



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.029.01.2015

P/15/008

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	P/15/008 – Prawdliwość postępowania w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Alicja Szczepaniak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98917 z dnia 16 marca 2016 r. 2. Iwona Miklikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98918 z dnia 16 marca 2016 r. 3. Janusz Palmowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98921 z dnia 21 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego. (dowód: akta kontroli str. 811)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ proces wyboru projektów w trybie konkursowym, przeprowadzony w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 Oś Priorytetowa 11 Środowisko, Działanie 11.4. Ochrona różnorodności biologicznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie od 1 października 2014 r. do 27 kwietnia 2016 r. został przeprowadzony jeden konkurs w ramach skontrolowanego Działania. Postępowanie było zgodne z przyjętym dla RPO systemem zarządzania i kontroli, o czym świadczą następujące fakty:

1. Przyjęty przez Instytucję Zarządzającą (dalej: „IZ”) system wyboru projektów w trybie konkursowym był zgodny z obowiązującymi przepisami i nie zawierał luk lub niespójności.
2. Procedura konkursowa (w tym przyjęte kryteria) dotycząca wyłaniania projektów do dofinansowania była zgodna z obowiązującymi przepisami i przyjętymi dla tego konkursu procedurami. IZ przeprowadziła wybór projektów do dofinansowania zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej².

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2014 r., poz. 1146 ze zm.)

3. W ramach konkursu IZ zapewniła równe traktowanie wszystkich wnioskodawców biorących udział w procesie wyboru projektów.
4. Uchwały Zarządu Województwa Pomorskiego (dalej: „ZWP”) w sprawie wyboru projektów do dofinansowania były zgodne z listami rankingowymi projektów wskazanych do dofinansowania.
5. Postępowanie odwoławcze od wyników oceny projektów prowadzone było dla wszystkich podmiotów w sposób jednolity i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność ustanowionego systemu wyboru projektów w trybie konkursowym z obowiązującymi przepisami.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zarząd Województwa Pomorskiego uchwałą Nr 433/43/15 z 21 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia Opisu Funkcji i Procedur Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 przyjął przywołany Opis Funkcji i Procedur.

(dowód: akta kontroli str. 72)

1.2. Dyrektor Departamentu Programów Regionalnych Urzędu (dalej: „DPR”) przekazał 22 maja 2015 r. Deklarację gotowości do poddania się ocenie w zakresie spełnienia kryteriów desygnacji IZ RPO WP na lata 2014-2020, pełniącej również funkcje Instytucji Certyfikującej.

(dowód: akta kontroli str. 90-91)

1.3. 1 grudnia 2015 r. Urząd przekazał Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej (dalej: „GIKS”) Deklarację gotowości do poddania się ocenie w zakresie spełnienia kryteriów desygnacji trzech Instytucji Pośredniczących: Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku, Agencji Rozwoju Pomorza S.A., Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot. Tym samym IZ RPO WP potwierdziła zakończenie prac nad ustanowieniem systemu zarządzania i kontroli w tych instytucjach pośredniczących. W piśmie tym zwrócono się również do GIKS z prośbą o pilne przeprowadzenie czynności audytowych w w/w instytucjach pośredniczących.

(dowód: akta kontroli str. 83)

1.4. W lutym 2016 r. GIKS sporządził „Sprawozdanie wstępne niezależnego podmiotu audytowego na podstawie art. 124 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 dotyczące Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020”, zawierające wyniki oceny w odniesieniu do każdej Instytucji, a także w odniesieniu do: procedur sporządzania zestawienia wydatków, uzgodnień dotyczących poświadczenia kompletności, rzetelności i prawdziwości zestawień wydatków, procedur zapewnienia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych, ram zapewniających przeprowadzenie odpowiednich działań w zakresie zarządzania ryzykiem, uzgodnień dotyczących sporządzania deklaracji zarządczej oraz rocznego podsumowania końcowego sprawozdań z audytu i kontroli oraz wykrytych słabości, uzgodnień dotyczących elektronicznego gromadzenia, rejestrowania i przechowywania danych dotyczących

każdej operacji, ram służących zapewnieniu w przypadku delegowania zadań instytucjom pośredniczącym, określenia ich odnośnych zadań i obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 88)

Marszałek Województwa w piśmie z 29 lutego 2016 r. odniósł się do ustaleń i rekomendacji opisanych w przekazanym sprawozdaniu oraz przedstawił plan wdrożenia wszystkich dwudziestu czterech rekomendacji wraz z określeniem terminu ich wdrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 92-107)

Urząd przekazał 7 marca 2016 r. do Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów informacje nt. wdrożenia rekomendacji zawartych w sprawozdaniu oraz zwrócił się z prośbą o przeprowadzenie audytu sprawdzającego.

(dowód: akta kontroli str. 108-120)

13 kwietnia 2016 r. Minister Finansów przekazał Ministrowi Rozwoju pozytywną opinię o spełnieniu przez IZ kryteriów desygnacji dotyczących wewnętrznego środowiska kontroli, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowania, określone w załączniku XIII do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Minister Rozwoju w tym samym dniu udzielił desygnacji IZ pełniącej również funkcje Instytucji Certyfikującej, której zadania realizuje ZWP.

