



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.022.01.2015
P/15/054

(tekst jednolity)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/054 – Wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Andrzej Kieszkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 996943 z 2 listopada 2015 r. 2. Andrzej Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98309 z 19 listopada 2015 r. 3. Mateusz Grynicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98315 z 24 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4, 547-548, 855-856)
Jednostka kontrolowana	Towarzystwo Przyrodnicze ALAUDA, ul. Bydgoska 1 86-100 Toruń (dalej: „Beneficjent”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Goliasz, Prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 433)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Beneficjent prawidłowo realizował objętą kontrolą dwa projekty dotyczące ochrony przyrody. Terminowo wykonywano zadania określone w umowach o dofinansowanie projektów. Dysponowano odpowiednim zapleczem kadrowym, przygotowanym do realizacji projektów. Podwykonawcy realizujący wraz z Beneficjentem zakres poszczególnych zadań w projektach zostali wyłonieni w sposób konkurencyjny i zgodnie z warunkami określonymi w umowach o dofinansowanie.

Księgi rachunkowe, w zakresie dotyczącym objętych kontrolą projektów, prowadzone były w sposób określony w polityce rachunkowości Beneficjenta. Skontrolowana próba dowodów księgowych w powiązaniu z ewidencją księgową dwóch projektów dotyczących ochrony przyrody nie wykazała nieprawidłowości.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kompletność i terminowość wykonania określonych umowami zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. Kontrolą objęto realizację dwóch projektów, tj.:

- „Ochrona ptaków w rezerwach i na obszarze Natura 2000 w województwie kujawsko-pomorskim” (dalej: „projekt Ochrona ptaków”), współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, na podstawie umów zawartych z Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (dalej: „CKPŚ”), i ze środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”);
- „Ptasie wyspy – czynna ochrona ptaków siewkowych (Charadriiformes) w najważniejszych ostojach gatunków” (dalej: „projekt Ptasie wyspy”), współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego PL02 „Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów” i ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014, na podstawie umowy zawartej z Ministrem Środowiska.

W kontrolowanym okresie Beneficjent złożył trzy wnioski o dofinansowanie tych projektów, tj.:

- a) dla projektu Ochrona ptaków - wniosek z 26 kwietnia 2012 r. skierowany do CKPŚ i wniosek z 26 kwietnia 2012 r. skierowany do NFOŚiGW;
- b) dla projektu Ptasie wyspy - wniosek z 16 czerwca 2013 r. do NFOŚiGW.

Beneficjent zatrudnił na podstawie umowy o pracę odpowiednio: jedną osobę na stanowisku koordynatora projektu Ochrona ptaków, cztery osoby przy realizacji projektu Ptasie wyspy: dwie na stanowisku koordynatora projektu i dwie na stanowisku asystenta koordynatora. Osoby te posiadały wyższe wykształcenie z zakresu biologii i ochrony środowiska, wykonywały opracowania dotyczące ochrony przyrody, posiadały doświadczenie w realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych.

Beneficjent w kontrolowanym okresie² nie był podwykonawcą w ramach projektów realizowanych przez innych beneficjentów. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki rezygnacji z już rozpoczętego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 58-113, 299-345, 346- 372, 440-443, 504, 505)

W odniesieniu do badanych projektów:

a) Ochrona ptaków:

- czas od złożenia wniosku do CKPŚ do przyznania dofinansowania (26 października 2012 r.) wyniósł sześć miesięcy. W tym czasie Beneficjent na żądanie CKPŚ dwukrotnie uzupełniał wniosek między innymi o wskazane dokumenty, uzasadnienie kosztów utrzymania biura³, przedstawienie struktury własności sprzętu planowanego do zakupu. Wyznaczone terminy dokonania korekt wniosku zostały dochowane. Całkowity koszt realizacji projektu określony umową z CKPŚ⁴ wynosił pierwotnie 3 061,1 tys. zł (po zmianach 3 536,2 tys. zł).

² Tj. w latach 2014 - 2015 (do dnia zakończenia kontroli tj. do 11 grudnia 2015 r.).

³ W pismach do CKPŚ: z dnia 5 września i z dnia 8 października 2012 r.

⁴ Umowa o dofinansowanie nr POIS.05.01.00-00-362/12-00 z dnia 4 grudnia 2012 r. (dalej: „Umowa z dnia 4 grudnia 2012 r.” lub „umowa o dofinansowanie”), zawarta przez Beneficjenta z CKPŚ.

