



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.002.01.2015

D/15/504

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/15/504 „Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Andrzej Kaczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94190 z dnia 1 kwietnia 2015 r.; 2. Krzysztof Holli, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94197 z dnia 14 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, ul. F. Rogaczewskiego 9/19, 80-804 Gdańsk (dalej: „RZGW”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Czarnecka, Dyrektor RZGW. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ stan realizacji przez RZGW projektu pn. „Rewitalizacja Kanału Elbląskiego na odcinkach: Jezioro Drużno-Miłomłyn, Miłomłyn-Zalewo, Miłomłyn-Ostróda-Stare Jabłonki” (dalej: „Projekt”), w ramach Działania 6.4. Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym osi priorytetowej 6 Polska gospodarka na rynku międzynarodowym Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013” (dalej: „Program”) w latach 2012-2015 (do 15 maja).

Realizacja Projektu przebiegała zgodnie z Porozumieniem zawartym przez RZGW z instytucją wdrażającą – Polską Organizacją Turystyczną² (dalej: „Porozumienie”), dotyczącym dofinansowania Projektu. Zaawansowanie rzeczowe Projektu na dzień 30 kwietnia 2015 r. wynosiło 95%, a finansowe – 85,8% i było adekwatne do upływu czasu jego realizacji. Wydatki na realizację Projektu poniesiono zgodnie z przeznaczeniem, w okresie kwalifikowalności oraz prawidłowo udokumentowano i zaewidencjonowano. Prawidłowo prowadzono działania informacyjno-promocyjne oraz oznaczono miejsca realizacji Projektu i zakupione środki trwałe. NIK pozytywnie oceniła również dotychczasowe efekty realizacji Projektu, co wynikało przede wszystkim z zakończenia czterech spośród sześciu zadań.

Przedłużenie realizacji dwóch zadań („Rewitalizacja Kanału Elbląskiego na odcinku pomiędzy wrotami Buczyniec a pochylnią Całuny”, „Oznakowanie turystyczne przy obiektach kanału”) w stosunku do terminów określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym było spowodowane koniecznością wykonania robót dodatkowych oraz brakiem możliwości wykonania oznakowania turystycznego przed zakończeniem wszystkich robót. O zmianę harmonogramu (załącznik do Porozumienia) RZGW wystąpił do instytucji wdrażającej w trakcie kontroli.

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

² Porozumienie nr POIG.06.04.00-00-020/11 w sprawie Projektu „Rewitalizacja Kanału Elbląskiego na odcinkach: Jezioro Drużno-Miłomłyn, Miłomłyn-Zalewo, Miłomłyn-Ostróda-Stare Jabłonki” w ramach działania 6.4. Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym osi priorytetowej 6 Polska gospodarka na rynku międzynarodowym Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013” z dnia 4 lipca 2011 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność realizacji Projektu z Porozumieniem o dofinansowanie

Opis stanu
faktycznego

1.1. Porozumienie o dofinansowanie

W dniu 4 lipca 2011 r. pomiędzy RZGW a Polską Organizacją Turystyczną (dalej „IW”) zawarto Porozumienie w sprawie Projektu. Przedmiotem Porozumienia było udzielenie przez IW dofinansowania na realizację Projektu ze środków publicznych w ramach Programu oraz określenie praw i obowiązków stron Porozumienia związanych z realizacją Projektu w zakresie zarządzania, rozliczania, monitorowania, sprawozdawczości i kontroli, a także w zakresie informacji i promocji. Całkowity koszt realizacji Projektu (wg Porozumienia) określono na kwotę 95,0 mln zł, a całkowite koszty kwalifikowalne – 94.990,7 tys. zł. Wysokość dofinansowania Projektu określono w maksymalnej wysokości 56.988 tys. zł (59,99% wydatków kwalifikowalnych), w tym: ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 48.439,8 tys. zł (85%) oraz z budżetu państwa w formie wkładu krajowego – 8.548,2 tys. zł (15%). RZGW zobowiązany był do pokrycia w całości wydatków niekwalifikowalnych koniecznych dla realizacji Projektu. W Projekcie zaplanowano realizację sześciu zadań w okresie kwalifikowania wydatków (od 1 sierpnia 2007 r. do 30 czerwca 2015 r.), tj.:

