realizacją Projektu w dokumentacji Urzędu znajdowały się:

- a) cztery pisma (z: 28 sierpnia 2019 r., 28 września 2019 r., 4 lutego 2022 r., 4 kwietnia 2023 r.) złożone przez wykonawców prac geodezyjnych realizowanych w ramach Projektu. Z treści pism wynika, że ZPWP nie regulował terminowo zobowiązań wobec wykonawców usług, pomimo częściowego odbioru prac i otrzymania faktur za wykonanie tych prac. Urząd udzielając odpowiedzi poinformował, że ZPWP zawierając umowę o dofinansowanie realizacji Projektu zobowiązał się do realizacji zadań w oparciu o wniosek aplikacyjny, na podstawie którego może otrzymać dofinansowanie w formie refundacji wydatków lub zaliczki. Do dnia złożenia pierwszego i drugiego pisma ZPWP nie przedstawił do rozliczenia żadnych wydatków związanych z wykonywaniem prac geodezyjnych, a rozliczeniu (zarówno w formie refundacji jak i zaliczki) poddane zostały wyłącznie koszty osobowe. W kolejnych pismach Urząd informował, że płatności w formie zaliczki, z których korzystał Beneficjent przekazywane były w transzach przy czym

⁴⁷ Numery spraw: ZPWP.272.9.2019, ZPWP.272.15.2019.

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm., dalej: „ustawa PZP”.

⁴⁹ Numery spraw: ZPWP.272.5.2018, ZPWP.272.9.2018, ZPWP.272.15.2018, ZPWP.272.14.2019, ZPWP.272.11.2018, ZPWP.272.16.2018, ZPWP.272.5.2019, ZPWP.272.14.2018, ZPWP.272.8.2019, ZPWP.272.19.2018, ZPWP.272.5.2020, ZPWP.272.17.2018, ZPWP.272.10.2018, ZPWP.272.12.2018, ZPWP.272.4.2020, ZPWP.272.4.2019, ZPWP.272.6.2020, ZPWP.272.10.2019, ZPWP.272.8.2018, ZPWP.272.13.2018, ZPWP.272.11.2019, ZPWP.272.18.2018, ZPWP.272.30.2020, ZPWP.272.6.2018, ZPWP.272.2.2021, ZPWP.272.1.2023, ZPWP.272.9.2020, ZPWP.272.19.2018,

⁵⁰ Korekta finansowa we wnioskach o płatność nr: 004 -1.558,41 zł , 007 – 4.675,23 zł, 010 – 5.454,44 zł, 013 – 3.896,03 zł, 017 – 6.233,64 zł, 019 – 3.116,82 zł, 021 – 5.454,44 zł, 024 – 5.454,44 zł, 028 – 6.233,64 zł, 031 – 7.012,85 zł, 033 – 3.146,04 zł.

wypłata kolejnej transzy uzależniona była od rozliczenia 100% dotychczas otrzymanej zaliczki. Ponadto każdorazowo informowano wykonawców, że IZ RPOWP nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania ZPWP i nie stanowi organu nadzoru, ani kontroli wobec tej jednostki.

- b) interpelacja Radnej Sejmiku Województwa Podlaskiego z 8 grudnia 2021 r., dotycząca udostępnienia informacji o realizacji Projektu w zakresie stanu realizacji umowy, ewentualnych opóźnień i ich przyczyn, stopnia wydatkowania środków unijnych przeznaczonych na ten cel, podpisanych aneksów do umowy z uzasadnieniem oraz wskazania potencjalnych zagrożeń realizacji projektu. Odpowiadając na interpelację Urząd wskazał cele projektu, zakres rzeczowy oraz całkowitą wartość projektu, wydatki kwalifikowalne, w tym kwotę dofinansowania i wkładu własnego. Urząd poinformował, że ZPWP przedłożył do rozliczenia wydatki kwalifikowalne w wysokości 33.296,8 tys. zł na kwotę dofinansowania w wysokości 28.302,3 tys. zł., co stanowiło 49% realizacji projektu. Rzeczowa realizacja kategorii kosztów budżetu projektu była na poziomie ok. 50%, z wyjątkiem zadania dotyczącego szkoleń, gdzie osiągnięto poziom 3% i zadań dotyczących opracowania dokumentacji projektowej oraz opracowania i wdrożenia aplikacji, gdzie na dzień udzielania odpowiedzi⁵¹ nie przedłożono do rozliczenia żadnych wydatków. Dla prawidłowej realizacji założeń projektu podpisano 4 aneksy dokonując zmian w zakresie aktualizacji danych ujętych we wniosku o dofinansowanie (aktualizacja wartości poszczególnych zadań zgodnie ze stanem faktycznym).
- c) dokumentacja dotycząca przygotowania informacji w odpowiedzi na pytania wystosowane 20 sierpnia 2019 r. przez Departament Infrastruktury NIK w związku z prowadzoną kontrolą P/19/032 *Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach*, które dotyczyły m.in. wielkości otrzymanego dofinansowania przez poszczególne starostwa na realizację projektu, wskazanie jakie założono cel projektu i jakie założono środki finansowe na ich osiągnięcie oraz informacje dotyczące modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz ilości wykonanych obrębów z wykorzystaniem środków RPOWP. IZ RPOWP 16 września 2019 r. udzieliła odpowiedzi na każde z zadanych pytań powołując się na zapisy umowy o dofinansowanie oraz wniosku aplikacyjnego. (akta str. 975-976)