(dowód: akta kontroli str. 121-123)

1.5. System wyboru projektów w trybie konkursowym był zgodny z obowiązującymi przepisami. W formalnie ustanowionym systemie znalazły się m.in. następujące uregulowania wewnętrzne:

a) Zgodnie z art. 14 ust. 10 ustawy wdrożeniowej Komitet Monitorujący uchwałą z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WP na lata 2014-2020 w zakresie Osi Priorytetowej 11 Środowisko, przyjął przywołane kryteria dla czterech działań, w tym dla Działania 11.4. Ochrona różnorodności biologicznej w ramach Osi Priorytetowej 11 Środowisko Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, dalej: „Działanie 11.4”.

(dowód: akta kontroli str. 73-74)

b) Zgodnie z art. 49 ustawy wdrożeniowej, zasady powoływania oraz udział ekspertów zostały wskazane w „Regulaminie prowadzenia Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach RPO WP na lata 2014-2020”³ (dalej: „Wykaz”). Zawierał on m.in. wymagania dla kandydatów na ekspertów (m.in. wymóg wyższego wykształcenia, co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe: wiedzę i umiejętności lub wymagane uprawnienia w dziedzinie, w ramach której dokonywany jest wybór projektów do dofinansowania, wiedza w zakresie celów i sposobu realizacji RPO WP).

(dowód: akta kontroli str. 773-774)

c) Zgodnie z art. 40 ustawy wdrożeniowej oraz pkt 7 podrozdziału 7.2 Wytocznych w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014-2020⁴ (dalej: „Wytoczne”), IZ uregulowała sposób ogłaszania konkursu w Zasadach wdrażania RPO WP 2014-2020, w których określono m.in. iż w oparciu o harmonogram, IZ ogłasza konkurs co

³ Załącznik do uchwały Nr 1148/400/14 ZWP z dnia 13 listopada 2014 r.

⁴ Dokument zatwierdzony 31 marca 2015 r. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju

najmniej 30 dni kalendarzowych przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie. Wskazano, że art. 40 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, minimalną zawartość takiego ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 773-774)

d) Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy wdrożeniowej ZWP uchwałą z 28 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu konkursu nr RPPM.11.04.00-IZ-01-22-001/15 dla Działania 11.4 przyjął przywołany regulamin konkursu.

Ponadto w rozdziale 8 regulaminu konkursu wskazano, że kryteria wyboru projektów dla Działania 11.4 przyjęte przez Komitet Monitorujący RPO WP znajdują się w Załączniku nr 3 do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowej (dalej: „SzOOP”).

Regulamin konkursu zawierał elementy określone w art. 41 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, w tym m.in.:

- formę konkursu – informacja o tym na jakie etapy został podzielony konkurs (ocena formalna, ocena wykonalności, ocena strategiczna I stopnia i rozstrzygnięcie konkursu);
- kryteria wyboru projektów wraz z podaniem ich znaczenia – w rozdz. 8 przekierowanie do SzOOP;
- kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w konkursie – 48 144,0 tys. zł;
- limity dotyczące dofinansowania projektu – od 50,0 tys. zł, nie określono maksymalnego dopuszczalnego dofinansowania projektu kwotowo, tylko procentowo (85% ze środków EFRR);
- postanowienie dotyczące możliwości zwiększenia kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w konkursie w przypadku korzystnej zmiany kursu przeliczeniowego EUR/PLN, a w przypadku zmiany niekorzystnej – możliwość zmniejszenia kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów. W obu przypadkach wybór projektów do dofinansowania odbywać się miał na zasadach ogólnych, wynikających z regulaminu.

Regulamin konkursu nie był zmieniany.

(dowód: akta kontroli str. 160-185)

e) SzOOP zawierał kryteria wynikające z art. 44 ustawy wdrożeniowej. Kryteria wyboru projektów spełniały wymogi rozdziału 3 pkt 3 Wytucznych, gdyż wybrane do dofinansowania projekty potencjalnie przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i planowanych rezultatów w ramach Osi Priorytetowej 11 RPO WP. Wszystkie kryteria oceny były zdefiniowane, podana była ich waga, opisano za co i ile punktów przyznawano oraz wskazano maksymalną liczbę punktów do osiągnięcia, tj. uwzględniono - wynikające z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej - zasady: przejrzystości, rzetelności, bezstronności i równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania.

Zgodnie z wymogami rozdziału 3 pkt 5 Wytucznych kryteria wyboru opracowane przez Urząd uwzględniały zasady: a) partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania; b) równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn (art. 7 rozporządzenia ogólnego); c) zrównoważonego rozwoju (art. 8 rozporządzenia ogólnego).

(dowód: akta kontroli str. 806-810)

W regulaminie konkursu wyszczególniono trzy etapy oceny i wyboru projektów do dofinansowania:

etap 1 – ocena formalna – ma na celu weryfikację spełnienia przez projekt podstawowych warunków formalnych uprawniających do udziału w konkursie; w myśl regulaminu konkursowego powinna zostać przeprowadzona w terminie do 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia weryfikacji wymogów formalnych wszystkich wniosków złożonych w ramach naboru;

etap 2 – ocena wykonalności – jest częścią oceny merytorycznej i polega na weryfikacji zasadności i wewnętrznej logiki projektu, m.in. jego zakresu rzeczowego, kwestii technicznych i środowiskowych, finansowych, ekonomicznych oraz instytucjonalnych. Ocena wykonalności powinna zostać przeprowadzona w terminie nie dłuższym niż 45 dni kalendarzowych od dnia zakończenia oceny formalnej.