- przebudowę Kanału Elbląskiego na szlakach żeglownych: Miłomłyn-Ostróda-Stare Jabłonki, Miłomłyn-Iława, Jezioro Ruda Woda-Jezioro Bartężek (Zadanie nr 1);
- rewitalizację Kanału Elbląskiego na odcinku pomiędzy wrotami Buczyńiec a pochylnią Całuny (Zadanie nr 2), a w ramach tego następujące przedsięwzięcia: 1) odbudowę 5 pochylni – Buczyńiec, Kąty, Oleśnica, Jelenie, Całuny, 2) zagospodarowanie terenów przy ww. pochylniach, 3) miejsce postojowe w Buczyńcu, 4) rozbudowę Izby Historii Kanału w Buczyńcu, 5) przebudowę Kanału na szlaku żeglownym pomiędzy wrotami Buczyńiec a pochylnią Całuny;
- przebudowę śluz: Miłomłyn, Zielona, Ostróda i Mała Ruś na Kanale Elbląskim (Zadanie nr 3), a w ramach tego przedsięwzięcia: 1) przebudowę śluzy Miłomłyn, 2) przebudowę śluzy Zielona, 3) przebudowę śluzy Ostróda, 4) przebudowę śluzy Mała Ruś;
- oznakowanie turystyczne przy obiektach Kanału (Zadanie nr 4), a w ramach tego przedsięwzięcia: 1) oznakowanie turystyczne przy pochylniach i Izbie Historii Kanału, 2) oznakowanie turystyczne na Kanale Elbląskim na szlaku żeglownym Miłomłyn-Ostróda-Stare Jabłonki, 3) oznakowanie turystyczne przy śluzie Miłomłyn, 4) oznakowanie turystyczne przy śluzie Zielona, 5) oznakowanie turystyczne przy śluzie Ostróda, 6) oznakowanie turystyczne przy śluzie Mała Ruś;
- zarządzanie Projektem (Zadanie nr 5);
- dokumentację aplikacyjną (Zadanie nr 6)

Postanowieniami ww. Porozumienia RZGW zobowiązany został m.in. do: wykonania zakresu rzeczowego zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym Projektu we wskazanym terminie i okresie kwalifikowalności wydatków, przekazywania prawidłowo wypełnionych oraz kompletnych wniosków o płatność w terminie 15 dni kalendarzowych od dnia zakończenia danego kwartału w obowiązującym formacie oraz uzyskanie jego zatwierdzenie przez IW, przekazania do IW wraz z wnioskiem o płatność końcową wymaganych dokumentów potwierdzających wykonanie rzeczowej realizacji Projektu, osiągnięcia zakładanych celów Projektu oraz wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie. Postanowieniami ww. Porozumienia RZGW zobowiązany został także m.in. do: prowadzenia odrębnej

informatycznej ewidencji księgowej dla wszystkich transakcji związanych z Projektem lub stosowania w ramach istniejącego informatycznego systemu ewidencji księgowej odrębnego kodu księgowego umożliwiającego identyfikację wszystkich transakcji oraz poszczególnych operacji bankowych związanych z Projektem, zlecenia przeprowadzenia audytu zewnętrznego Projektu po zrealizowaniu co najmniej 50% wydatków całkowitej wartości Projektu, a przed terminem jego zakończenia rzeczowego.

(dowód: akta kontroli str. 24-63, 858-875)

W trakcie realizacji Projektu dokonano trzech zmian Porozumienia w zakresie określonym w trzech aneksach do tego Porozumienia. I tak:

- aneks nr 1 z dnia 12 stycznia 2012 r. dotyczył przesunięcia terminu uzyskania czterech decyzji administracyjnych³, określonych w harmonogramie uzyskiwania brakujących decyzji administracyjnych, stanowiącym załącznik nr 9 do Porozumienia. Przesunięcie terminów uzyskania tych decyzji było spowodowane przede wszystkim problemami, jakie napotykali Wykonawcy dokumentacji projektowej, związanymi z przeciągającymi się postępowaniami administracyjnymi w sprawie wydania tych pozwoleń;
- aneks nr 2 z dnia 23 lutego 2012 r. dotyczył zwiększenia całkowitego kosztu realizacji Projektu z kwoty 95,0 mln zł do kwoty 115,0 mln zł. Zmiana kosztu realizacji Projektu była następstwem rozstrzygnięć w 2011 r. przetargów na roboty budowlane i inspektorów nadzoru budowlanego, a także zmiany w zakresie rzeczowym Projektu w toku sporządzania dokumentacji projektowej i pozyskiwania uzgodnień, pozwoleń i decyzji administracyjnych;
- aneks nr 3 z dnia 13 kwietnia 2013 r. dotyczył zmniejszenia maksymalnej kwoty wydatków kwalifikowalnych do kwoty 94.960,9 tys. zł. Zmniejszenie spowodowane było zakwestionowaniem przez IW niektórych wydatków kwalifikowalnych w trakcie weryfikacji wniosków o płatność (opłat radiowych i kosztów postępowania odwoławczego w Krajowej Izbie Odwoławczej z tytułu wpisu od odwołania przez wykonawcę w ramach postępowania przetargowego na roboty budowlane na odcinkach pochylniowych).

(dowód: akta kontroli str. 64-84)

Na dzień 23 kwietnia 2015 r. zaawansowanie Projektu pod względem rzeczowym wynosiło 95%, a finansowym – 85,8% (98,7 mln zł). Poziom zaawansowania poszczególnych zadań w Projekcie przedstawiał się następująco: Zadań nr 1, 3 – 100% (wydatki: 20,3 mln zł i 9,5 mln zł), Zadanie nr 2 – 83% (66,6 mln zł), Zadanie nr 4 – 30% (nie poniesiono wydatków), Zadanie nr 5 – 71% (2,1 mln zł), Zadanie nr 6 – 100% (nie poniesiono wydatków).