2.1.6. Urząd nie przygotowywał i nie publikował informacji w formie sprawozdań, raportów lub innych publikacji o stanie realizacji Projektu. Dyrektor wyjaśniła, że (...) *takie działania nie były wymagane i urząd nie publikował informacji w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 977-985)

2.2. Rozliczenie realizacji Projektu

2.2.1 Zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie⁵² z 18 grudnia 2017 r. całkowita wartość Projektu wynosiła 68.754,2 tys. zł., w tym wydatki kwalifikowalne 68.175,5 tys. zł, z czego 57.949,2 tys. zł. stanowiło dofinansowanie ze środków UE (nie więcej niż 85 % wydatków kwalifikowalnych Projektu), a 10.226,3 tys. zł wkład własny. (akta kontroli str. 250-281)

IZ RPOWP siedmiokrotnie (na prośbę Beneficjenta) aktualizowała wartość Projektu⁵³, a w zawartym 30 lipca 2024 r. aneksie nr 8 do umowy całkowitą wartość projektu określono na 68.241,2 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne 67.798,5 tys. zł, z czego dofinansowanie 57.628,7 tys. zł, a wkład własny 10.169,8 tys. zł. (akta kontroli str. 360-386)

W latach 2018-2024 Beneficjent dokonał:

- ośmiokrotnej aktualizacji wniosku o dofinansowanie⁵⁴ zmieniając m.in. terminy realizacji poszczególnych zadań, budżet projektu, wartości docelowe wskaźników produktu. Zmieniono również wartość całkowitą projektu oraz kwotę wydatków kwalifikowalnych, dofinansowania i wkładu własnego;

⁵¹ 16 grudnia 2021 r.

⁵² nr UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-00

⁵³ Aneksy do umowy o dofinansowanie projektu nr 1-5, nr 7-8.

⁵⁴ Wnioski o dofinansowanie z: 11 września 2018 r., 21 listopada 2018 r., 25 marca 2021 r., 14 lipca 2021 r., 11 sierpnia 2022 r., 10 października 2022 r., 18 lipca 2023 r., 25 czerwca 2024 r.

- sześciokrotnej aktualizacji harmonogramu płatności⁵⁵ dostosowując go do aktualnego stopnia realizacji projektu. Harmonogram płatności w systemie SL2014 był niezgodny z wersjami papierowymi przedkładanymi przez Beneficjenta. Dyrektor Departamentu WEFRR wyjaśniła, że: (...) w projekcie Związku Powiatów Województwa Podlaskiego wystąpiły rozbieżności pomiędzy harmonogramem płatności w systemie SL2014, a jego wersją papierową (...), co wynikało z ograniczeń technicznych systemu SL. Aneks nr 1 do umowy o dofinansowanie wprowadzono m.in. zmianę liczby partnerów projektu, początkowo umowa zakładała 15 Partnerów projektu później 2, natomiast w systemie SL2014 nie można było dokonać stosownych modyfikacji i do końca realizacji projektu w systemie projekt jest widoczny jakby był realizowany przez 15 podmiotów. Konsekwencją powyższego jest fakt, iż, aby przekazać Harmonogram Płatności za pośrednictwem systemu SL2014 w projekcie partnerskim, każdy z Partnerów wypełnia zakładkę w swoim zakresie, przesyła do Lidera, a Lider do Instytucji Zrządzającej. Jednocześnie Lider sam nie może wypełnić załadek za w imieniu Partnerów. Tym samym podkreślam, że przekazanie kompleksowego Harmonogramu Płatności za pośrednictwem SL2014 bez wypełnionych wszystkich załadek nie jest technicznie możliwe. Z uwagi na powyższe, IZ posługiwała się harmonogramem stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie w wersji papierowej. Ponadto praktyką IZ RPOWP jest, że opiekunowie projektów weryfikują w drodze kontaktów roboczych plany beneficjentów w zakresie przyszłych płatności, a w przypadku, gdy Beneficjenci wnioskuje o zaliczkę, proszą o informacje na jakie cele mają być przeznaczone wnioskowane środki. Należy zwrócić uwagę, że planowane kwoty wydatków wykazane w Harmonogramie Płatności mogą odbiegać od tych, realnie wnioskowanych w kolejnych okresach. Doświadczenia IZ wskazują, że wielu sytuacji pojawiających się w trakcie realizacji i rozliczania projektu nie da się przewidzieć. Powyższe jest spowodowane zaistnieniem sytuacji niezależnych od Beneficjenta lub innych obiektywnych przesłanek uniemożliwiających Beneficjentowi wydatkowanie środków w terminie. Opóźnienia we wnioskowaniu o środki mogą być spowodowane np. wydłużającą się procedurą udzielania zamówienia publicznego, czy problemami z terminową realizacją zadań przez Wykonawców dostaw czy usług, zgodnie z założonym wcześniej Harmonogramem.
- trzykrotnego przesunięcia rzeczowego oraz finansowego terminu realizacji projektu⁵⁶, przy czym aneksem nr 8 do umowy o dofinansowanie projektu termin ten ostatecznie określono na 28 grudnia 2023 r.

