



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4112-02-02/2013

S/13/001

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/001 - Realizacja przez Gminę Ślemień wybranych projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz nadzór sprawowany w tym zakresie przez uprawnione organy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Izabela Pilarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85102 z dnia 27 marca 2013 r. Monika Kopczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85123 z dnia 22 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach, ul. Ligonia 46 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Sekuła, Marszałek Województwa ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że zadania Urzędu, działającego jako Instytucja Zarządzająca³, w odniesieniu do dwóch Projektów realizowanych przez Gminę Ślemień w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego⁴, mianowicie:

- „Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień”⁵,
- „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2”⁶,

wykonywane były w sposób, który nie spełniał kryterium rzetelności.

Powyższa ocena dotyczy weryfikacji wniosków o płatność przez pracowników Urzędu i pracowników bezpośrednio nadzorujących proces weryfikacji, a także sposobu przeprowadzania kontroli na miejscu realizacji Projektów, gdyż nie wykryto (lub wykryto z opóźnieniem) niektórych istotnych nieprawidłowości powstałych w trakcie realizacji tych projektów przez Gminę Ślemień.

W pozostałym kontrolowanym zakresie, tj. czynności podejmowanych przez IZ RPO WSL w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK ocenia działania Urzędu pozytywnie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena ogólna wynika z ocen częściowych obszarów objętych kontrolą. Formułując powyższą ocenę, oprócz wyżej wymienionych nieprawidłowości, NIK uwzględniła prawidłowe działania podejmowane przez IZ RPO WSL, dotyczące m.in.: terminowego dokonywania płatności, rzetelnego prowadzenia rejestru nieprawidłowości w realizacji ww. Projektów oraz przekazywania informacji w tym zakresie do Komisji Europejskiej, jak również stosowania procedur mających na celu usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych odnośnie Projektu „Rozwój infrastruktury turystycznej”. Ponadto Zarząd Województwa zasadnie wydał postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji dotyczących zwrotu przekazanych środków Gminie Ślemień.

¹ Zwany dalej Urzędem lub kontrolowaną jednostką.

² Od dnia 21 stycznia 2013 r. Poprzednio Marszałkiem Województwa był Adam Matusiewicz.

³ Zwanej dalej „IZ RPO WSL”.

⁴ Zwanego dalej „RPO WSL”.

⁵ Zwanego dalej „Rozwój infrastruktury turystycznej”

⁶ Zwanego dalej „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków”.

Wpływ na powyższą ocenę miały również uwagi NIK dotyczące długości prowadzonego postępowania kontrolnego i odwoławczego (łącznie ponad rok) dotyczącego Projektu „Rozwój infrastruktury turystycznej”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

III.1. Projekt „Rozwój infrastruktury turystycznej”

III.1.1. Nadzór nad realizacją przez Gminę Ślemień projektu dofinansowanego ze środków UE

Opis stanu
faktycznego

W dniu 27 lipca 2009 r., pomiędzy Gminą Ślemień⁷, reprezentowaną przez Wójta Małgorzatę Pępek, a Województwem Śląskim reprezentowanym przez Zarząd Województwa Śląskiego – Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego, zawarto umowę o dofinansowanie Projektu, współfinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013⁸, w ramach Priorytetu III Turystyka, działania 3.2. Infrastruktura okolicy turystycznej.

Koszt Projektu wynosił 3.514,8 tys. zł (100% całkowitych wydatków kwalifikowalnych), w tym środki Europejskiego Funduszu Społecznego⁹ w kwocie 2.987,6 tys. zł (85% wydatków kwalifikowalnych) i wkład własny Beneficjenta 527,2 tys. zł. Projekt realizowano w okresie od 20 października 2008 r. do 22 listopada 2010 r.¹⁰.

Projekt obejmował realizację 4 zadań: budowę 25 km szlaków turystycznych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, budowę obiektów infrastruktury aktywnego wypoczynku przy Ośrodku „KUBA” – Sołectwo Las wraz z zagospodarowaniem terenu¹¹, modernizację i rozbudowę infrastruktury rekreacyjno-sportowej na obszarze kompleksu sportowego w Ślemieniu¹², budowę obiektów infrastruktury okolicy turystycznej w obszarze parku i Rynku w Ślemieniu¹³.

(dowód: akta kontroli str. 5-103)

Koszty kwalifikowalne obejmowały: dokumentację budowlaną (369,7 tys. zł), nadzór inwestorski (97,5 tys. zł), koszt usług finansowych i zabezpieczenia umowy dofinansowania, koszt monitorowania w tym wskaźników produktu i rezultatu (3,6 tys. zł), roboty budowlane (3.007,4 tys. zł), promocję projektu (36,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 95-97)

Zgodnie z opracowanymi przez Ministra Rozwoju Regionalnego „Wytocznymi w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej programem Operacyjnym”¹⁴ oraz „Podręcznikiem Procedur Wdrażania RPO WSL”¹⁵, IZ RPO WSL, była zobligowana do weryfikacji wydatków, polegającej w szczególności na weryfikacji

⁷ Zwaną dalej również „Beneficjentem”.

⁸ Zwanego dalej RPO WSL.

⁹ Zwanego dalej EFS.

¹⁰ Według aneksu nr 1 do umowy o dofinansowanie projektu.