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych i Inwestycji w RZGW⁴ wyjaśnił, że realizacja Projektu w zakresie rzeczowym jest w fazie końcowej i nie zakłada się jego niewykonania w terminie do 30 czerwca 2015 r. Odbiór końcowy robót budowlanych realizowanych w ramach Zadania nr 2 planowany jest na koniec maja 2015 r.,

³ Pozwolenie wodnoprawne na realizację zadania: Rewitalizacja Kanału Elbląskiego na odcinku pomiędzy wrotami Buczyńiec a pochylnią Całuny (zmiana daty z września 2011 r. na luty 2012 r.), pozwolenie na budowę na realizację zadania: Zarządzanie Projektem Rewitalizacja Kanału Elbląskiego na odcinku pomiędzy wrotami Buczyńiec a pochylnią Całuny (zmiana daty z września 2011 r. na maj 2012 r.), pozwolenie na budowę na realizację zadania: Zarządzanie Projektem Przebudowa Kanału Elbląskiego na szlakach żeglownych: Miłomłyn-Ostróda-Stare Jabłonki, Miłomłyn-Iława, Jezioro Ruda Woda-Jezioro Bartężek (zmiana daty z września 2011 r. na styczeń 2012 r.), pozwolenie na budowę na realizację zadania: Zarządzanie Projektem Przebudowa śluz: Miłomłyn, Zielona, Ostróda i Mała Ruś na Kanaale Elbląskim (zmiana daty z września 2011 r. na maj 2012 r.).

⁴ Zgodnie z Zarządzeniem nr 54/2014 Dyrektora RZGW z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 19/2011 Dyrektora RZGW z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie powołania Jednostki Realizującej Projekt – Kanał Elbląski (JPR-KE) wykonującej zadania dotyczące przygotowania i realizacji Projektu pn. „Rewitalizacja Kanału Elbląskiego na odcinkach: Jezioro Drużno-Miłomłyn, Miłomłyn-Zalewo, Miłomłyn-Ostróda-Stare Jabłonki”, znajdującego się w indykatywnym wykazie indywidualnych projektów kluczowych pod nr POT-POIG/6.4/4, jednostka realizująca Projekt podlega bezpośrednio Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych i Inwestycji.

a znaczące kwotowo płatności (10% wartości z tych umów) będą realizowane dopiero po ich odbiorze końcowym. Istnieje zatem ryzyko niezrealizowania wszystkich rozliczeń finansowych w terminie do 30 czerwca 2015 r. W związku z powyższym RZGW zamierza wystąpić do IW z wnioskiem o przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków do 31 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.11-23, 305-311)

Według ostatniego harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu (wprowadzonego aneksem nr 3 z dnia 30 kwietnia 2013 r. do Porozumienia), termin zakończenia Projektu wyznaczono na 30 czerwca 2015 r., a jego poszczególnych zadań: nr 1 – Przebudowa Kanału Elbląskiego na szlakach żeglownych: Miłomłyn-Ostróda-Stare Jabłonki, Miłomłyn-Iława, Jezioro Ruda Woda-Jezioro Bartężek – IV kwartał 2012 r., nr 2 – Rewitalizacja Kanału Elbląskiego na odcinku między wrotami Buczyniec a pochylnią Całuny – I kwartał 2015 r., nr 3 – Przebudowa śluz: Miłomłyn, Zielona, Ostróda i Mała Ruś na Kanale Elbląskim – IV kwartał 2014 r., nr 4 – Oznakowanie turystyczne przy obiektach kanału – IV kwartał 2014 r., nr 5 – Zarządzanie Projektem – II kwartał 2015 r., nr 6 – Dokumentacja aplikacyjna – II kwartał 2011 r.

Realizacja czterech zadań (nr: 1,3,5,6) przebiegała w terminach określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym Projektu, a dwóch zadań (nr 2 i nr 4), będących w trakcie realizacji, niezgodnie z tym harmonogramem⁵.

(dowód: akta kontroli str. 77-80)

1.2. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej oraz odrębnego rachunku bankowego

RZGW stosował, zgodnie z § 6 ust. 14 Porozumienia, w ramach istniejącego informatycznego systemu ewidencji księgowej odrębny kod księgowy, umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych i operacji bankowych przeprowadzanych dla wszystkich wydatków Projektu.

Zgodnie z § 4 ust. 4 Porozumienia, RZGW wszelkie płatności i rozliczenia w ramach projektu dokonywał za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: „BGK”) oraz istniejącego rachunku bankowego RZGW w Narodowym Banku Polskim (dalej: „NBP”). Z rachunku prowadzonego przez NBP, wg klasyfikacji budżetowej z czwartą cyfrą „9”, były ponoszone wyłącznie wydatki kwalifikowalne. W zleceniach płatności w BGK, wg klasyfikacji budżetowej z czwartą cyfrą „7”, były ponoszone wyłącznie wydatki kwalifikowalne.

W ramach Projektu nie przewidywano płatności zaliczkowych, wobec czego nie prowadzono odrębnego rachunku bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 40-84, 454-492)

1.3. Realizacja i rozliczanie Projektu

RZGW w ramach realizacji Projektu przedłożył do IW 15 wniosków o płatność, z czego zweryfikowała – 13, na kwotę ogółem 65.700 tys. zł. Zaakceptowano wydatki kwalifikowalne na kwotę ogółem 65.113 tys. zł (niższą o 587 tys. zł). RZGW wnioskował do IW o dofinansowanie Projektu na kwotę 39.264 tys. zł, a otrzymał dofinansowanie na kwotę 38.911 tys. zł (niższą o 353 tys. zł). Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK (15 maja 2015 r.) dwa złożone wnioski o płatność⁶ były w trakcie weryfikacji przez IW.