Z pism Beneficjenta oraz opisu problemów napotkanych w trakcie realizacji Projektu wynika, że powodem przesunięcia terminów było m.in.: nieterminowe oddawanie prac geodezyjnych przez Wykonawców, zmiana koncepcji działań zakładanych pierwotnie do realizacji, wypowiedzenie porozumienia partnerstwa oraz rotacje personelu zespołu projektowego.

(akta kontroli str. 447-488, 977-992)

Pierwotnie Projekt zakładał realizację siedmiu zadań polegających na: opracowaniu dokumentacji projektowej (zadanie 1), modernizacji zasobów geodezyjnych – etap I (zadanie 2), opracowaniu i wdrożeniu aplikacji (zadanie 3), modernizacji zasobów geodezyjnych - II etap (zadanie 4), przeprowadzeniu szkoleń, działań informacyjnych i promocji projektu (zadanie 5), realizacji zadań związanych z zarządzaniem projektem (zadanie 6) oraz sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem prac geodezyjnych (zadanie 7). Aneks nr 1 z 10 października 2018 r. dokonano połączenia Zadania 2 *Modernizacja zasobów geodezyjnych – etap I* z Zadaniem 4 *Modernizacja zasobów geodezyjnych – etap II* w celu sprawniejszego przeprowadzania postępowań przetargowych oraz monitorowania realizacji prac geodezyjnych. Następnie aneksem nr 7 z 4 września 2023 r. zmieniono pierwotną koncepcję Zadania 3 *Opracowanie i wdrożenie aplikacji (e-usługi)* zmierzającą do rozbudowy platformy e-usługi, która okazała się nieefektywna ekonomicznie i niezasadna z uwagi m.in. na zmianę uwarunkowań formalno-prawnych na zadanie pod nazwą *Infrastruktura backupu i digitalizacji*, w ramach którego miał powstać system backupu i archiwizacji do zabezpieczenia produktów

⁵⁵ Załącznik do aneksu do umowy o dofinansowanie projektu nr 1-2, 4-7.

⁵⁶ Aktualizacja wniosku o dofinansowanie w zakresie zmiany rzeczowego i finansowego terminu zakończenia realizacji projektu przy aneksie: nr 6 z 29.12.2022 r., nr 7 z 4 września 2023 r., nr 8 z 30 lipca 2024 r.

projektu i utrzymania jego rezultatów poprzez stworzenie duplikatu wytworzonych baz danych i bezpieczne ich przechowywanie. (akta kontroli str. 489-606)

W aktualizowanych ośmiokrotnie przez Beneficjenta wnioskach o dofinansowanie nie zmieniono zakresu rzeczowego projektu. Zmianie ulegały natomiast m.in. terminy realizacji poszczególnych zadań oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych na ich realizację. Zmiany dotyczyły:

- a) Zadania 1 *Opracowanie dokumentacji projektowej*, gdzie pierwotnie na realizację zadania zakładano łącznie 313,4 tys., z czego na wydatki kwalifikowalne 168,2 tys. zł., a termin realizacji zadania określono na 31 grudnia 2018 r. Po czterokrotnej zmianie terminu realizacji oraz zmniejszeniu wartości zadania ostateczny termin realizacji ustalono na okres od 12 stycznia 2017 r. do 10 marca 2023 r., a nakłady na 298,9 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne 153,8 tys. zł.
- b) Zadania 2 *Modernizacja zasobów geodezyjnych* (po scaleniu zadania 2 i 4), w założeniach którego pierwotnie wskazano okres realizacji od 1 października 2018 r. do 30 czerwca 2022 r. z przeznaczeniem na ten cel 60.140,8 tys. zł. W trakcie realizacji Projektu pięciokrotnie zmieniano terminy realizacji zadania i trzy razy zmniejszano środki finansowe przeznaczone na ten cel. W ostatniej wersji wniosku założono realizację zadania w okresie od 18 grudnia 2018 r. do 19 grudnia 2023 r., a jego wartość na 57.874,8 tys. zł (wydatki kwalifikowalne – 57.874, 8 tys. zł, z czego 49.193,6 tys. zł pochodzących z dofinansowania UE);
- c) Zadania 3 *Infrastruktura backupu i digitalizacji* – pierwotnie⁵⁷ na realizację zadania w okresie od 4 listopada 2021 r. do 30 listopada 2023 r. zaplanowano 5.668 tys. zł (w tym 4.817,8 tys. zł pochodzących z dofinansowania). Po dokonanych zmianach wartość wydatków kwalifikowalnych wzrosła do 5.884,5 tys. zł, a dofinansowanie do 5.001,8 tys. zł, a okres realizacji zmieniono na 15 listopada 2023 r. – 28 grudnia 2023 r.;
- d) Zadania 4 *Szkolenia, informacja i promocja* – pierwotny okres realizacji projektu (od 1 września 2019 r. do 30 września 2022 r.) Beneficjent przesunął czterokrotnie, określając ostatecznie czas wykonania zadania od 18 maja 2021 r. do 28 grudnia 2023 r. Wielkość zaplanowanych wydatków z 480,0 tys. zł zmniejszono do 125,5 tys. zł (w tym dofinansowanie 106,7 tys. zł);
- e) Zadania 5 *Koszty zarządzania* – dokonano czterokrotnie aktualizacji daty realizacji, zmieniając ten okres z 2 stycznia 2018 r. – 30 listopada 2020 r., na 15 marca 2018 r. – 28 grudnia 2023 r. Pięciokrotnie zmieniono też koszty realizacji zadania – z pierwotne 3.500 tys. zł do 3.227,3 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne z 3.066,5 tys. zł do 2.929,7 tys. zł, a kwota dofinansowania z 2.606,5 tys. zł do 2.490,2 tys. zł;
- f) Zadania 6 *Inspektorzy nadzoru prac geodezyjnych* – Beneficjent dokonał pięciokrotnej zmiany terminu realizacji zadania, wskazując ostateczny termin realizacji na okres 10 czerwca 2020 r. – 5 grudnia 2023 r. (pierwotnie 1 kwietnia 2018 r. – 30 czerwca 2022 r.). Wielkość wydatków kwalifikowalnych z początkowego poziomu 650,0 tys. zł zwiększono ostatecznie do 830,3 tys. zł, a kwotę dofinansowania z 552,5 tys. zł do 705,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 447-448)