Kwotę dofinansowania z UE określono pierwotnie w wysokości 2 601,9 tys. zł (po zmianach 2 944,2 tys. zł);

- czas od złożenia wniosku do NFOŚiGW do przyznania dofinansowania (19 października 2012 r.) wynosił ok. sześć miesięcy. W tym okresie w odniesieniu do części dofinansowanej przez NFOŚiGW wniosek poddawany był ocenie. Kwota dofinansowania określona umową z NFOŚiGW⁵ wyniosła pierwotnie 305,9 tys. zł (po zmianach 346,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 68-74, 80, 106, 274-345, 505, 506, 522, 535)

b) Ptasie wyspy:

- czas od złożenia wniosku do NFOŚiGW do zawarcia umowy o dofinansowanie (24 lutego 2015 r.) wynosił 20 miesięcy. Wynikało to z umieszczenia projektu przez Ministerstwo Środowiska na liście rezerwowej projektów. W tym czasie Beneficjent na żądanie NFOŚiGW uzupełniał wniosek między innymi o dokument potwierdzający wkład własny, uzasadnienie kosztów utrzymania biura⁶. Całkowity koszt realizacji projektu określony umową z NFOŚiGW⁷ wynosił 1 835,4 tys. zł, a dofinansowanie wynosiło 1 560,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 346-355, 373-424, 508, 524-535)

Przemysław Doboszewski - Członek Zarządu Beneficjenta podał, iż koszty zadań oszacowane zostały m.in. na podstawie dostępnych cenników, zapytań ofertowych i przetargów organizowanych przez innych beneficjentów na podobne usługi.

W przypadku projektu Ptasie wyspy kalkulacje stanowiły obligatoryjny załącznik do wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 70, 71, 443-452, 509, 510, 549-563)

1.2. W trakcie realizacji projektu Ochrona ptaków warunki pierwotnie zawartych umów o dofinansowanie były zmieniane. Całkowity koszt realizacji projektu po zmianach umów o dofinansowanie zwiększył się z 3 061,1 tys. zł⁸ do 3 536,2 tys. zł⁹, tj. o 475,1 tys. zł (o 15,5%). Wzrost wartości projektu spowodowany był m.in.:

- zwiększeniem powierzchni działań obejmujących usuwanie szuwarów trzcinowych i roślinności w rezerwachach;
- zwiększeniem wydatków osobowych z powodu wydłużenia okresu realizacji projektu;
- przyjęciem dodatkowych zadań, dotyczących m.in. opracowania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Błota Rakutowskie, zakupu i utrzymania koników polskich na obszarze Natura 2000 Błota Rakutowskie wraz z opracowaniem projektu ich wypasu, budowy platformy i czatowni do monitoringu w rezerwacie Bagno Głusza.

Ustalony na 31 grudnia 2014 r. termin realizacji projektu został wydłużony do 31 grudnia 2015 r. Zmiana okresu realizacji projektu wynikała ze zwiększenia zakresu planowanych zadań oraz wydłużenia procedury przetargowej.

W związku z powyższymi okolicznościami pięciokrotnie zmieniany był harmonogram rzeczowo-finansowy projektu Ochrona ptaków.

(dowód: akta kontroli str. 106, 113, 191-193, 443, 453-474, 506-509)

⁵ Umowa o dofinansowanie nr 22/2013/Wn-02/OP-WK-PS/D z dnia 24 stycznia 2013 r. (dalej: „Umowa z dnia 24 stycznia 2013 r.” lub „umowa o dofinansowanie”), zawarta przez Beneficjenta z NFOŚiGW.

⁶ W piśmie do NFOŚiGW z dnia 25 lipca 2013 r.

⁷ Umowa o dofinansowanie nr 25/2015/Wn-02/OP-XN-02/D z dnia 24 lutego 2015 r. (dalej: „Umowa z dnia 24 lutego 2015 r.” lub „umowa o dofinansowanie”), zawarta przez Beneficjenta z Ministrem Środowiska.

⁸ Przy maksymalnej kwocie wydatków kwalifikowalnych określonej na tym samym poziomie.

⁹ Przy maksymalnej kwocie wydatków kwalifikowalnych wynoszącej 3 463,8 tys. zł.

Przemysław Doboszewski podał, że zmiany te wynikały z konieczności dostosowania terminu realizacji niektórych prac do warunków pogodowych, wydłużonej procedury zakupu towarów i usług oraz oszczędności uzyskanych w wyniku dokonanych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 506-507)

Do czasu zakończenia kontroli NIK na realizację projektu Ochrona ptaków poniesiono koszty w wysokości 3 347,5 tys. zł, tj. 94,7% wartości wydatków planowanych (3 536,2 tys. zł), w tym koszty kwalifikowalne wyniosły 3 275,2 tys. zł. Rozliczone w powyższym okresie wydatki kwalifikowalne wyniosły 3 051,5 tys. zł¹⁰, z tego kwota 2 593,8 tys. zł została sfinansowana ze środków UE, 305,1 tys. zł ze środków NFOŚiGW, a 152,6 tys. zł z wkładu własnego.

(dowód: akta kontroli str. 80-199, 440-441, 507)

Poszczególne etapy projektu Ochrona ptaków były realizowane zgodnie ze zaktualizowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym. Zmianie uległy terminy realizacji niektórych zadań, tj.: zakupu sprzętu do monitorowania warunków meteorologiczno-hydrologiczno-hydrochemicznych (na skutek wydłużonej procedury wyboru wykonawcy w trybie przetargu); budowy budynków gospodarczych na potrzeby hodowli koników polskich (z uwagi na konieczność uzyskania decyzji administracyjnej dotyczącej warunków zabudowy); budowy wieży i czatowni na terenie rezerwatu Bagno Głusza (z powodu konieczności uzyskania warunków zabudowy i problemów z wyłonieniem podwykonawcy).