(dowód: akta kontroli str. 331-453, 493, 497-534)

⁵ Według harmonogramu rzeczowo-finansowego Projektu zadania nr 2 i 4 miały zostać zakończone odpowiednio: w I kwartale 2015 r. i w IV kwartale 2014 r.

⁶ Wniosek nr 14 z dnia 14 stycznia 2015 r. i wniosek nr 15 z dnia 17 kwietnia 2015 r.

W wyniku badania dwóch wniosków o płatność o najwyższej wartości dofinansowania⁷ ustalono, że:

- wydatki ujęte we wnioskach były zgodne z wyciągami z rachunku bankowego oraz zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej (na koncie 130-6059-0202 „Rachunek bieżący jednostki dla obsługi Projektu”), zgodnie z Planem kont dla Projektu⁸;
- nie dokonywano przesunięć pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków kwalifikowalnych, przekraczających 10% kwoty przypadającej na każdą kategorię wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem;
- RZGW wystąpił do IW o dofinansowanie wydatków w kwotach odpowiednio: 9.601 tys. zł i 11.305 tys. zł, zaś IW uznała za wydatki kwalifikowalne odpowiednio: 9.601 tys. zł (kwota wnioskowana) i 10.798 tys. zł⁹ (niższa o 507 tys. zł od kwoty wnioskowanej¹⁰). IW zatwierdziła ww. kwoty do wypłaty, zaś BGK przekazał je na rachunek bankowy RZGW;
- wydatki ujęte we wnioskach poniesiono w okresie kwalifikowalności wydatków;
- RZGW, zgodnie z § 6 ust. 2 Porozumienia oraz art. 190 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, ujął we wnioskach wydatki poniesione w okresie do trzech miesięcy od daty ich zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 40-84, 266-280, 331-534)

1.4. Informacja i promocja Projektu

RZGW, zgodnie z § 11 Porozumienia, informował opinię publiczną o fakcie otrzymania dofinansowania na realizację Projektu, za pośrednictwem prasy, radia, telewizji, internetu, w szczególności poprzez:

- korespondencję elektroniczną do mediów z informacją o planowanym podpisaniu Porozumienia;
- zaproszenie przedstawicieli mediów do wzięcia udziału podczas podpisania Porozumienia w celu przekazania opinii publicznej relacji z tego wydarzenia;
- zamieszczenie na stronie internetowej www.gdansk.rzgw.gov.pl, w zakładce "Aktualności /Rewitalizacja Kanału Elbląskiego", informacji na temat podpisania Porozumienia.

Podczas podpisania Porozumienia przedstawiono prezentacje multimedialne dotyczące Projektu, m.in. informując o Działaniu 6.4. Programu oraz o szacunkowym całkowitym koszcie Projektu, w tym kwocie dofinansowania z Unii Europejskiej (dalej: „UE”). Prezentacje zawierały logo Programu, logo UE oraz informacje o współfinansowaniu Projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”).

Miejsce realizacji Projektu zostało oznaczone tablicami informacyjnymi, zawierającymi informacje i logotypy oraz hasło określone przez Instytucję Zarządzającą – „Dotacje na innowacje”, zgodnie z § 11 ust. 1, 2 i 3 Porozumienia oraz z zasadami informacji i promocji określonymi w Przewodniku w zakresie promocji projektów finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna

⁷ Wniosek nr 2 złożony do IW z dnia 13.01.2012 r. i wniosek nr 9 złożony do IW dnia 14 października 2013 r.

⁸ Załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 101/2011 z dnia 29 września 2011 r. dyrektora RZGW w sprawie wprowadzenia instrukcji szczegółowych zasad rachunkowości oraz sposobu gromadzenia i przechowywania dokumentacji do programu POIG na lata 2007-2013 dla Projektu.

⁹ IW z wniosku RZGW nr 9 z dnia 14 października 2013 r. nie uznała za kwalifikowalne wydatków w łącznej kwocie 507 tys. zł, wynikającej z czterech faktur VAT dotyczących wykonania robót budowlanych oraz części kosztów paliwa w samochodach służbowych użytkowanych podczas wyjazdów pracowników RZGW zaangażowanych do realizacji Projektu.

¹⁰ W wyniku kontroli realizacji Projektu w dniach 21-24 listopada 2011 r. IW w Informacji Pokontrolnej Nr 10/2011 z dnia 09 grudnia 2011 r. stwierdziła nieprawidłowości w badanej procedurze przetargowej, polegające na naruszeniu art. 41 pkt 9 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), dotyczące niezamieszczania w ogłoszeniu o zamówieniu przesłanym do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, ogłoszeniu zamieszczonym w siedzibie RZGW i na stronie internetowej kryterium oceny ofert. W związku z powyższym IW pismem z dnia 07 grudnia 2012 r. poinformowała, że zgodnie z dokumentem pn. „Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE”, przedmiotowe naruszenie ww. ustawy zostało sklasyfikowane jako skutkujące nałożeniem korekty finansowej w wysokości 5%.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Gospodarka, 2007-2013 dla beneficjentów i instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu¹².