etap 3 – ocena strategiczna I stopnia i rozstrzygnięcie konkursu – jest częścią oceny merytorycznej i polega na ocenie stopnia wpisywania się projektu w cele, założenia i preferencje określone dla poszczególnych Działów i Poddziałów wynikające bezpośrednio z treści RPO WP 2014-2020 oraz Umowy Partnerstwa. Projekty, które uzyskały minimum procentowe (punktowe), otrzymują ocenę pozytywną i zostają przekazane do zatwierdzenia przez ZWP. Wnioski, które nie uzyskały minimum procentowego (punktowego) otrzymują ocenę negatywną. Minimum punktowe (procentowe) dla wniosków złożonych w ramach Działania 11.4 wynosi 50%.

(dowód: akta kontroli str. 162-185)

Wg regulaminu pracy Komisji Oceny Projektów (dalej: „KOP”)⁵ ocena projektów dokonywana jest w oparciu o kryteria wyboru projektów zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPO WP przez KOP, powoływaną każdorazowo po zakończeniu naboru wniosków przez Dyrektora DPR lub jego zastępcę. KOP działała od dnia rozpoczęcia oceny wniosków do dnia zawarcia wszystkich umów o dofinansowanie projektów w ramach konkursu.

Członkowie KOP powoływani byli spośród pracowników Urzędu i kandydatów na ekspertów wpisanych do Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach RPO WP 2014-2020.

Zgodnie z regulaminem KOP każdorazowo w skład KOP wchodzi:

- a) Przewodniczący – pracownik DPR,
- b) Członkowie – osoby dokonujące ceny projektów,
- c) Sekretarz/ Sekretarze – pracownik DPR.

W § 6 regulaminu pracy KOP zapisano wymogi, które muszą spełniać wszyscy członkowie, w tym dotyczące ich bezstronności oraz zobowiązania do zachowania poufności prac komisji oraz danych i informacji zawartych we wnioskach o dofinansowanie. Przyjęto zasadę, że każdy członek KOP (w tym Przewodniczący i Sekretarz) przed przystąpieniem do oceny projektu podpisuje (jednorazowo) oświadczenie o bezstronności oraz deklarację poufności i rzetelności.

Sposób pracy i podejmowania decyzji został określony w postanowieniach §§ 3, 4, 5 regulaminu pracy KOP, w tym m.in. zasady oceny formalnej, wykonalności i strategicznej. Uregulowania te dotyczyły m.in.:

- składu dokonywania poszczególnych ocen, zasady dotyczących quorum, określenia spraw, które podlegają głosowaniu, i wymagają jednomyślności, określenia wymaganej liczby głosów do podjęcia decyzji, formy w jakiej

⁵ Załącznik do uchwały nr 878/72/15 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 3 września 2015 r.

prowadzone są prace KOP z uwzględnieniem pracy w ramach wyodrębnionych zespołów, w formie obiegowej, indywidualnej i innych;

- procedury przeprowadzania oceny, w której należy uwzględnić kto (pracownik czy ekspert) i w jakim zakresie będzie zaangażowany w ocenę oraz jaką będzie pełnił funkcję. Opinia eksperta mogła być brana pod uwagę przy ocenie wykonalności i miała dotyczyć wybranych elementów projektu i nie miała charakteru wiążącego;
- sposób sporządzania i zatwierdzania w ramach KOP list ocenionych projektów na poszczególnych etapach;
- zdefiniowano „znaczną rozbieżność w ocenie” jako przyznanie przez członków KOP rozbieżnych ocen w danym kryterium; w tej sytuacji projekt powinien być przekazany do oceny spełniania kryterium przez kolejnego członka KOP;
- wzorów dokumentów, którymi będzie posługiwała się KOP, w szczególności przy ocenie projektów (karty ocen, deklaracje, oświadczenia);
- opisu sposobu obsługi i organizacji prac KOP (§ 7), z uwzględnieniem funkcji przewodniczącego i sekretarza KOP;
- obowiązku sporządzenia protokołu z prac KOP po zakończeniu oceny wszystkich projektów i zasady przygotowania i publikowania list ocenionych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 186-193)

f) Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy wdrożeniowej rozstrzygnięcie konkursu następowało poprzez zatwierdzenie przez ZWP, w drodze uchwały, wyników oceny strategicznej I stopnia. O przyznaniu dofinansowania decydował końcowy procent/ liczba punktów uzyskanych przez projekt.

W przypadku projektów o jednakowym procencie/ liczbie punktów o wyborze do dofinansowania decydowała kolejno punktacja uzyskana w:

- 1) Obszarze A. Wkład projektu w realizację Programu (punktacja łączna),
- 2) Kryterium A.3. Wkład w zakładane efekty realizacji Programu,
- 3) Kryterium A.2. Potrzeba realizacji projektu,
- 4) Kryterium A.4. Oddziaływanie projektu,
- 5) Kryterium A.1. Profil projektu na tle zapisów Programu.

Zgodnie z regulaminem konkursu w celu wsparcia jak największej liczby projektów ZWP mógł podjąć decyzję o obniżeniu kwoty lub procentu dofinansowania wszystkim projektom wybranym do dofinansowania lub projektowi/ projektom ocenianym najniżej do wyczerpania dostępnej alokacji przy zachowaniu zasady jednakowego poziomu lub kwoty dofinansowania dla projektów, które uzyskały taką samą ocenę.