(dowód: akta kontroli str. 507-508)

1.3. Wartość projektu Ptasie wyspy¹¹ nie uległa zmianie w stosunku do wartości podanej we wniosku o dofinansowanie i wynosiła 1 835,4 tys. zł. Jako termin zakończenia realizacji projektu wskazano 30 kwietnia 2016 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK poniesione zostały koszty (w 100% kwalifikowalne) w łącznej wysokości 1 051,5 tys. zł, co stanowiło 57,3% wartości wydatków planowanych. Rozliczone w powyższym okresie wydatki kwalifikowalne wyniosły 189,5 tys. zł i sfinansowane zostały ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 (dalej: „Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014”).

(dowód: akta kontroli str. 346-428, 440-441)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Gospodarność i legalność wykorzystania środków finansowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Całkowity koszt realizacji projektu „Ochrona ptaków” określony w umowie o dofinansowanie (po zmianach) wynosił 3 536,2 tys. zł¹². Dofinansowania stanowiło odpowiednio: 2 944,2 tys. zł (83,3%) ze środków UE przyznanych przez CKPŚ; 346,0 tys. zł (9,8%) ze środków krajowych przyznanych przez NFOŚiGW. Udział Beneficjenta w finansowaniu projektu wynosił 246,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 84, 148-149, 179-181, 191-198, 273-298, 342-345, 440, 543-544, 853, 900)

¹⁰ Do czasu kontroli NIK CKPŚ nie zakończyło rozpatrywania dwóch wniosków o płatność.

¹¹ Aneks do umowy zawarty w dniu 25 maja 2015 r. dotyczył zmiany rozliczenia transz zaliczki.

¹² Maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych po zmianach wynosiła 3 463,8 tys. zł.

2.1.1. W celu realizacji zadań w ramach projektu Beneficjent zawarł 36 umów z 30 podwykonawcami na łączną kwotę 2 512,7 tys. zł, co stanowiło 71,1% wartości projektu. Analiza zakresu przedmiotowego tych umów wykazała, że nie obejmował on zarządzania projektem ani nadzoru nad jego wykonaniem¹³. Wykonawcami nie byli pracownicy Beneficjenta ani osoby zasiadające w jego władzach statutowych.

(dowód: akta kontroli str. 180, 186, 193, 536-537)

2.1.2. Na podstawie analizy zleceń realizacji czterech zadań¹⁴ (na łączną kwotę 265,8 tys. zł) ustalono, iż wyboru podwykonawców dokonano zgodnie z warunkami określonymi w umowach o dofinansowanie, tj. w trybie przetargu określonego w art. 70¹-70⁵ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁵ (dalej: „art. 70¹-70⁵ k.c.”), oraz z warunkami zapytań ofertowych. Przed rozpoczęciem procedury udzielenia zamówień Beneficjent dokonywał rozpoznania kosztów i cen rynkowych.

Umowy z podwykonawcami zawierały zapisy dotyczące sprawowania kontroli przez Beneficjenta nad przebiegiem ich realizacji oraz zabezpieczenia interesów Beneficjenta w sytuacji nieterminowego lub niewłaściwego wykonania umowy. W umowach zagwarantowano prowadzenie robót z poszanowaniem zasad ochrony przyrody oraz warunki odstąpienia przez Beneficjenta od umowy lub niedokonania zapłaty za jej niewłaściwe wykonanie. Zadania były realizowane w terminach oraz w zakresach przewidzianych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 5-25, 97, 559, 560, 714-719, 723)

2.1.3. W harmonogramie realizacji projektu przyjęto koszty zarządzania projektem¹⁶ w wysokości 300,7 tys. zł (8,5% wartości projektu). Koszty wynagrodzeń w kwocie 191,2 tys. zł (5,5% wartości projektu) stanowiły 63,6% kosztów zarządzania. Do czasu zakończenia kontroli NIK koszty zarządzania projektem wyniosły 280,4 tys. zł (93,2% wielkości planowanej), a na wynagrodzenia wydatkowano 181,0 tys. zł (94,7%). Udział procentowy kosztów zarządu nie przekraczał limitu stanowiącego podstawę uznania ich kwalifikowalności, określonego w umowach z dnia 4 grudnia 2012 r. i z dnia 24 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 192, 193, 545)

2.1.4. Zadaniem Beneficjenta w ramach realizacji projektu było m.in. przygotowanie dokumentacji projektowej, nabycie nieruchomości, zakup niezbędnego sprzętu (m.in. do monitorowania warunków meteorologiczno-hydrologiczno-hydrochemicznych), przygotowanie dokumentacji przetargowej oraz nadzór nad realizacją zleconych zadań (obejmujących m.in. usuwanie drzew z wykupionych gruntów i rekultywacja terenu, koszenie łąk, usuwanie szuwarów trzcinowych i roślinności krzewiastej w rezerwacie Bagno Glusza i Jezioro Rakutowskie, zakup koni rasy konik polski).