Zakupione przez RZGW na potrzeby realizacji Projektu środki trwałe: urządzenie wielofunkcyjne, dwa notebooki, dwa komputery stacjonarne, dwa zasilacze awaryjne, cztery monitory, dysk zewnętrzny oraz dysk sieciowy, a także dokumentacja Projektu (przechowywana w segregatorach i skoroszytach) zostały oznakowane logotypami i informacją o dofinansowaniu, zgodnie z § 11 Porozumienia oraz z zasadami informacji i promocji określonymi w ww. Przewodniku.

RZGW w trakcie realizacji Projektu prowadził działania informacyjno-promocyjne poprzez m.in.:

- prowadzenie korespondencji na listowniku zawierającym logotypy UE i Programu oraz informacje o współfinansowaniu projektu przez Unię Europejską z EFRR;
- zamieszczanie aktualności o Projekcie na stronie internetowej www.gdansk.rzgw.gov.pl w zakładce dotyczącej Projektu;
- wykonanie materiałów informacyjno-promocyjnych dotyczących Rewitalizacji Kanału Elbląskiego (m.in. foldery, ulotki, mapa turystyczna o Systemie Kanału Elbląskiego, zdjęcia lotnicze i naziemne, film promocyjny w wersji polskiej i angielskiej, długopisy, ołówki, bloki, notatniki, teczki, roll-upy, pendrive, kalendarze na 2012 r. i 2013 r.);
- prezentację materiałów informacyjnych i filmu promocyjnego o Kanale Elbląskim na targach POLEKO w Poznaniu na stoisku Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (listopad 2011r.);
- udostępnienie materiałów informacyjnych na spotkaniu Konwentu Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków (15 maja 2012 r.) na pochylni Buczyńiec;
- promocję Kanału Elbląskiego na Międzynarodowych Targach Żeglugi Śródlądowej i Gospodarki Wodnej WATERWAYS EXPO 2012 (19 września 2012 r.);
- prezentację informacji o Projekcie w trakcie spotkania z samorządami lokalnymi powiatów elbląskiego i braniewskiego (22 maja 2013 r.);
- prezentację informacji o Projekcie podczas trzeciego dorocznego Spotkania Opiekunów Pomników Historii w Elblągu (12 czerwca 2013 r.);
- prezentację o Kanale Elbląskim podczas konferencji pn.: „Obszar Kanału Elbląskiego jako atrakcja turystyczna regionu” w Elblągu w ramach VI Festiwalu Krainy Kanału Elbląskiego (30 sierpnia 2014 r.);
- prezentację informacji o stanie zaawansowania Projektu na posiedzeniu Rady Gospodarki Wodnej Regionu Dolnej Wisły (24 stycznia i 8 sierpnia 2012 r., 23 września 2013 r., 30 maja 2014 r., 13 stycznia 2015r.).

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych i Inwestycji RZGW wyjął, że efektami działań promocyjnych było wzmożone zainteresowanie produktem turystycznym (ponownym uruchomieniem po rewitalizacji) poprzez zapytania kierowane pisemnie i ustnie podczas spotkań i rozmów telefonicznych zarówno ze strony przedstawicieli administracji publicznej, miłośników i pasjonatów Kanału Elbląskiego, użytkowników dróg wodnych (tzw. wodniaków), jak i przewoźników grup zorganizowanych (oferujących wyjazdy dla osób z kraju i zagranicy).

(dowód: akta kontroli str. 312-325, 710)

Dokumentacja Projektu przechowywana była w siedzibie RZGW, zgodnie z § 10 ust. 26 Porozumienia, w sposób gwarantujący bezpieczeństwo informacji

¹² Tablice informacyjne na pochylniach: Buczyńiec i Całuny (dla Zadania nr 2), tablice informacyjne przy śluzach: Zielona, Mała Ruś, Miłomłyn, Ostróda (dla Zadania nr 3), tablice informacyjne na: Kanale Bartnickim, odcinku iławskim, odcinku ostródzkim (dla Zadania nr 1).

i dokumentacji Projektu, tj. w oznakowanych segregatorach i skoroszytach, w zamykanych szafach.

(dowód: akta kontroli str. 312-325)

Ustalone
nieprawidłowości

RZGW realizowała Projekt w terminach niezgodnych z harmonogramem rzeczowo-finansowym Projektu, stanowiącym załącznik nr 6 do Porozumienia.

Dwa zadania, tj.: nr 2 – Rewitalizacja Kanału Elbląskiego na odcinku pomiędzy wrotami Buczyniec a pochylnią Całuny i nr 4 – Oznakowanie turystyczne przy obiektach kanału, wykonano w późniejszych terminach, niż określone w harmonogramie, co było niezgodne z § 2 ust. 2 Porozumienia. Stwierdzono, na dzień 30 kwietnia 2015 r., że zadanie nr 2 było w trakcie realizacji (planowane zakończenie wg harmonogramu – I kwartał 2015 r.), a Zadanie nr 4 zostało zakończone w II kwartale 2015 r. (planowane zakończenie wg harmonogramu – IV kwartał 2014 r.), co oznaczało opóźnienie w ich zakończeniu odpowiednio o 1 i 4 miesiące.