(dowód: akta kontroli str. 169)

ZWP w uchwale Nr 1148/400/14 z 13 listopada 2014 r. w sprawie utworzenia Wykazu oraz przyjęcia „Regulaminu prowadzenia Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach RPO WP na lata 2014-2020” zawarł m.in.: wymagania dla kandydatów na ekspertów, zasady naboru i weryfikacji kandydatów i zasady oceny prac ekspertów.

(dowód: akta kontroli str. 209-210)

Uchwałą Nr 1185/95/15 ZWP z 26 listopada 2015 r. zmieniającą Uchwałę 877/72/17 z 3 września 2015 r. podano wykaz 276 kandydatów na ekspertów w ramach RPO WP 2014-2020 wraz z dziedzinami.

(dowód: akta kontroli str. 221-239)

Harmonogram naboru wniosków⁶ o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym na 2015 r. w ramach RPO WP na lata 2014-2020 zawierał informacje o planowanym terminie ogłoszenia naboru (maj 2015 r.) i planowanym terminie naboru wniosków (wrzesień) na projekty z Działania 11.4.

(dowód: akta kontroli str. 261, 266)

g) Zgodnie z przepisami rozdz. 15 ustawy wdrożeniowej oraz pkt 12 i 13 rozdz. 7.3 Wytycznych, IZ uregulowała procedurę odwoławczą. Środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcom zostały opisane w pkt. 10 regulaminu konkursu. Procedurę odwoławczą podzielono na trzy etapy: przedsądowy (odbywa się na poziomie IZ), przed sądami administracyjnymi, tj. wojewódzkim sądem administracyjnym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym, W regulaminie konkursu zapisano, że procedura odwoławcza nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania w ramach danego konkursu.

(dowód: akta kontroli str. 170-175)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustanowienie procedur systemu wyboru projektów w trybie konkursowym oraz ich zgodność z obowiązującymi przepisami, w tym w szczególności z ustawą wdrożeniową oraz Wytycznymi. Pod względem formalnym procedura konkursowa badanego Działania 11.4 nie zawierała luk lub niespójności.

2. Przebieg procedury konkursowej

Opis stanu
faktycznego

2.1. IZ ogłosiła 28 maja 2015 r. na stronie Serwisu RPO WP nabór wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Działania 11.4. Szczegółowe informacje na temat naboru wniosków zawarto w załączonym w formie elektronicznej regulaminie konkursu. W ogłoszeniu podano linki do przyszłych list złożonych wniosków, wniosków zakwalifikowanych do poszczególnych ocen, skład KOP, list wniosków po rozstrzygnięciu konkursu. W ogłoszeniu wskazano termin składania wniosków (7-25 września 2015 r.) i termin rozstrzygnięcia konkursu (do 31 stycznia 2016 r.). Podano również adres IZ, sposób składania wniosków (m.in. obowiązek wypełnienia formularza wniosku oraz złożenia w wersji papierowej i elektronicznej wraz z załącznikami), zakres przedmiotowy i podmiotowy wniosków, finanse (m.in. ogólna pula środków przeznaczonych na dofinansowanie, procent dofinansowania), niezbędne dokumenty, inne ważne informacje (m.in. środki odwoławcze przysługujące składającemu wniosek, adresy osób do kontaktu w sprawie pytań, adres głównego punktu informacyjnego w regionie).

Ogłoszenie (zawierające te same elementy) zamieszczono 25 czerwca 2015 r. na stronie Portalu Funduszy Europejskich.

⁶ Uchwałą Nr 435/43/15 ZWP z dnia 21 maja 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Harmonogramu naboru wniosków o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym na 2015 rok w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020.

Treść ogłoszenia o naborze była zgodna z art. 40 ustawy wdrożeniowej, a termin na składanie wniosków o dofinansowanie określony w ogłoszeniach był zgodny z art. 42 tej ustawy, tzn. nie był krótszy niż siedem dni, licząc od dnia rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 126-159)

2.2. Regulamin konkursu zawierał informacje wyszczególnione w art. 41 ust. 2 ustawy wdrożeniowej (opisane w pkt 1.5 Wystąpienia). IZ przed rozstrzygnięciem badanego konkursu nie dokonywała zmiany regulaminu konkursu.

(dowód: akta kontroli str. 160-185)

W związku z dużą liczbą (47) i rozpiętością tematyczną projektów złożonych w ramach konkursu Działanie 11.4, Zastępca Dyrektora DPR wydłużyła czas przeznaczony na ocenę wykonalności projektów w ramach konkursu do dnia 19 lutego 2016 r.

(dowód: akta kontroli: str. 28, 65-68)

2.3. Po zakończeniu oceny formalnej i rozpoczęciu oceny wykonalności projektów Sekretarz KOP zwróciła się 26 listopada 2015 r. do członków KOP o wskazanie kryteriów i zakresu niezbędnego wsparcia ekspertów z Wykazu. Dotyczyło to wszystkich wniosków poddanych ocenie.

Po uzyskaniu odpowiedzi od członków KOP utworzono listę, na której znalazło się zapotrzebowanie na ekspertów na etapie oceny wykonalności do 38 wniosków (dla wszystkich wniosków zapotrzebowano ekspertów finansowych i dla 32 wniosków zapotrzebowano ekspertów technicznych).