Oględziny przeprowadzone na terenie miejscowości Dębniaki i Krzewent (na obszarze Natura 2000 Błota Rakutowskie) potwierdziły dokonanie zakupu koni, wybudowanie na wykupionych działkach trzech budynków gospodarczych oraz

¹³ Najwyższe kwotowo umowy dotyczyły: monitoringu warunków mikroklimatycznych, hydrologicznych i hydrochemicznych, geologicznych wraz z wykonaniem opracowania wyników monitoringu i planu działań ochronnych, w tym budowa zastawki i urządzeń nawadniających (650,7 tys. zł); usuwania roślinności szuwarowej oraz drzew i krzewów z obszarów rezerwatów Bagno Glusza, Jezioro Rakutowskie, Balczewo i Miedzino oraz na obszarze Natura 2000 Błota Rakutowskie (499,5 tys. zł).

¹⁴ Zadania: „Monitoring i odłów obcych gatunków drapieżnych, inwazyjnych na terenie rezerwatu Bagno Glusza i Jezioro Rakutowskie”; „Odtwarzanie łąk na powierzchni 4,16 ha na obszarze Natura 2000 Błota Rakutowskie”; „Budowa trzech budynków gospodarczych zlokalizowanych w miejscowości Dębniaki, gmina Kowal oraz w miejscowości Krzewent, gmina Kowal”; „Obsługa redakcyjna i aktualizacja treści na stronie WWW-ZO_2013/04/01 w ramach projektu: POIS.05.01.00-00-362/12”.

¹⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

¹⁶ Zgodnie z umową i wytycznymi kwalifikowalności wydatków w POIiŚ limit na zarządzanie stanowiła wartość spełniająca równanie: $\leq 250\,000\text{ zł} + 3\%$ całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu; $\leq 20\%$ całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu, tj. kwota 353,9 tys. zł.

ogrodzenia, odtworzenie łąk poprzez usunięcie zarośli wierzbowych oraz zalesień olszy czarnej wraz z systemem korzeniowym.

(dowód: akta kontroli str. 111-113, 123-131, 141-144, 857-866)

2.1.5. W ramach realizacji projektu dokonano zakupu środków trwałych na łączną kwotę 866,6 tys. zł, tj. 26,5% wydatków kwalifikowalnych (3 275,2 tys. zł). Zakupiono m.in. samochód ciężarowy pick-up za 100,6 tys. zł oraz grunty za 306,5 tys. zł. Zakup powyższych środków trwałych ujęty był w harmonogramie rzeczowo-finansowym projektu.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 441, 542)

2.1.6. Badanie dwóch postępowań na zakup środków trwałych¹⁷ wykazało, że zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie z dnia 4 grudnia 2012 r.¹⁸ i 24 stycznia 2013 r.¹⁹ przetargi przeprowadzono na podstawie art. 70¹-70⁵ k.c. Przestrzegano zasady pisemności. Zakupy poprzedzono zapytaniami o cenę. Ogłoszenia o przetargach były opublikowane na stronie internetowej Beneficjenta. Kryterium decydującym o wyborze najlepszej oferty była cena. Badane wydatki na zakup środków trwałych były ujęte w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 760-770)

2.1.7. W trakcie realizacji projektu wystąpiły dwa przypadki zmniejszenia dofinansowania projektu o łączną kwotę 72,3 tys. zł. Powyższe nastąpiło w wyniku przeprowadzenia przez CKPŚ:

- kontroli doraźnej ex-post procedury wyłonienia podwykonawcy w trybie przetargu²⁰, która wykazała bezprawne odrzucenie przez Beneficjenta jednej z trzech zgłoszonych ofert (korekta o 71,9 tys. zł);
- kontroli ex-post postępowania wyboru podwykonawców usługi²¹, która wykazała naruszenie zasady równego traktowania podwykonawców (korekta o 0,4 tys. zł).

Na skutek ustaleń kontroli CKPŚ wydatki w powyższej kwocie uznano za niekwalifikowalne.

(dowód: akta kontroli str. 226-231, 235-242, 706-708, 900)

W ramach realizacji projektu stwierdzono dwa przypadki nieterminowego rozliczenia zaliczki, skutkujące zapłatą odsetek w łącznej kwocie 8,6 tys. zł²². Według wyjaśnień Przemysława Doboszewskiego było to spowodowane niewłaściwym oszacowaniem czasu niezbędnego do uzyskania kolejnej zaliczki.

(dowód: akta kontroli str. 568-572, 701, 709)

2.1.8. Beneficjent występował o płatności zaliczkowe w terminach wymaganych przez CKPŚ. Zgodnie z warunkami umowy z dnia 4 grudnia 2012 r. i z dnia 24 stycznia 2013 r. za pomocą Generatora Wniosków o Płatność Beneficjent złożył do CKPŚ 16 wniosków o płatność, z których 14 zostało rozpatrzonych do czasu zakończenia kontroli NIK. W sześciu przypadkach wnioski nadano z opóźnieniem

¹⁷ „Dostawa niezbędnego sprzętu do monitorowania warunków meteorologiczno-hydrologiczno-hydrochemicznych” o wartości brutto 259,7 tys. zł oraz „Dostawa fabrycznie nowego samochodu terenowego typu pick-up z napędem 4x4 z pakietem obowiązkowych ubezpieczeń oraz kompletem opon zimowych, wyprodukowanego nie wcześniej niż w roku 2012” o wartości brutto 100,6 tys. zł.