Pomimo niezakończenia realizacji ww. zadań w ustalonych terminach, RZGW nie wystąpił do IW z wnioskiem o zmianę harmonogramu. Było to niezgodne z § 9 ust. 1 i 2 Porozumienia, w myśl których w przypadku konieczności wprowadzenia zmian w Projekcie mających wpływ na zmiany terminów realizacji Projektu, RZGW zobowiązany był do złożenia do IW wniosku o ich zaakceptowanie wraz z przedstawieniem ich zakresu i uzasadnieniem oraz aktualnym harmonogramem rzeczowo-finansowym, w terminie 30 dni od powzięcia informacji o zaistnieniu przyczyny zmiany.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych i Inwestycji RZGW wyjaśnił m.in., że przyczyną przesunięcia terminu wykonania Zadania nr 2 była konieczność wykonania robót dodatkowych, niezbędnych do prawidłowego wykonania zadania. W związku z prowadzonymi w IV kwartale 2014 r. robotami budowlanymi w ramach Zadania nr 2, nie było możliwości realizacji Zadania nr 4, które mogło być wykonane dopiero po zakończeniu robót przy wszystkich obiektach kanału i uporządkowaniu terenu, tj. w kwietniu 2015 r. Niezłożenie wniosku do IW w sprawie aktualizacji harmonogramu Projektu wynikało ze złożoności i dynamiki spraw związanych z prowadzeniem w tym czasie robót budowlanych w ramach Zadania nr 2.

W dniu 14 maja 2015 r. RZGW wystąpił z wnioskiem do IW o wyrażenie zgody na wprowadzenie m.in. zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym Projektu dotyczących terminu zakończenia realizacji Zadań nr 2 i 4 oraz na zawarcie aneksu nr 4 do Porozumienia, obejmującego przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków w ramach Projektu z 30 czerwca 2015 r. do 31 lipca 2015 r., w celu dokonania ostatecznych rozliczeń finansowych wydatków kwalifikowalnych.

(dowód: akta kontroli str. 40-80, 125-175, 305-310, 326-330, 853-857)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych opóźnień zgodność realizacji Projektu z Porozumieniem. Powyższa ocena wynika z wysokiego poziomu zaawansowania realizacji Projektu, który na dzień 30 kwietnia 2015 r., tj. dwa miesiące przed zakończeniem Projektu, pod względem rzeczowym wynosił 95%, a finansowym – 85,8%; terminowego ujmowania wydatków we wnioskach o płatność; prawidłowego prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych oraz oznaczenia miejsc realizacji Projektu i zakupionych środków trwałych.

2. Prawdliwość wydatkowania środków publicznych

2.1. Zgodność wydatków z zasadami kwalifikowalności

Badaniem objęto sześć, spośród 13 zatwierdzonych przez IW, wniosków o płatność, obejmujących dofinansowanie wydatków kwalifikowalnych na realizację Projektu na łączną kwotę 6.288,8 tys. zł¹³, co stanowiło 6,6% wydatków kwalifikowalnych Projektu, w tym: na zakup środków trwałych – 103,3 tys. zł¹⁴ i przebudowę służ¹⁵ – 6.185,5 tys. zł. Ustalono, że badane wydatki:

- wynikały z Porozumienia i zostały faktycznie poniesione w okresie kwalifikowalności wydatków na podstawie faktur VAT wystawionych dla RZGW i zapłaconych na rzecz wykonawców;
- były zgodne z kwotami wynikającymi z wyciągów z rachunku bankowego oraz zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej na koncie 130-6059-0202 „Rachunek bieżący jednostki dla obsługi Projektu – środki krajowe” oraz na koncie 130-6057-0202 „Rachunek bieżący jednostki dla obsługi Projektu – środki europejskie¹⁶”;
- były zgodne z zakładanymi celami Projektu i niezbędne do jego prawidłowej realizacji;
- zostały wykazane we wnioskach o płatność w kwotach brutto (zgodnie z § 5 ust. 6 Porozumienia podatek VAT nie podlegał zwrotowi lub odliczeniu na rzecz RZGW);
- poniesiono zgodnie z zasadami kwalifikowalności wydatków w ramach Programu¹⁷.

Ustalono również, że:

- zakupione środki trwałe są wykorzystywane przez pracowników RZGW, tj. Jednostki Realizującej Projekt – Kanał Elbląski;
- przebudowa ww. służ była zgodna z umowami¹⁸ oraz Porozumieniem;
- wydatki w latach 2007-2015 (do 13 maja) na realizację Projektu (współfinansowanego ze środków funduszu europejskiego) nie były ponoszone ze środków funduszy europejskich w ramach innych projektów realizowanych w ww. latach przez RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 40-80, 574-828, 853-857)

2.2. Dokonywanie wydatków na zakup towarów i usług

Prawdliwość udzielania przez RZGW zamówień publicznych, pod względem ich zgodności z wybranymi przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych¹⁹ (dalej: „Pzp”), zbadano na podstawie trzech zamówień, udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego na: „Przebudowę Kanału Elbląskiego na szlakach żeglownych: Miłomłyn-Ostróda-Stare Jabłonki, Miłomłyn-Iława, Jezioro Ruda Woda-Jezioro Bartężek” (19.951,8 tys. zł brutto), „Wykonanie

¹³ 10% ogółem wydatków kwalifikowalnych wykazanych w 13 wnioskach o płatność, obejmujących wszystkie wydatki na: zakup środków trwałych i przebudowę służ w Miłomylinie, Zielonej, Ostródzie i Małej Rusi.