(dowód: akta kontroli str. 400, 412-414, 465-473)

Do ekspertów z listy wystosowano zapytania ofertowe (18 grudnia 2015 r.), w których określono m.in.:

- przedmiot zamówienia – sporządzenie opisowych opinii dotyczących wykonalności rzeczowej w zakresie kryteriów techniczno-technologicznych na osiem pakietów (24 projekty),
- zakres przedmiotu zamówienia – kryteria i pytania weryfikujące,
- dokumentacja – m.in. formularze wniosków, formularze opinii,
- zawartość oferty – m.in. odniesienie do nr pakietu, cena brutto i termin sporządzenia,
- termin złożenia oferty - do dnia 23 grudnia 2015 r.,
- kryteria wyboru – cena (waga 70%), termin (waga 30%).

W wyniku porównania ofert wybrano pięciu ekspertów, którym przydzielono do zaopiniowania od dziewięciu do 23 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 389-391)

Zgodnie z art. 49 ust. 6 ustawy wdrożeniowej IZ określiła dla każdego eksperta odrębne zadania. Z ekspertami zawarto umowy o dzieło, na mocy których zobowiązali się oni do sporządzenia określonej liczby opinii dotyczących oferowanego zakresu dla wybranych pakietów w określonym terminie. Każda z opinii powinna w sposób pełny i wyczerpujący odpowiadać na pytania weryfikujące zawarte w odpowiednim formularzu.

Załącznikami do umowy były: lista wniosków, oświadczenie o bezstronności i ustalenie wynagrodzenia.

W umowach zawarto zapisy dotyczące możliwości odstąpienia od umowy (m.in. z powodu opóźnienia wykonawcy w wykonywaniu umowy).

W kwestionariuszach osobowych dla kandydatów na ekspertów znajdowało się oświadczenie m.in. o: korzystaniu z pełni praw publicznych, posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, niekaralności; potwierdzenia gotowości do rzetelności i bezstronności oceny projektów; potwierdzenie zapoznania się z regulaminem prowadzenia Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach RPO, zobowiązanie do przetwarzania pozyskanych danych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁷ oraz przepisami wykonawczymi. Tym samym IZ wypełniła wymogi art. 49 ust. 8 ustawy wdrożeniowej.

(dowód: akta kontroli str. 423-455, 782-801)

Eksperci przekazywali mailowo swoje prośby o uzupełnienie wniosków do sekretarza KOP.

Na podstawie tych próśb zastępca Dyrektora DPR wystosowywała Informację o konieczności złożenia wyjaśnień do wniosku o dofinansowanie projektu do wnioskodawców. Informacja była przekazywana drogą elektroniczną przez członka Zespołu ds. organizacji procesu wyboru DPR. Wnioskodawcy przesyłali wyjaśnienia elektroniczne do DPR w wyznaczonych (kilkudniowych) terminach. Następnie pracownik DPR zamieszczał wyjaśnienia wnioskodawcy na dysku dostępnym dla członków KOP. Po otrzymaniu opinii od członków KOP eksperci korygowali lub uzupełniali swoje opinie. Ostateczne opinie od ekspertów były przesyłane do DPR, a pracownik DPR umieszczał je na dysku dostępnym dla oceniających z KOP.

(dowód: akta kontroli str. 269-388, 415-422)

Do czasu zakończenia kontroli do IZ nie wpłynęły skargi dotyczące bezstronności ekspertów biorących udział w ocenie projektów w ramach Działania 11.4.

(dowód: akta kontroli str. 486-487)

2.4. Do Urzędu wpłynęło 49 wniosków o dofinansowanie projektów w Działaniu 11.4. Całkowita wartość projektów w złożonych wnioskach wyniosła 216 733,4 tys. zł, w tym wnioskowane dofinansowanie z UE 165 699,4 tys. zł. Pozytywną ocenę formalną przeszło 47 wniosków (213.237,9 tys. zł), wykonalności – 46 wniosków (212.586,7 tys. zł), strategiczną I stopnia - 24 wnioski (126.562,1 tys. zł). Ostatecznie do dofinansowania wybrano 18 projektów (89.945,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 25-27, 29-30, 3336, 51-68, 816)

Badaniem objęto 31 wniosków o dofinansowanie projektów o wartości ogółem 183 247,0 tys. zł, w tym dofinansowanie 13 .935,5 tys. zł (11 wniosków o najwyższej wartości i pięć o najniższej, które zostały wybrane do dofinansowania oraz 15 wniosków, które nie zostały wybrane do dofinansowania – 10 o najwyższej wartości i pięć o najniższej wartości). Spośród badanych wniosków niewybranych do dofinansowania (zweryfikowanych negatywnie), dwa uzyskały minimum procentowe 50% punktów (51,15% i 50,00%), 12 minimum tego nie uzyskało (przynano im od 10,92% do 47,34% punktów), jeden wniosek otrzymał negatywną ocenę wykonalności i nie został dopuszczony do oceny strategicznej.