¹⁸ Umowa z CKPŚ (§ 12 ust. 2).

¹⁹ Umowa z NFOŚiGW (§ 5 ust. 4).

²⁰ Przetarg w zakresie usługi pn. „Monitoring ornitologiczny w rezerwacie przyrody Bagno Glusza i obszarze specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Błota Rakutowskie PLB040001”.

²¹ Postępowanie w trybie rozeznania rynku na usługę pn. „Wykonanie operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości”.

²² Dotyczy wniosków o płatność za okres od 1 lutego do 3 kwietnia 2013 r. oraz za okres od 1 stycznia do 31 marca 2014 r.

wynoszącym od 7²³ do 41 dni²⁴. Przemysław Doboszewski podał, że w powyższych przypadkach terminy składania wniosków o płatność przesunięto w uzgodnieniu z CKPŚ, a opóźnienia wynikały z dużego obciążenia pracą przy projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 93, 540-541, 568, 709-710)

CKPŚ w przypadku wszystkich złożonych wniosków o płatność zobowiązał Beneficjenta do dokonania korekt. Przyczyną korekt były uchybienia formalne, błędy w opisie wydatków oraz brak wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 568, 569)

2.1.9. Do czasu zakończenia kontroli NIK projekt nie został ukończony (planowany termin do 31 grudnia 2015 r.). Na dzień 31 października 2015 r. (dzień złożenia ostatniego wniosku o płatność²⁵ za okres od 1 września do 31 października 2015 r.) osiągnięto wartości docelowe dla 11 z 12 wskaźników rezultatu. W przypadku wskaźnika pn. „Liczba wybudowanych obiektów do monitoringu ptaków” wartość docelową planowano osiągnąć do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 96, 199, 754)

2.1.10. Umowy o dofinansowanie projektu Ochrona ptaków nie przewidywały uzyskiwania dochodów z realizowanego projektu. Paragraf 8 pkt 17 umowy o dofinansowanie stanowił, że w przypadku gdy projekt generuje dochody, zasady na jakich następuje pomniejszenie należnego dofinansowania lub ewentualny zwrot środków określa art. 55 ust 3 i 4 rozporządzenia 1083/2006²⁶. W dniu 12 czerwca 2015 r. Beneficjent wystąpił z wnioskiem do Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa o przyznanie na 2015 r. płatności obszarowej, płatności za zazielenienie oraz płatności dodatkowej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Do czasu zakończenia kontroli wniosek nie został rozpatrzony i nie uzyskano dochodów z realizowanego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 80-199, 273-345, 564-567, 728, 730)

2.2. Całkowity koszt realizacji projektu Ptasie wyspy określony w umowie o dofinansowanie wynosił 1 835,4 tys. zł. Poziom dofinansowania ze środków Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014 stanowił kwotę 1 560,1 tys. zł (85,0%). Wielkość wkładu własnego Beneficjenta wynosiła 275,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 405, 408-418, 544-545)

2.2.1. W celu realizacji zadań w ramach projektu Beneficjent zawarł 17 umów z 15 podwykonawcami na łączną kwotę 1 159,8 tys. zł, co stanowiło 63,2% wartości projektu. Analiza zakresu przedmiotowego tych umów wykazała, że nie obejmowały one zarządzania projektem ani nadzoru nad jego wykonaniem²⁷, a wykonawcami nie byli pracownicy Beneficjenta ani osoby zasiadające w jego władzach statutowych.

(dowód: akta kontroli str. 186, 538-539)

2.2.2. Na podstawie analizy zleceń na realizację dwóch zadań²⁸ o łącznej wartości 334,3 tys. zł ustalono, iż wyboru wykonawców dokonano w trybie zapytań

²³ Wniosek o płatność za okres od 1 do 31 grudnia 2013 r. (data nadania - 21 stycznia 2014 r.).

²⁴ Wniosek o płatność za okres od 1 stycznia do 31 marca 2015 r. (data nadania - 26 sierpnia 2015 r.).

²⁵ Wniosek o płatność za okres od 1 września do 31 października 2015 r. (data nadania - 1 listopada 2015 r.).

²⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

²⁷ Najwyższe kwotowo umowy dotyczyły: zaprojektowania, wykonania i montażu trzech lęgowych wysp pływających dla rybitw oraz uzyskania niezbędnych zezwoleń na ich zawodowanie (525,3 tys. zł); odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk gatunków ptaków stanowiących przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 Żwirownia Skoki (317,3 tys. zł).

²⁸ Zadania: „Ptasie wyspy”: „Odtworzenie właściwego stanu ochrony siedlisk gatunków ptaków stanowiących przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 Żwirownia Skoki PLB040005”; „Wykonanie i montaż w terenie 20 sztuk drewnianych stelaży wraz z tablicami informacyjno-edukacyjnymi”.

ofertowych, w oparciu o „Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie udzielania zamówień w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014 oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych”²⁹ (dalej: „Wytyczne EOG 2009-2014”). Przed rozpoczęciem procedury udzielania zamówień Beneficjent dokonał rozpoznania kosztów i cen rynkowych.