W końcowym rozliczeniu Projektu (wniosek o płatność nr RPPD.08.01.00-20-0001/17-033-01), złożonym przez Beneficjenta 7 lutego 2024 r. (nie uwzględniającym zmian wprowadzonych aneksem nr 8 z dnia 30 lipca 2024 r.), a na dzień zakończenia czynności kontrolnych⁵⁸ będącym w weryfikacji IZ RPOWP, stopień realizacji poszczególnych zadań przedstawiał się następująco⁵⁹:

- zadanie nr 1 *Opracowanie dokumentacji projektowej* zostało zrealizowane w całości wykorzystując 100 % zaplanowanych na poziomie 298,9 tys. zł wydatków, przy czym 153,8 tys. zł było wydatkami kwalifikowalnymi, a z tego 130,7 tys. zł pochodziło z dofinansowania UE. W ramach zadania poniesiono wydatki na opracowanie studium

⁵⁷ Zadanie włączone do umowy aneksem nr 7 z 4 września 2023 r.

⁵⁸ 30 września 2024 r.

⁵⁹ W treści wskazano poniesione wydatki wykazane we wniosku o płatność końcową, natomiast wydatki planowane do poniesienia określono na podstawie wniosku o dofinansowanie zaktualizowanego zgodnie ze zmianami dokonanymi aneksem nr 8 z 30 lipca 2024 r.. Beneficjent złożył wniosek końcowy przed podpisaniem ostatniego aneksu do umowy, a tym samym przed ostateczną aktualizacją wniosku o dofinansowanie.

wykonalności (145,1 tys. zł – wydatki niekwalifikowalne) oraz opracowanie dokumentacji projektowej i specyfikacji wraz z warunkami technicznymi realizacji prac (153,8 tys. zł);

- zadanie nr 2 *Modernizacja zasobów geodezyjnych zrealizowano w 100 %, wydatki ogółem zaplanowane na poziomie 57.874,8 tys. zł poniesiono w wysokości 57.874,8 tys. zł (całość wydatków kwalifikowalna), z czego 49.193,6 tys. zł pochodziło z dofinansowania UE. W ramach zadania sfinansowano usługi w zakresie modernizacji EGIB, założenia baz danych BDOT500 i GESUT w 14 powiatach województwa podlaskiego⁶⁰;*
- zadanie nr 3 *Infrastruktura backupu i digitalizacji*, w ramach którego dokonano zakupu i wdrożenia infrastruktury backupu oraz urządzeń do digitalizacji, na co wydatkowano ogółem 5.884,5 tys. zł, w tym 5.001,8 tys. zł z dofinansowania UE, osiągając stopień realizacji na poziomie 100 %;
- zadanie nr 4 *Szkolenia, informacja i promocja* - wydatkowano łącznie 125,5 tys. zł, w tym 106,7 tys. zł pochodzących ze środków EFRR, realizując zadanie w 26,15 %. W ramach zadania sfinansowano organizację szkoleń dla 147 pracowników z siedmiu starostw powiatowych w łącznej wysokości 98,1 tys. zł (83,4 tys. zł z dofinansowania UE) oraz koszty działań informacyjnych i promocyjnych w wysokości 27,4 tys. zł (23,3 tys. zł pochodzących z dofinansowania UE). Dyrektor Departamentu WEFRR wyjaśniła, że (...) w wyniku przeprowadzonej rekrutacji na szkolenie z zakresu praktycznego wykorzystania programów Excel i Word w pracy urzędniczej zgłosiło się 147 osób w stosunku do 400 osób zakładanych we wniosku o dofinansowanie, co stanowi 36,75% realizacji wskaźnika produktu pn. „Liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych”. W związku z tym, Beneficjent dokonał proporcjonalnego pomniejszenia wysokości pierwotnie zakładanych kosztów kwalifikowalnych o kwotę 189 750,00 zł. W budżecie projektu Beneficjent zakładał również działania informacyjne i promocję projektu. W ramach kategorii kosztu „Działania promocyjne i informacyjne” na etapie aplikowania o środki pierwotnie planowano: wykonanie i montaż tablic informacyjnych/pamiątkowych, wykonanie materiałów poligraficznych (plakatów, ulotek, naklejek), wykonanie strony internetowej i prezentacji multimedialnej, na których realizację przewidziano w budżecie projektu kwotę 180 000,00 zł wydatków kwalifikowalnych. We wniosku o płatność nr 21 rozliczone zostały wydatki w wysokości 14 452,5 zł (brutto) poniesione na wykonanie responsywnej strony internetowej Projektu (www.zpwp.pl) przez firmę Techio.pl Marek Budkiewicz – zgodnie z umową nr 01/03/2021 zawartą w dniu 18.05.2021. Do rozliczenia przedstawiono wydatki w wysokości 60 270,00 zł poniesione na przygotowanie materiałów promocyjnych oraz ich publikację (brutto) – zgodnie z Umową nr1/12/2023 z dnia 19.12.2023 r. z wykonawcą Tuba Art. Niegowski Spółka Komandytowa, w wysokości 12 915,00 zł (brutto) poniesione na druk materiałów poligraficznych z kolportażem zaproszeń – zgodnie z Umową 2/12/2023 z dnia 19.12.2023 r. z Tuba Art. Niegowski Spółka Komandytowa, w wysokości 14 145,00 zł (brutto) poniesione na obsługę konferencji - zgodnie z Umową 3/12/2023 z dnia 19.12.2023 r. z firmą Paweł Miks Inside Sound. W wyniku zakontraktowanych umów z wykonawcami usług na działania informacyjno-promocyjne poniesiono wydatki w łącznej kwocie 101 782,50 zł, tj. 56% wydatków zakładanych.
- zadanie nr 5 *Koszty zarządzania* zostało zrealizowane w 98,77 %. Poniesiono wydatki w łącznej wysokości 3.227,3 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne wyniosły 2.893,6 tys. zł, a w tym 2.459,5 tys. zł pochodziło z dofinansowania UE. Sfinansowano zatrudnienie kadry zarządzającej projektem (1.006,7 tys. zł) i zespołu projektowego (908,7 tys. zł) oraz wynagrodzenia 12 koordynatorów prac geodezyjnych (978,2)
- zadanie nr 6 *Inspektorzy nadzoru prac geodezyjnych* – poniesiono wydatki w łącznej wysokości 830,3 tys. zł (100 % planu), w tym 705,7 tys. zł pochodzących ze środków EFRR na opłatę prac wykonywanych w 12 powiatach przez inspektorów nadzoru geodezyjnego. (akta kontroli str. 607-651, 977-992)