NIK ustaliła, że dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie prowadzono zgodnie z ustawą wdrożeniową, regulaminem konkursu, Wytycznymi oraz regulacjami wewnętrznymi. W szczególności:

⁷ Dz.U. z 2014 r. poz. 1182

- wnioski zostały zarejestrowane w sekretariacie DPR zgodnie z Instrukcją Wykonawczą IZ (dalej: „Instrukcja Wykonawcza”),
- nie stwierdzono przypadku złożenia wniosku po upływie wymaganego terminu określonego w regulaminie konkursu,
- projekty rozpatrywane były przez KOP zgodnie z regulaminem pracy KOP,
- ocena spełnienia przez projekt każdego z kryteriów prowadzona była przez co najmniej dwóch członków KOP, uzasadnienia wyniku oceny sporządzone były rzetelnie,
- przy ocenie wniosków sprawdzano spełnienie przez projekty kryteriów wyboru zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący RPO, zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy wdrożeniowej,
- z przeprowadzonych ocen wniosków zachowany był właściwy ślad rewizyjny (w dokumentacji były karty ocen),
- ocena formalna wniosków przebiegała przy zachowaniu terminu określonego w Instrukcji Wykonawczej (do 30 dni od zakończenia weryfikacji wymogów formalnych wszystkich wniosków),
- ocena strategiczna wniosków przeprowadzana była w terminie zgodnym z Instrukcją Wykonawczą (do 30 dni od zakończenia oceny wykonalności wszystkich złożonych wniosków w ramach naboru),
- zachowano zasadę bezstronności osób oceniających wnioski (wszyscy członkowie KOP złożyli oświadczenia bezstronności, na druku stanowiącym załącznik nr 6 do regulaminu KOP),
- pracownicy Urzędu zaangażowani w wybór projektów podpisali deklarację poufności, na druku stanowiącym załącznik nr 4 do regulaminu KOP, eksperci zobowiązali się do zachowania poufności odnośnie w zawartych umowach o dzieło dotyczących sporządzania opinii,
- po zakończeniu oceny projektów sporządzony został protokół z pracy KOP zawierający wszystkie wymagane informacje,
- informacje o wynikach oceny wniosków na każdym etapie były niezwłocznie przekazywane wnioskodawcom,
- po zakończeniu oceny projektu przekazywano niezwłocznie wnioskodawcom informację o zakończeniu oceny jego projektu i jej wyniku wraz z uzasadnieniem oceny i podaniem liczby punktów otrzymanych przez projekt lub informacji o spełnieniu lub niespełnieniu kryteriów wyboru projektów, zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy wdrożeniowej,
- uzupełnianie wniosków odbywało się zgodnie z art. 43 ustawy wdrożeniowej i Instrukcją Wykonawczą (29 wniosków było uzupełnianych na etapie oceny formalnej, wszystkie wnioski uzupełniane były na etapie oceny wykonalności),
- we wszystkich badanych przypadkach projektów ocenionych negatywnie, w informacji skierowanej do wnioskodawców o wynikach oceny wniosku zawarto prawidłowe pouczenie o możliwości wniesienia protestu, zgodnie z art. 46 ust. 5 ustawy wdrożeniowej,
- wszystkie wnioski zawierały klauzulę, o której mowa w art. 37 ust. 4 ustawy wdrożeniowej⁸,
- przed podpisaniem umów o dofinansowanie projektów wystąpiono do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o udostępnienie informacji w sprawie rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (wniosek dotyczył czterech wnioskodawców⁹).

⁸ : „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za podanie fałszywych danych lub złożenie fałszywych oświadczeń.”

⁹ Wniosek dotyczył tylko podmiotów, w stosunku do których istniało zwiększone ryzyko potencjalnego wykluczenia z możliwości otrzymania dofinansowania: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańska Infrastruktura Wodociągowa

Zgodnie z Instrukcją Wykonawczą i regulaminem konkursu ocena merytoryczna projektów, obejmująca ocenę wykonalności i ocenę strategiczną I stopnia powinna zostać przeprowadzona w terminie do 75 dni od oceny formalnej wszystkich wniosków. Faktycznie ocena merytoryczna zajęła 100 dni (ocena formalna wszystkich wniosków została zakończona 17 listopada 2015 r., a ocenę strategiczną I stopnia kończącą etap oceny merytorycznej zakończono 25 lutego 2016 r.) Średni czas oceny merytorycznej wniosku, liczony od dnia jego oceny formalnej wyniósł 103,6 dni. Zastępca Dyrektora DPR, zgodnie z możliwością określoną w regulaminie konkursu, podjęła decyzję o wydłużeniu oceny wykonalności do 19 lutego 2016 r., która została zakończona 10 lutego 2016 r. Przyczyną wydłużenia terminu była znaczna liczba wniosków, różnorodność i stopień skomplikowania projektów, konieczność wzywania wnioskodawców do złożenia wyjaśnień, a także konieczność zasięgnięcia opinii ekspertów.

W praktyce zalecany dla członków KOP 45-dniowy czas na ocenę wykonalności wniosków był niewystarczający, jednak takie regulaminowe ograniczenie powodowało dążenie do maksymalnego skrócenia czasu na rozstrzygnięcie konkursu. W ocenie NIK decyzja o wydłużeniu oceny wykonalności była w pełni uzasadniona.

W badanej próbie zaangażowano ekspertów do oceny wykonalności 25 projektów, przy czym w 20 przypadkach opinie dotyczyły kryteriów finansowo-ekonomicznych i rzeczowo-techniczno-technologicznych, a w pięciu przypadkach tylko kryteriów finansowo-ekonomicznych.