Umowy z podwykonawcami zawierały zapisy dotyczące sprawowania kontroli przez Beneficjenta nad przebiegiem ich realizacji oraz zabezpieczenia interesów Beneficjenta w sytuacji nieterminowego lub niewłaściwego wykonania umowy (określono wielkość kwotową i procentową odsetek). W umowach zagwarantowano prowadzenie robót z poszanowaniem zasad ochrony przyrody oraz warunki odstąpienia przez Beneficjenta od umowy lub niedokonania zapłaty za jej niewłaściwe wykonanie.

Wystąpił przypadek niedotrzymania terminu realizacji umowy, której przedmiotem była budowa i montaż 20 sztuk drewnianych stelaży wraz z tablicami informacyjno-edukacyjnymi. Z tego tytułu wykonawca został obciążony karą umowną w wysokości 3,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 713, 720-722)

2.2.3. W harmonogramie realizacji projektu przyjęto koszty zarządzania projektem w wysokości 394,4 tys. zł (21,5% wartości projektu). Koszty wynagrodzeń w kwocie 297,6 tys. zł (16,2% wartości projektu) stanowiły 75,5% kosztów zarządzania. Do czasu zakończenia kontroli NIK koszty zarządzania projektem wyniosły 238,4 tys. zł (60,4% wielkości planowanej), a na wynagrodzenia wydatkowano 177,8 tys. zł (59,7%). Umowa o dofinansowanie nie określała limitu kosztów zarządzania stanowiącego podstawę uznania ich kwalifikowalności.

(dowód: akta kontroli str. 415, 545)

2.2.4. Zadaniem Beneficjenta w ramach projektu było m.in. przygotowanie dokumentacji przetargowej oraz nadzór nad realizacją zleconych zadań (obejmujących m.in. utrzymanie otwartego charakteru dwóch wysp i odtworzenie otwartego charakteru jednej zarośniętej wyspy, utworzenie nowej wyspy, monitoring stanu populacji, wykaszanie odrastającej roślinności na wyspach, monitoring stanu populacji gatunków ptaków objętych projektem, opracowanie zasad gospodarowania wodami Doliny Wisły w kontekście ochrony ptaków siewkowych).

(dowód: akta kontroli str. 350, 408-417)

2.2.5. W ramach realizacji projektu dokonano zakupu środków trwałych na łączną kwotę 616,0 tys. zł, tj. 58,6% wartości ogółu dokonanych wydatków kwalifikowalnych (1 051,5 tys. zł). Najwyższy kwotowo wydatek dotyczył wykonania wyspy lęgowej za kwotę 525,3 tys. zł. Zakup powyższych środków trwałych ujęty był w harmonogramie rzeczowo-finansowym projektu.

(dowód: akta kontroli str. 404-418, 441, 542)

2.2.6. Badanie dwóch postępowań dotyczących zakupu środków trwałych³⁰ wykazało, że organizowane były w trybie zapytań ofertowych, w oparciu o Wytyczne EOG 2009-2014. Przestrzegano zasady pisemności, zapytania ofertowe były upubliczniane na stronie internetowej Beneficjenta. Decydującym kryterium przy

²⁹ Treść wytycznych jest dostępna na internetowym serwisie funduszy norweskich i funduszy EOG: <https://www.eog.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach/prawo-i-wzory-dokumentow/wytyczne/> [dostęp: 11 grudnia 2015 r.].

³⁰ „Zakup i dostawa do Zamawiającego aparatu fotograficznego do monitoringu stanu populacji gatunków ptaków objętych projektem wraz z akcesoriami” o wartości brutto 50,3 tys. zł oraz „Zakup i dostawa do Zamawiającego łodzi z silnikiem, przyczepą do przewożenia tej łodzi i 3 kapoków” o wartości brutto 32,0 tys. zł.

wyborze najlepszej oferty była cena. Badane wydatki na zakup środków trwałych były ujęte w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 767-770)

2.2.7. W trakcie realizacji projektu nie stwierdzono przypadków podjęcia przez NFOŚiGW decyzji o zawieszeniu, cofnięciu lub zmniejszeniu dofinansowania projektu.

(dowód: akta kontroli str. 570, 701)

2.2.8. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Beneficjent wystąpił do NFOŚiGW o trzy płatności zaliczkowe i złożył dwa wnioski o płatność, z których jeden został pozytywnie rozpatrzony³¹, a drugi nie został jeszcze zatwierdzony³². Przy składaniu wniosków o płatność Beneficjent zachował warunki określone w umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 385, 570)

W wyniku weryfikacji przez NFOŚiGW wniosków o płatność każdorazowo Beneficjent zobowiązany był do dokonywania korekt. Przyczyną korekt były zarówno uchybienia formalne, jak i błędy w opisie wydatków oraz brak wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 570-691)