⁶⁰ Powiat augustowski – 4.572,1 tys. zł, powiat białostocki – 9.606,5 tys. zł, powiat bielski – 4.390,0 tys. zł, powiat grajewski – 3.138,2 tys. zł, powiat hajnowski – 3.873,1 tys. zł, powiat kolneński – 2.451,5 tys. zł, powiat łomżyński – 3.95,2 tys. zł, powiat moniecki – 4.035,5 tys. zł, powiat sejneński – 1.342,0 tys. zł, powiat siemiatycki – 4.461,9 tys. zł, powiat sokółski – 6.303,1 tys. zł, powiat suwalski – 2.611,8 tys. zł, powiat wysokomazowiecki – 5.813,4 tys. zł, powiat zambrowski – 1.480,5 tys. zł,

2.2.2. IZ RPOWP przeprowadziła weryfikację 32 wniosków o płatność złożonych przez ZPWP z wykorzystaniem systemu SL2014, z czego 30 wniosków zostało zatwierdzonych, a dwa, na prośbę Beneficjenta, zostały wycofane.

Na podstawie 30 zaakceptowanych wniosków o płatność oraz po analizie dołączonych do nich kopii dokumentów księgowych IZ RPOWP potwierdziła kwalifikowalność poniesionych przez Beneficjenta wydatków na łączną kwotę 53.319,5 tys. zł, w tym dofinansowanie 45.321,7 tys. zł, a wkład własny 7.997,9 tys. zł (1.324,8 tys. zł – wkład własny JST, 6.673,1 tys. zł – wkład własny budżetu państwa). W końcowym wniosku o płatność (będącym w weryfikacji) Beneficjent przedstawił do zatwierdzenia wydatki kwalifikowalne w wysokości 14.442,8 tys. zł, z tego wartość dofinansowania 12.276,4 tys. zł, a wkład własny 2.166,4 tys. zł (932,0 tys. zł – budżet JST, 1.234,4 tys. zł – budżet państwa).

W zweryfikowanych wnioskach o płatność IZ RPOWP stwierdziła wystąpienie wydatków niekwalifikowalnych w łącznej wysokości 429,8 tys. zł, z czego:

- 145,1 tys. zł dotyczyło zaplanowanych w budżecie projektu jako niekwalifikowalne kosztów opracowania studium wykonalności,
- 281,4 tys. zł uznano jako niekwalifikowalne w związku z przedłożeniem do rozliczenia wydatków poniesionych na wynagrodzenie personelu projektu, będącego jednocześnie pracownikami Partnerów (starostw powiatowych) oraz wynagrodzenie pracowników zaangażowanych w realizację projektu ponad limit 276 godzin miesięcznie, co było naruszeniem zapisów Wytucznych, które określały, że w sytuacji projektów partnerskich nie ma możliwości angażowania jako personel projektu pracowników partnera przez beneficjenta i odwrotnie, a łączne zaangażowanie zawodowe personelu projektu, niezależnie od formy zaangażowania, w realizację wszystkich projektów finansowanych z funduszy strukturalnych i FS oraz działań finansowanych z innych źródeł, w tym środków własnych beneficjenta i innych podmiotów, nie przekracza 276 godzin miesięcznie,
- 3,2 tys. zł to koszt niekwalifikowalny dotyczący wynagrodzenia (umowa zlecenie) koordynatora prac geodezyjnych z powiatu bielskiego przebywającego na zwolnieniu lekarskim.