(dowód: akta kontroli str.25-28, 562-753, 766,770, 779-781)

2.5.1. Lista wniosków, które wpłynęły do IZ zawierała 49 projektów. Po ocenie formalnej 47 spełniało wymogi formalne i dwa nie spełniały. Wszystkie 47 wniosków znalazło się na liście wniosków zakwalifikowanych do oceny wykonalności. Lista (robocza) wniosków po ocenie wykonalności zawierała 46 projektów ocenionych pozytywnie i jeden w trakcie oceny. Lista wniosków po ocenie strategicznej I stopnia zawierała 24 projekty, które uzyskały minimum procentowe i 22, które nie uzyskały minimum.

W wyniku porównania listy rankingowej przedłożonej ZWP przez KOP 26 lutego 2016 r. z uchwałą ZWP z 1 marca 2016 r. w sprawie wyboru projektów stwierdzono, że ZWP zatwierdził do realizacji projekty wg przedstawionej listy projektów po ocenie merytorycznej, nie dokonując zmian na tej liście.

(dowód: akta kontroli str. 29-57 i 65-71)

2.5.2. Lista wniosków po rozstrzygnięciu konkursu z 1 marca 2016 r. zawierała 16 projektów wybranych do dofinansowania i osiem niewybranych. Przy każdym projekcie wskazana została liczba uzyskanych punktów (przyznana ocena) i była ona zgodna z liczbą punktów wynikającą z dokumentacji wniosku.

Lista z 10 marca 2016 r. zawierała 17 wniosków wybranych i siedem niewybranych. W Uzasadnieniu do Uchwały Nr 233/125/16 ZWP z 10 marca 2016 r. wskazano, że jeden wnioskodawca projektu po powiadomieniu go o obniżeniu poziomu dofinansowania do 70% ich kosztów kwalifikowanych, nie wyraził zgody na obniżenie poziomu dofinansowania przyznanego projektowi. Z uwagi na to ZWP anulował decyzję o wyborze tego projektu oraz przesunął go do grupy projektów,

które spełniały minimum procentowe, ale nie zostały wybrane do dofinansowania w związku z wyczerpaniem środków w ramach konkursu.

Jednocześnie, w związku z uwolnieniem środków w ramach konkursu ZWP dokonał wyboru do dofinansowania dwóch projektów, przyznając dofinansowanie 70% ich kosztów kwalifikowanych. Badanie potwierdziło, że dobrane projekty były pierwszymi z listy niewybranych.

Lista wniosków po rozstrzygnięciu konkursu z 24 marca 2016 r. zawierała 18 projektów, tj. o jeden projekt więcej niż na poprzedniej liście. Wynikało to z uzupełnienia kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów poprzez zwiększenie alokacji przeznaczonej na konkurs i wybranie do dofinansowania projektu, który był na pierwszym miejscu niewybranych do dofinansowania, ze wsparciem w wysokości 70% jego kosztów kwalifikowanych.

Koszty kwalifikowane wyniosły razem 85 004,33 tys. zł, a kwota łącznego dofinansowania dla tych projektów wyniosła 59 503,10 tys. zł (70% kosztów kwalifikowanych).

Dyrektor DPR 24 marca 2016 r. poinformował ZWP o konieczności uaktualnienia harmonogramu naboru wniosków oraz tabeli finansowej zamieszczonej w SzOOP.

(dowód: akta kontroli str. 29-57 i 65-71)

2.5.3. Liczba punktów przypisana na liście rankingowej do danego projektu była zgodna z liczbą punktów uzyskaną przez dany projekt po jego ocenie.

(dowód: akta kontroli str. 62-64 i 579-701)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przebieg procedury konkursowej dla Działania 11.4. IZ przeprowadziła wybór projektów do dofinansowania zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

3. Zapewnienie przez IZ zasady równego traktowania wszystkich wnioskodawców biorących udział w procesie wyboru projektów w ramach kontrolowanego konkursu.

Poddany kontroli nabór wniosków o dofinansowanie projektów Urząd przeprowadził w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnił wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania, co było zgodne z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Za spełnieniem ww. sposobu przeprowadzenia naboru przemawiało w szczególności: a/ niedokonywanie żadnych zmian w regulaminie konkursu w trakcie trwania naboru, w tym skutkujących faworyzowaniem poszczególnych wnioskodawców kosztem pozostałych, b/ przeprowadzenie zarówno oceny formalnej, jak również merytorycznej zgodnie z przewidzianą w ustawie wdrożeniowej oraz Instrukcji Wykonawczej procedurą, co opisano odpowiednio w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Również tryb i sposób wyboru projektów do dofinansowania odpowiadał wymogom określonym w art. 46 ustawy wdrożeniowej, a ZWP nie dokonał zmian na liście rankingowej przedstawionej przez KOP po przeprowadzeniu oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 242-246)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie przez IZ zasady równego traktowania wnioskodawców biorących udział w konkursie dla Działania 11.4.

4. Wybór projektów do dofinansowania

ZWP zatwierdziła do realizacji projekty wg przedstawionej przez DPR listy rankingowej (szerzej pkt 2.5 Wystąpienia). Do dnia zakończenia kontroli Marszałek Województwa Pomorskiego zawarł wszystkie 18 umów z beneficjentami.