¹⁴ Środki trwałe: urządzenie wielofunkcyjne RICOH i sprzęt komputerowy.

¹⁵ Służa w: Miłomylinie, Zielonej, Ostródzie i Małej Rusi.

¹⁶ Zgodnie z Planem kont dla Projektu – stanowiącym Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 101/2011 z dnia 29 września 2011 r. Dyrektora RZGW w sprawie wprowadzenia instrukcji szczegółowych zasad rachunkowości oraz sposobu gromadzenia i przechowywania dokumentacji do programu POIG na lata 2007-2013 dla Projektu.

¹⁷ Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Ministra Rozwoju Regionalnego: (MRR/POIG/1(4)/04/2010) z dnia 01 kwietnia 2010 r.; (MRR/POIG/1(5)/03/2011) z dnia 29 marca 2011 r.; (MRR/POIG/1(6)/04/2013) z dnia 29 kwietnia 2013 r.; (MRR/POIG/1(7)/12/2013) z dnia 16 grudnia 2013 r.

¹⁸ Umowy: nr 15/2013 z dnia 08 lutego 2013 r. i nr 50/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. zawarte z wykonawcą Budownictwo Hydro-Energetyka Dychów Sp. z o.o.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

i montaż tablic oznakowania turystyczno-informacyjnego Kanału Elbląskiego" (108,6 tys. zł brutto), „Album na temat rewitalizacji Kanału Elbląskiego" (83,4 tys. zł brutto).

Wszystkie ww. postępowania przeprowadzono zgodnie z Pzp, w szczególności:

- powołano komisje przetargowe do przeprowadzenia postępowań o udzielenie ww. zamówień (art. 19 ust. 1 i 3 Pzp);
- osoby wykonujące czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień złożyły pisemne oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Pzp;
- wartość zamówień ustalono zgodnie z przepisami art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 pkt 1 Pzp i w terminie określonym w art. 35 ust. 1 Pzp;
- specyfikacje istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) zawierały elementy określone w art. 36 ust. 1 Pzp;
- ogłoszenia o zamówieniu zawierały elementy określone w art. 41 Pzp, a ich publikacja była zgodna z art. 40 ust. 1, 2 i 3 Pzp (miejsce publicznie dostępne w RZGW, strona internetowa RZGW, Biuletyn Zamówień Publicznych, Urząd Publikacji Unii Europejskiej);
- wszystkie oferty uznane za ważne zostały złożone w terminach wyznaczonych na złożenie ofert, a terminy te zostały określone w stosunku do dat – odpowiednio – zamieszczenia ogłoszeń o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazania ogłoszeń o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (art. 43 ust. 1 i 2 Pzp);
- każdy z wykonawców biorących udział w postępowaniach złożył wraz z ofertą oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu (art. 44 Pzp);
- wszystkie oferty uznane za ważne zostały złożone w formie pisemnej i odpowiadały treści SIWZ (art. 82 Pzp);
- wybór najkorzystniejszych ofert nastąpił w oparciu o kryteria oceny ofert określone w SIWZ (art. 91 ust. 1 Pzp);
- RZGW zawiadomił wszystkich wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty (art. 92 ust. 1 Pzp);
- umowy zostały zawarte w terminie określonym w art. 94 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp, w formie pisemnej (art. 139 ust. 2 Pzp) i na czas oznaczony (art. 142 ust. 1 Pzp), a postanowienia w nich zawarte nie zostały zmienione w stosunku do treści ofert, na podstawie których dokonano wyboru wykonawców (art. 144 ust. 1 Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 535-573)

Prawidłowo udzielono zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 Pzp. Prawidłowość tych postępowań zbadano na podstawie zakupów dwóch usług, tj.: „Wykonania makiety pochylni Buczyniec na Kanale Elbląskim” o wartości 86,1 tys. zł brutto oraz „Dostawy i montażu mebli oraz wyposażenia na potrzeby obsługi pochylni Kanału Elbląskiego” o wartości 51 tys. zł brutto.

Zgodnie z zasadami określonymi w § 12 ust. 4 Porozumienia oraz „Regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro”²⁰:

- uruchomiono procedurę zakupu na podstawie zatwierdzonego przez Zastępcę Dyrektora ds. Technicznych i Inwestycji w RZGW wniosku o udzielenie zamówienia;
- szacunkową wartość zamówienia ustalono na poziomie nie przekraczającym 30.000 euro (odpowiednio: 100 tys. zł i 50 tys. zł), na podstawie rozeznania rynku;

²⁰ Załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 35/2014 Dyrektora RZGW z dnia 20 maja 2014 r.