IZ RPOWP dokonując weryfikacji wniosków o płatność w dwunastu wnioskach przekroczyła termin przeprowadzenia czynności określony w rozdziale III pkt. 2.1 Instrukcji wykonawczej, co omówiono szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 607-724)

2.2.3 W latach 2018 – 2023 IZ RPOWP dokonała dofinansowania realizacji Projektu poprzez:

- dziewięciokrotną wypłatę refundacji poniesionych przez beneficjenta wydatków w łącznej wysokości 490,6 tys. zł⁶¹. Wypłata refundacji dokonywana była terminowo po zatwierdzeniu przez IZ RPOWP złożonego przez Beneficjenta poprawnego wniosku o płatność wraz z dołączonymi kopiami dokumentów potwierdzających poniesione wydatki. We wniosku końcowym Beneficjent wystąpił o refundację 2.890 tys. zł. Wypłata nastąpi po zakończonej weryfikacji wniosku o płatność i potwierdzeniu kwalifikowalności poniesionych wydatków.
- dwunastokrotną wypłatę zaliczki w łącznej wysokości 92.522,7 tys. zł⁶², z czego 54.217,3 tys. zł zostało wydatkowane przez Beneficjenta (w tym 9.386,4 tys. zł złożone do rozliczenia we wniosku o płatność końcową), a 38.305,4 tys. zł zostało zwrócone jako środki nierozliczone, w tym pięciokrotnie po terminie, co skutkowało zapłatą przez Beneficjenta odsetek liczonych jak dla zaległości podatkowych w łącznej wysokości 6,3 tys. zł. Wypłata zaliczki następowała po zatwierdzeniu przez IZ RPOWP wniosku o płatność zaliczkową z zachowaniem terminu 30 dni kalendarzowych od dnia złożenia przez Beneficjenta wniosku o płatność, z wyjątkiem zaliczki wypłacanej wnioskami nr 15, 18 i 29, kiedy to płatności dokonywano z pominięciem 30 dniowego terminu, jednak

⁶¹ Wypłata: 25,2 tys. zł – 11 grudnia 2018 r.; 53,5 tys. zł – 24 marca 2020 r.; 68,9 tys. zł – 23 grudnia 2020 r.; 37,7 tys. zł – 1 czerwca 2021 r.; 50,2 tys. zł – 22 lutego 2022 r.; 16,7 tys. zł – 7 września 2022 r.; 54,1 tys. zł – 11 maja 2022 r.; 81,5 tys. zł – 14 listopada 2022 r.; 102,8 tys. zł – 19 września 2023 r.,

⁶² Wypłata: 115,4 tys. zł – 18 grudnia 2018 r.; 12.330,2 tys. zł – 28 czerwca 2019 r.; 12.598,4 tys. zł – 5 listopada 2019 r.; 8.074,0 tys. zł – 31 lipca 2020 r.; 6.704,0 tys. zł – 23 grudnia 2020 r.; 10.000,0 tys. zł – 23 czerwca 2021 r.; 13.040,4 tys. zł – 17 lutego 2022 r.; 9.967,2 tys. zł – 14 września 2022 r.; 2.140,7 tys. zł – 12 października 2022 r.; 8.000,0 tys. zł – 7 czerwca 2023 r.; 92,0 tys. zł – 3 lipca 2023 r.; 9.460,4 tys. zł – 21 grudnia 2023 r.

zgodnie z zapisami § 8 ust. 7 umowy o dofinansowanie, który wskazuje, że wypłata kolejnej transzy uzależniona jest od rozliczenia 100 % dotychczas otrzymanej zaliczki.

(akta kontroli str. 714-715)

2.2.4 We wniosku aplikacyjnym z 14 grudnia 2017 r. w ramach Projektu założono osiągnięcie:

a) ośmiu wskaźników produktu tj.:

- liczba urzędów, które wdrożyły katalog rekomendacji dotyczących awansu cyfrowego z docelową wartością 14 sztuk;
- liczba udostępnionych usług wewnątrzadministracyjnych (A2A) z wartością docelową sześć sztuk;
- liczba osób objętych szkoleniem/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych z docelową wartością 400 osób, który ostatecznie zmniejszono do 147 osób (aneks nr 8 z dnia 30 lipca 2024 r.)
- liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości 3 – dwustronna interakcja z wartością do osiągnięcia trzy sztuki⁶³;
- liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości 4 – transakcja z wartością do osiągnięcia pięć sztuki⁶⁴;
- liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego z docelową wartością 15 sztuk, zmniejszoną zapisami aneksu nr 8 z 30 lipca 2024 r. do 14 sztuk;
- liczba baz danych udostępnianych on-line poprzez API z docelową wartością jedna sztuka, zwiększoną do poziomu 3 sztuk na podstawie aneksu nr 8 z 30 lipca 2024 r.,
- liczba uruchomionych systemów teleinformatycznych w podmiotach wykonujących zadania publiczne z wartością do osiągnięcia 15 sztuk, która na podstawie zmian dokonanych aneksem nr 7 z 4 września 2023 r. zmniejszono do 14 sztuk.