2.2.9. Do czasu zakończenia kontroli NIK, trzy spośród 10 działań objętych projektem zostały wykonane w całości, sześć było w trakcie realizacji, jedno nie zostało rozpoczęte. Stan zawansowania prac był zgodny z harmonogramem rzeczowo-finansowym projektu. Osiągnięto wartości docelowe dla dwóch z sześciu wskaźników rezultatu, tj. opracowano i wydano foldery o tematyce projektu oraz uruchomiono portal internetowy. W pozostałych przypadkach, z uwagi na trwającą realizację projektu (planowany termin zakończenia - 30 kwietnia 2016 r.), wartości docelowe nie zostały jeszcze osiągnięte, tj.: nie powstrzymano sukcesji roślin drzewiastych na powierzchni 1,71 ha, nie zorganizowano wymaganej ilości konferencji, nie wyprodukowano materiału filmowego na temat objętych projektem obszarów Natura 2000 oraz zaplanowanych działań ochronnych, ochroną objęto dwa z siedmiu wyznaczonych gatunków ptaków.

(dowód: akta kontroli str. 351, 406-417, 657-658, 755-759)

2.2.10. Umowa o dofinansowanie projektu Ptasie wyspy nie przewidywała uzyskania dochodów z realizowanego projektu. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie uzyskano dochodów związanych z realizacją projektu.

(dowód: akta kontroli str. 373-428, 730)

2.3. Wartość wkładu własnego Beneficjenta w finansowaniu badanych projektów, zgodnego z planem, wynosiła:

a) dla projektu „Ochrona ptaków” - 173,6 tys. zł, z tego:

- kwota 115,1 tys. zł stanowiła wkład rzeczowy (koszt obejmujący: opracowanie szczegółowego projektu koszenia roślinności szuwarowej i krzewiastej oraz usuwania drzew z zalesionych łąk; koszenie łąki po wykonaniu rekultywacji zalesionych gruntów oraz usuwanie krzewów z wykoszonych łąk; opracowanie projektu wypasu koni rasy konik polski, nadzór nad realizacją zadania „Wybór koników” oraz nadzór nad pracownikiem zatrudnionym do opieki nad końmi);

³¹ Wniosek dotyczył okresu rozliczeniowego od stycznia do kwietnia 2015 r.

³² Wniosek dotyczący okresu rozliczeniowego od maja do lipca 2015 r.

- kwota 58,5 tys. zł stanowiła wkład pieniężny;

b) dla projektu „Ptasie wyspy” - 275,3 tys. zł, z tego:

- kwota 136,4 tys. zł stanowiła wkład rzeczowy (obejmujący monitoring stanu populacji gatunków ptaków objętych projektem - wykonanie kontroli terenowych i przygotowanie raportu końcowego; wykonanie patroli monitoringowych „Patrol Natura 2000”);
- kwota 138,9 tys. zł stanowiła wkład pieniężny.

(dowód: akta kontroli str. 84, 507, 544-545, 852-853, 900)

W ramach objętych kontrolą projektów stwierdzono, że wystąpiły przypadki zlecenia zadań (prac) tym samym wykonawcom. Dotyczyło to czterech zadań, które zostały zlecone tej samej firmie. Zadania te dotyczyły prowadzenia prac i sporządzania planów i ekspertyz związanych z ochroną przyrody³³.

(dowód: akta kontroli str. 536-539)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

3. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej

3.1. W przyjętych przez Beneficjenta zasadach rachunkowości ustalono wyodrębnienie w ewidencji księgowej rozliczeń związanych z realizacją każdego projektu, z uwzględnieniem podziałów na środki zagraniczne, środki otrzymane z NFOŚiGW oraz wkład własny. W polityce rachunkowości z dnia 20 września 2012 r. zapisano m.in., że w przypadku uzyskania dofinansowania ze środków europejskich lub krajowych środków publicznych wyodrębnione zostaje analityczne konto księgowe z nazwą nawiązującą do danego projektu, na którym prowadzi się wyodrębnioną ewidencję księgową dotyczącą realizowanego projektu, w układzie rodzajowym, z podziałem analitycznym umożliwiającym identyfikację kosztów poniesionych w związku z jego realizacją. Każdy projekt posiadał odrębne konta kosztów z określoną analityką, odrębny rachunek bankowy i odrębną kasę projektu.

(dowód: akta kontroli str. 43-57, 771)

Zasady przyjętej polityki rachunkowości, w tym w szczególności prowadzenie odrębnych kont analitycznych oraz sposób opisywania dowodów księgowych, zabezpieczały przed rozliczeniem tego samego wydatku dla odrębnych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 43-57, 772)

Beneficjent nie stosował procentowego podziału kosztów ogólnych. Koszty były przypisywane odrębnie do każdego z projektów.