(dowód: akta kontroli str. 62-64 i 813-816)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność IZ w zakresie wyboru projektów dla Działania 11.4.

5. Przeprowadzenie postępowania odwoławczego od wyników oceny projektów pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami i zasadami.

Do Urzędu wpłynęło 20 protestów dotyczących kontrolowanego konkursu. Do dnia zakończenia kontroli¹⁰ DPR rozstrzygnął 18 protestów. Żaden z ww. protestów nie został uwzględniony. Na sposób rozstrzygnięcia protestów nie skierowano skarg do sądu administracyjnego. Dwa pozostałe protesty nie zostały rozpatrzone (w jednym przypadku z powodu przedłużenia do 60 dni terminu do rozpatrzenia, a w jednym termin rozpatrzenia protestu przypadał na 29 kwietnia 2016 r.¹¹).

Na podstawie kontroli dziesięciu¹² postępowań odwoławczych ustalono, że wszystkie rozstrzygnięcia protestów zapadły z zachowaniem tych samych zasad postępowania określonych w Instrukcji Wykonawczej – podproces „Procedura odwoławcza w ramach Osi Priorytetowych współfinansowanych z EFRR”, tj.:

- protesty rozpatrzono w terminie określonym w art. 57 ustawy wdrożeniowej, tj. do 30 dni od daty wpływu protestu,
- w rozpatrywaniu protestów, zgodnie z art. 60 ustawy wdrożeniowej, nie brały udziału osoby zaangażowane w przygotowanie lub ocenę projektu,
- zachowana została zasada bezstronności osób rozpatrujących protesty (pracownicy biorący udział w rozpatrywaniu protestów złożyli deklaracje bezstronności na formularzach zgodnych z podprocesem procedury odwoławczej, do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące niezachowania zasady bezstronności przy rozpatrywaniu protestów),
- we wszystkich sprawach, poza pięcioma przypadkami gdy podmiot na podstawie art. 207 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ nie podlegał wykluczeniu z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowych z udziałem środków

¹⁰ tj. 27 kwietnia 2016 r.

¹¹ Dot. wniosków: RPPM.11.04.00.22-0046/15 Kaszubskiego Stowarzyszenia Ekologicznego w Kościerzynie – data wpływu protestu 30.03.2016 r., RPPM.11.04.00.22. –0021/15 Gminy Kartuzy – przedłużono do 60 dni termin rozpatrzenia protestu – data wpływu protestu 14.03.2016 r.

¹² Dot. wniosków: RPPM.11.04.00.22-0015/15 Miasta Rumii, RPPM.11.04.00.22-0001/15 Instytutu Oceanologii PAN, RPPM.11.04.00.22-0041/15 Stowarzyszenia Instruktorów CMAS, RPPM.11.04.00.22-0009/15 Fundacji Ziemia i Ludzie, RPPM.11.04.00.22-0020/15 Miasta Kartuzy, RPPM.11.04.00.22-0005/15 Miasta Łeby, RPPM.11.04.00.22-0023/15 Gminy Linia, RPPM.11.04.00.22-0011/15 Morskiego Instytutu Rybackiego, RPPM.11.04.00.22-0004 Nadleśnictwo Warcino, RPPM.11.04.00.22-0037/15 Gminy Żukowo

¹³ Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

europiejskich, występowało do Ministerstwa Finansów o udostępnienie informacji czy podmiot nie został wykluczony z możliwości otrzymania dofinansowania. Ministerstwo Finansów poinformowało, że żaden z ww. podmiotów nie figurował w rejestrze podmiotów wykluczonych z dofinansowania.

We wszystkich protestach wnioskodawcy zakwestionowali przyznaną przez KOP punktację w poszczególnych kryteriach¹⁴. Stosownie do art. 58 ust. 1 ustawy wdrożeniowej DPR poinformował wnioskodawców na piśmie o wyniku rozstrzygnięcia protestu podając w treści uzasadnienie jego nieuwzględnienia z pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 61 ustawy wdrożeniowej.

(Dowód: akta kontroli str.474-561)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przeprowadzanie przez IZ procedury odwoławczej po konkursie dla Działania 11.4. Każdy z badanych protestów został rozpatrzony w sposób jednakowy i przy zachowaniu tych samych zasad.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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.

Gdańsk, dnia 12 maja 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

p.o. dyrektora
Joanna Wojnarowska

Wojnarowska
.....
podpis

Kontrolerzy:

Iwona Miklikowska
Główny specjalista kontroli państwowej

Janusz Palmowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Alicja Szczepaniak
Doradca ekonomiczny

¹⁴ Dot. kryteriów: A.1. „Profil projektu na tle zapisów „Programu” – 5 krotnie, A.2. „Potrzeba realizacji projektu” – 6 krotnie, A.3. „Wkład w zakładane efekty realizacji „Programu” – 8 krotnie, A.4. „Oddziaływanie projektu” – 6 krotnie, B.1. „Kompleksowość projektu” – 9 krotnie, B.2. „Komplementarność projektu” – 7 krotnie, C.1. „Partnerstwo” – 4 krotnie, C.2. „Zaangażowanie mieszkańców” – 3 krotnie, C.3. „Poprawa stanu środowiska” – 4 krotnie, C.4. „Liczba osób objętych działaniami edukacyjnymi” – 2 krotnie, C.5. „Strategia Unii Europejskiej” – 1 krotnie.