a) wskaźnika rezultatu:

- liczba pobrań/odtworzeń dokumentów zawierających informacje sektora publicznego z wartością docelową 50 000 szt./rok

Dokumentacja dołączona do wniosku o płatność końcową (wniosek nr 33) potwierdza zrealizowanie w 100 % wszystkich założonych wskaźników produktu. Osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika rezultatu ustalono we wniosku o dofinansowanie w pierwszym roku po ukończeniu realizacji projektu tj. w roku 2024⁶⁵, dlatego też IZ RPOWP wskaźnik ten podda szczegółowej weryfikacji w okresie trwałości projektu.

(akta kontroli str. 360-437, 489-554, 574-606, 725-733)

Dyrektor Departamentu WEFRR odpowiadając na pytanie o powód zmniejszenia wartości docelowej wskaźnika *liczba osób objętych szkoleniem/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych (z 400 na 147 osób)* wyjaśniła: (...) zgodnie z założeniami projektu zakładano przeprowadzenie szeregu szkoleń i spotkań instruktażowych dotyczących korzystania z wdrożonych rozwiązań, które miały spełniać funkcję upowszechniającą i promującą e-usługi w administracji publicznej. We wniosku o płatność końcową Beneficjent wykazał fakturę VAT na kwotę 23 739,00 zł wystawioną przez Techio.pl Marek Budkiewicz za przeprowadzenie szkolenia z praktycznego wykorzystania programów Excel i Word. Pismem nr DRR-XIX.433.21.3.2021.UG z dnia 09.05.2024 r. i z dnia 24.05.2024 r., Instytucja Zarządzająca zwróciła się do ZPWP z prośbą o przedłożenie dokumentów potwierdzających osiągnięcie wskaźnika produktu „Liczba osób objętych szkoleniami/doradztwem w zakresie kompetencji

⁶³ /1/ usługa dostępu/przeglądania danych GESUT, /2/ usługa dostępu/przeglądania danych BDOT-500, /3/ usługa dostępu/przeglądania map ewidencyjnych.

⁶⁴ /1/ usługa zamówienia i zakupu wpisu z operatu ewidencji gruntów i budynków, /2/ usługa zamówienia i zakupu wypisu z operatu ewidencji gruntów i budynków, /3/ usługa zamówienia i zakupu map ewidencyjnych, /4/ usługa zamówienia i zakupu map zasadniczych (dla części obrębów), /5/ usługa zgłaszania prac geodezyjnych oraz przekazywania opracowań geodezyjnych (operatów technicznych) w formie elektronicznej przez geodetów za pośrednictwem portalu (dotyczy części powiatów).

⁶⁵ We wniosku o dofinansowanie z dnia 4 lipca 2024 r. wskazano, że dane o liczbie pobrań lub odtworzeń cyfrowych zasobów geodezyjnych w ramach Projektu będą monitorowane przez Lidera w cyklach kwartalnych, z wykorzystaniem statystyk systemów teleinformatycznych/aktywności serwisów udostępniających zasoby geodezyjne we wszystkich Powiatowych Ośrodkach Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej objętych zakresem interwencji. Zaliczane będą wszystkie pobrania niezależnie od poziomu dojrzałości e-usługi, która została wykorzystana do ich pobrania.

cyfrowych” na poziomie 400 osób, wskazanych we wniosku o dofinansowanie jako źródło pozyskania informacji o wskaźnikach. Pismem nr ZPWP.042.11.2024 z dnia 29.05.2024r. wyjaśnił, iż ze względu na racjonalizację ponoszonych wydatków oraz ponowną analizę zaplanowanych działań Beneficjent zdecydował się na modyfikację zakresu szkolenia. Na podstawie rozmów z powiatami (realizatorami), określono przedmiot szkolenia na praktyczne wykorzystanie programów Excel i Word, w szczególności zaawansowana edycja danych, zaawansowane formatowanie danych, a także organizację danych i ich analizę oraz zaawansowaną edycję i formatowanie danych w przypadku Microsoft Excel. Mimo uwzględnienia rekomendacji ostatecznych odbiorców szkolenia (powiatów), w wyniku przeprowadzonej rekrutacji nie udało się osiągnąć zakładanej pierwotnie liczby osób biorących udział w szkoleniu. W wyniku przeprowadzonej rekrutacji na szkolenie z zakresu praktycznego wykorzystania programów Excel i Word w pracy Urzędniczej zgłosiło się 147 osób w stosunku do 400 osób zakładanych we wniosku o dofinansowanie (...). Biorąc pod uwagę główny cel projektu (...) zmniejszenie stopnia realizacji ww. zadania nie wpłynęło na osiągnięcie kluczowych celów projektu. Argumentację Związku Powiatów Województwa Podlaskiego zawarte w piśmie o sygnaturze ZPWP.042.11.2024 z dnia 29.05.2024 r. zostały uznane jako okoliczności niezależne od Beneficjenta i ostatecznie zostały przez IZ RPOWP uwzględnione. (akta kontroli str. 977-992)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IZ RPO WP dokonując weryfikacji złożonych przez Beneficjenta wniosków o płatność nr 12-16, 19, 21, 24, 25, 28, 30-31 dwunastokrotnie przekroczyła o 6 do 94 dni roboczych termin weryfikacji pierwszej wersji wniosku o płatność i czterokrotnie o 3 do 12 dni termin weryfikacji drugiej i kolejnej wersji wynikający z rozdziału III pkt. 2.1 Instrukcji wykonawczej, gdzie wskazano, że weryfikacja wniosku obejmuje sprawdzenie kompletu dokumentów pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym (zgodnie z listą sprawdzającą) w terminie nie dłuższym niż 30 dni roboczych, a w przypadku wpłynięcia poprawionego/uzupełnionego wniosku o płatność w terminie nie dłuższym, niż 15 dni roboczych.