- pisemne zapytania ofertowe, zawierające m.in.: opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny ofert, termin związany z ofertą oraz termin składania ofert, wraz zaproszeniem do złożenia ofert skierowano do trzech wykonawców;
- wybrano wykonawcę, spośród dwóch ofert złożonych w każdym z ww. postępowań, który przedłożył najkorzystniejszą ofertę (najkorzystniejszą propozycję cenową);
- zawarta z wykonawcą umowa była zgodna ze złożoną ofertą.

(dowód: akta kontroli str. 100-117, 176-250)

2.3. Proces budowlany

RZGW spełniał wymogi formalno-prawne przed rozpoczęciem robót budowlanych realizowanych w ramach Projektu. Rozpoczęcie robót, dla których wymagane było uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, poprzedzone było w każdym przypadku otrzymaniem takiej decyzji. Na zrealizowane przedsięwzięcie pn. „Rozbudowa Izby Historii Kanału Elbląskiego” (w ramach Zadania nr 2), uzyskano pozwolenie na użytkowanie²¹. W czasie przeprowadzania kontroli prowadzone były procedury odbioru końcowego robót oraz postępowanie przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie w celu wydania decyzji pozwolenia na użytkowanie (w ramach Zadania nr 2) – przedsięwzięcia pn. „Odbudowa pochylni Kanału Elbląskiego (Buczyniec, Kąty, Oleśnica, Jelenie, Całuny)”.

(dowód: akta kontroli str. 829-852)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację Projektu.

3. Efekty realizacji Projektu

3.1. Produkty i rezultaty uzyskane w wyniku realizacji projektu

Opis stanu
faktycznego

Celem ogólnym Projektu, określonym we wniosku o dofinansowanie, była poprawa wizerunku Polski jako atrakcyjnego partnera gospodarczego, miejsca nawiązywania wartościowych kontaktów handlowych, lokowania inwestycji, prowadzenia działalności gospodarczej oraz rozwoju usług turystycznych. Celem szczegółowym była poprawa atrakcyjności turystycznej Kanału Elbląskiego poprzez rewitalizację infrastruktury, która poprawi warunki korzystania z dostępnych form turystyki, a także dzięki odnowieniu śluz i pochylni, jakość rejsów i warunki żeglugi (w tym zabezpieczenie brzegów kanału spowoduje zatrzymanie procesu jego zamulania).

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (15 maja 2015 r.), z uwagi na niezakończenie Projektu, nie zostały osiągnięte jego cele. Do tego dnia zakończono realizację czterech zadań, tj.: nr 1, 3, 4 i 6, natomiast nie zakończono realizacji zadań nr 2 i 5.

Całkowite zakończenie Projektu planowane jest, zgodnie z zatwierdzonym przez IW harmonogramem rzeczowo-finansowym, na dzień 30 czerwca 2015 r.

Zgodnie z Porozumieniem, jako docelowe do uzyskania w 2015 r. wymieniono następujące wartości wskaźników produktu:

- zmodyfikowany produkt turystyczny (jeden);
- wybudowany obiekt turystyczny (jeden);
- przebudowane urządzenia hydrotechniczne (dziewięć);
- przebudowane szlaki żeglowne (16,925 km).

Według ostatnio złożonego do IW wniosku o płatność (z dnia 17 kwietnia 2015 r.) do tego czasu osiągnięto następujące wskaźniki produktu:

- liczba zmodyfikowanych produktów turystycznych – 0;

²¹ Decyzja nr 39/2015 z 8 maja 2015 r.

- liczba wybudowanych obiektów turystycznych – 0;
- liczba przebudowanych urządzeń hydrotechnicznych – 4 (44,44%);
- długość przebudowanych szlaków żeglownych – 6,93 km (40,96%).

Do dnia 30 kwietnia 2015 r. ww. wskaźniki nie uległy zmianie, co według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych i Inwestycji RZGW, wynikało z niedokonania ostatecznych odbiorów budowlanych objętych Zadaniem nr 2.

(dowód: akta kontroli str. 24-80, 281-289, 326-330)

Osiągnięcie wartości wskaźnika rezultatu Projektu, tj. liczby 29.234 osób korzystających z produktów turystycznych, zaplanowano na 2016 r. (wartość bazowa w 2010 r. – 23.063 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 24-39)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia dotychczasowe efekty realizacji Projektu, co wynika z zakończenia czterech spośród sześciu zadań. W ramach zrealizowanych zadań przebudowano cztery śluzy, na których od czasu włączenia ich do eksploatacji²² dokonano łącznie 2.057 śluzowań, a także zakończono przebudowę części szlaków żeglownych, na których odbywał się ruch jednostek pływających.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³ 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 Gdańsku.

Gdańsk, dnia 25 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Włodzimierz Zegadło
Podpis

Kontrolerzy

Andrzej Kaczyński

główny specjalista kontroli państwowej

podpis

Krzysztof Holli

starszy inspektor kontroli państwowej

podpis

²² Śluzy w Ostródzie i w Małej Rusi włączono do eksploatacji 01 maja 2014 r., a śluzy w Miłomłynie i w Zielonej włączono do eksploatacji 18 września 2014 r.

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.