(dowód: akta kontroli str. 836)

3.2. Badanie 33 dokumentów księgowych: 24 dotyczących projektu Ochrona ptaków na łączną kwotę 2 345 tys. zł oraz dziewięciu dotyczących projektu Ptasie wyspy na łączną kwotę 670 tys. zł wykazało, że wszystkie dokumenty zostały sporządzone

³³ W projekcie „Ochrona ptaków”: zadanie „Usługi przeprowadzenia działań ochrony czynnej polegających na usuwaniu roślinności szuwarowej oraz drzew i krzewów z wytypowanych obszarów rezerwatu przyrody Bagno Glusza, Jezioro Rakutowskie, Balczewo i Miedźno oraz obszarze Natura 2000 Błota Rakutowskie, zlokalizowanych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”, zadanie „Odtworzenie łąk w obszarze Natura 2000 Błota Rakutowskie”, zadanie „Opracowanie projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Błota Rakutowskie PLB040001”; w projekcie „Ptasie wyspy”: zadanie „Wykonanie ekspertyz specjalistycznych, które wskazywać będą rozwiązania systemowe i techniczne zmierzające do poprawy stanu ochrony ptaków siewkowych Charadriiformes, będących przedmiotem ochrony specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły PLB040003”.

prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i prawidłowo zaksięgowane, stosownie do wymogów art. 21-25 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁴. Badane dokumenty stanowiły podstawę rozliczeń dokonanych w ramach obu projektów i potwierdzały wydzielenie środków zagranicznych, krajowych i wkładu własnego na realizację projektów. Badana próba dowodów księgowych nie wykazała podwójnego rozliczania tych samych wydatków w ramach obu projektów.

(dowód: akta kontroli, str. 475-501, 729, 773-835)

Badanie próby dowodów księgowych wykazało, że wydatki zrealizowane ze środków zagranicznych i środków z NFOŚiGW spełniały wymóg kwalifikowalności.

(dowód: akta kontroli str. 91, 383, 773-835)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Sprawozdawczość oraz rozliczenie środków

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie Beneficjent podawał do publicznej wiadomości informacje o otrzymaniu dofinansowania na realizację projektów: Ochrona ptaków i Ptasię wyspy, m.in. na swojej stronie internetowej³⁵ oraz na sporządzanych dokumentach dotyczących tych projektów. Realizując działania z zakresu promocji projektów wykonano również m.in. broszury na temat projektu, plakaty, naklejki, tablice i banery typu roll-up, zawierające logo jednostek finansujących, oznakowano zakupiony w ramach projektów sprzęt oraz samochód ciężarowy pick-up. Wykonano i ustawiono tablice ostrzegawczo-informacyjno-edukacyjne na obszarze Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły i Żwirowni Skoki oraz tablice informacyjno-edukacyjne na obszarze Natura 2000 Błota Rakutowskie.

(dowód: akta kontroli str. 100, 178, 536-537, 711-713, 724-725, 857-866)

4.2. Zgodnie z warunkami umowy z CKPŚ o dofinansowanie dla projektu Ochrona ptaków odsetki od kwoty dofinansowania przekazanego w formie zaliczki miały podlegać zaliczeniu na poczet kolejnej wypłaty lub podlegały zwrotowi. Odsetki zgromadzone do 31 października 2015 r. na wydzielonym dla projektu koncie bankowym w łącznej kwocie 6,9 tys. zł podlegały zaliczeniu na poczet kolejnych wypłat. W przypadku projektu Ptasię wyspy odsetki od kwot dofinansowania w formie zaliczek nie były naliczane, gdyż rachunek bankowy wyodrębniony dla potrzeb przekazywania tych zaliczek był nieoprocentowany.

(dowód: akta kontroli str. 93, 385, 730, 740, 851, 867-899)

4.3. Zgodnie z warunkami umów o dofinansowanie projektu Ochrona ptaków, w trakcie realizacji projektu Beneficjent przedstawiał do CKPŚ i NFOŚiGW raporty z osiągniętych postępów realizacji projektu. Powyższe instytucje nie zgłosiły zastrzeżeń do powyższych raportów. Badanie dokumentacji dotyczącej realizacji projektu wykazało, iż oświadczenie Beneficjenta zawarte we wniosku o płatność do CKPŚ za okres od 1 września do 31 października 2015 r. było zgodne ze stanem faktycznym, tj. m.in. wniosek zawierał rzetelne informacje dotyczące rzeczowego i finansowego postępu realizacji projektu.

³⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 330.

³⁵ <http://alauda.org.pl> [dostęp: 11 grudnia 2015 r.].

Umowa o dofinansowanie projektu Ptasie wyspy w zakresie sprawozdawczości zobowiązywała Beneficjenta do sporządzania raportów rocznych, których do czasu zakończenia kontroli Beneficjent nie miał obowiązku składania.

(dowód: akta kontroli str. 95, 279, 387, 729, 730, 732-753, 857-866)

4.4. Kontrole projektu Ochrona ptaków zostały przeprowadzone przez:

- CKPŚ w latach 2013-2014 (kontrole ex-post i ex-ante, obejmujące stosowanie procedur wyłonienia podwykonawcy sześciu zadań zleczanych do wykonania przez Beneficjenta) - w dwóch przypadkach, z uwagi na istotne zastrzeżenia, CKPŚ nałożył korekty finansowe, o których mowa w pkt. 2.1.7. Wystąpienia pokontrolnego;
- NFOŚiGW w 2013 r. (w biurze Beneficjenta i na terenie rezerwatu Przyrody „Jezioro Rakutowskie”) - kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 200-225, 704-705)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

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

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia 15 stycznia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Andrzej Kieszkowski
gł. specjalista k.p.

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
podpis

tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 1 marca 2016 r.