Dyrektor Departamentu WEFRR wyjaśniła, że: (...) powodem przekroczenia terminu określonego w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 było w szczególności: ilość przedkładanych do rozliczenia dokumentów potwierdzających prawidłowość poniesienia wydatków w ramach wniosku o płatność oraz złożoność zakresu podlegającego weryfikacji a także weryfikacja 100% wydatków ujętych we wnioskach o płatność, obciążenie pracowników spowodowane kumulacją wpływających do IZ RPOWP wniosków o płatność w ramach rozliczanych umów w tym samym okresie - uniemożliwiające niezwłoczne przystąpienie do weryfikacji przedkładanej dokumentacji, złożoność innych zleczanych spraw na bieżąco - wymagających dużego zaangażowania. Dodatkowo w odniesieniu do wniosków o płatność nr. 12-21 wprowadzenie systemu hybrydowego pracy zdalnej w urzędzie w związku z wystąpieniem COVID-19. (akta kontroli str. 652-724, 977-992)

NIK zauważa, że nieterminowe zatwierdzanie wniosków o płatność skutkowało opóźnieniem w wypłacie dofinansowania, a tym samym mogło rodzić problemy po stronie Beneficjenta związane z nieterminowym regulowaniem zobowiązań i naliczaniem kar wynikających z zawartych umów.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd wywiązał się z obowiązków w zakresie nadzoru nad realizacją i rozliczeniem Projektu. Nadzór był prowadzony w formie bezpośredniej kontroli w ZPWP, a także weryfikacji: postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zawierania umów z wykonawcami oraz wniosków o płatność. Pracownicy Urzędu przeprowadzili dwie kontrole w ZPWP (nie stwierdzając nieprawidłowości), zweryfikowali dokumentację przeprowadzonych przez Beneficjenta 31 postępowań o zamówienie publiczne stwierdzając naruszenie obowiązujących przepisów w 29 przypadkach oraz zweryfikowali poprawność zawarcia 15 aneksów do umów zawartych przez ZPWP z wykonawcami usług. Przeprowadzono także weryfikację 31 wniosków o płatność, weryfikując kompletność i rzetelność przedstawionych dokumentów oraz kwalifikowalność wydatków przedstawionych do rozliczenia. Ze zweryfikowanych w wnioskach 30 zostało zatwierdzonych, a wniosek o płatność końcową na

dzień zakończenia kontroli (30 września 2024 r.) był w trakcie weryfikacji. Stwierdzono jednak, że IZ RPO WP dokonując weryfikacji złożonych przez Beneficjenta wniosków w przypadku 12 wniosków dwunastokrotnie przekroczyła termin weryfikacji pierwszej wersji wniosku o płatność i pięciokrotnie termin weryfikacji drugiej i kolejnej wersji, co mogło skutkować nieterminowym regulowaniem zobowiązań przez Beneficjenta i naliczaniem kar wynikających z zawartych umów. Dofinansowanie było przekazywane przez IZ RPOWP poprzez refundację poniesionych wydatków (dziewięć wypłat na kwotę 490,6 tys. zł) oraz wypłatę zaliczek (12 wypłat na kwotę 92.522,7 tys. zł, z których 54.217,3 tys. zł zostało wydatkowane, a pozostałe środki zwrócono). Wypłaty były dokonywane terminowo, po zatwierdzeniu poprawnych wniosków o płatność i potwierdzeniu kwalifikowalności wydatków w przypadku refundacji, a w przypadku wypłat zaliczek po zatwierdzeniu wniosku o płatność zaliczkową, z zachowaniem terminu 30 dni kalendarzowych od dnia złożenia przez Beneficjenta wniosku o płatność, z wyjątkiem zaliczek wypłacanych po pełnym rozliczeniu wcześniej otrzymanych zaliczek.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Dokonywanie rzetelnej oceny dokumentacji projektów pozakonkursowych, w tym spójności danych przedstawianych w dokumentach aplikacyjnych.
2. Weryfikowanie i zatwierdzanie wniosków o płatność z zachowaniem terminów wskazanych w procedurach opracowanych na potrzeby realizacji projektów z wykorzystaniem środków europejskich.

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 Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

Białystok, 30 września 2024 r.

Kontrolerzy:

Tomasz Suchowierski
główny specjalista kontroli państwowej
/-/

Monika Staszkievicz
starszy inspektor kontroli państwowej
/-/

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk
/-/