¹¹ Zakres robót: wiatra grillowa, boisko o nawierzchni trawiastej, plac zabaw dla dzieci, ciągi piesze, parking, mała architektura, punkt czerpalny wody, zagospodarowanie zieleni, oświetlenie terenu, uzbrojenie terenu związane z realizowanymi obiektami.

¹² Zakres robót: boisko o nawierzchni trawiastej, budynek zaplecza rekreacyjno-sportowego, trybuny rozkładane, scena rozkładana, ciągi piesze, parking, mała architektura, zagospodarowanie zieleni, oświetlenie terenu, uzbrojenie terenu.

¹³ Zakres robót Rynek: płaska fontanna, przebudowa historycznej studni, ciągi piesze, mała architektura, zagospodarowanie zieleni, oświetlenie terenu, uzbrojenie terenu. Zakres robót park: wiatra grillowa, pergole, place i ciągi piesze, parking, mała architektura, zagospodarowanie zieleni, oświetlenie terenu, uzbrojenie terenu.

¹⁴ Rozdział 6 „Wytocznymi w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej programem Operacyjnym” wersje obowiązujące od: z 4 lipca 2007 r., 22 stycznia 2009 r., 22 grudnia 2009 r., 14 lutego 2011 r., zwanych dalej Wytocznymi Ministra Rozwoju Regionalnego.

¹⁵ Rozdział 11.2. Podręcznika procedur, wersje: z 2 lipca 2009 r. (wersja 10), 13 października 2009 r. (wersja 11), 26 stycznia 2010 r. (wersja 12), 15 czerwca 2010 r. (wersja 13), 1 października 2010 r. (wersja 14), 16 grudnia 2010 r. (wersja 15), 8 lutego 2011 r. (wersja 16), zwane dalej „Podręcznikiem procedur”.

wszystkich wniosków o płatność złożonych przez Beneficjenta oraz kontroli Projektu na miejscu.

Beneficjent złożył do IZ RPO WSL 10 wniosków o płatność¹⁶ dotyczących Projektu na łączną kwotę dofinansowania z EFS¹⁷ 2.963,1 tys. zł, w tym trzy o płatność zaliczkową (nr 2, 6 i 9), trzy o płatność pośrednią (nr 1, 4, i 8), jeden o płatność końcową (nr 10) i trzy o charakterze sprawozdawczym (nr 3, 5 i 7).

Powyższe wnioski o płatność IZ RPO WSL weryfikowała w terminach określonych w „Podręczniku procedur”, poprzez wypełnianie list sprawdzających, stosując zasadę „dwóch par oczu”.¹⁸ Wnioski o płatność (z wyjątkiem wniosku nr 10¹⁹) zostały zatwierdzone, a o wynikach weryfikacji wniosków o płatność informowano Beneficjenta.

IZ RPO WSL terminowo wypłaciła dofinansowanie w kwocie łącznej 2.510,8 tys. zł (w tym refundacja wydatków w kwocie 731,8 tys. zł oraz zaliczki w kwocie 1.779,0 tys. zł), które Beneficjent rozliczył w całości.

(dowód: akta kontroli str. 104-134, 138, 140)

Zgodnie z „Podręcznikiem procedur”, w dniach 19-29 kwietnia 2011 r., IZ RPO WSL przeprowadziła u Beneficjenta kontrolę na miejscu realizacji Projektu pn. „Rozwój infrastruktury turystycznej”, której pozytywny wynik był warunkiem przekazania płatności końcowej.

W wyniku ww. kontroli, skutkującej sporządzeniem „Informacji pokontrolnej” z 2 grudnia 2011 r., następnie zmienionej i uzupełnionej „Informacją pokontrolną” z 11 maja 2012 r., stwierdzono niezgodność przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych z wnioskiem o dofinansowanie i umową o dofinansowanie, oraz wnioskami o płatność. Stwierdzono także niezrealizowanie w części zakresu rzeczowego Projektu. Całkowita kwota ustalonych przez IZ RPO nieprawidłowości finansowych wyniosła 1.513,0 tys. zł, w tym 1.409,6 tys. zł²⁰ z tytułu wydatków niekwalifikujących się do refundacji i 103,4 tys. zł z tytułu korekty finansowej nałożonej w związku z nieprawidłowościami w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Kwota wydatków uznanych przez IZ RPO WSL za niekwalifikowalne stanowiła 40,4 % wydatków zadeklarowanych przez Beneficjenta jako kwalifikowalne²¹.

Stwierdzono również, że założone we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu (3 z 4) zostały osiągnięte, za wyjątkiem wskaźnika dotyczącego liczby przebudowanych (wyremontowanych) obiektów infrastruktury rekreacyjno-sportowej (boisko w Ślemieniu).

(dowód: akta kontroli str. 138, 246-298, 300-305, 449-458)

W dniu 21 grudnia 2011 r. Gmina Ślemień wniosła zastrzeżenia do „Informacji pokontrolnej” z 2 grudnia 2011 r. IZ RPO WSL, po rozpatrzeniu zastrzeżeń i uwzględnieniu wielokrotnych dodatkowych wyjaśnień Beneficjenta, 11 maja 2012 r. uzupełniła informację pokontrolną,

¹⁶ 5.08.2009 r. dwa wnioski, 20.10.2009 r., 4.11.2009 r., 2.02.2010 r., 19.04.2010 r., 13.05.2010 r., 2.08.2010 r., 6.09.2010 r., 14.12.2010 r.

¹⁷ 85 % kwoty wydatków kwalifikowalnych.

¹⁸ Zgodnie z Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego każdy wniosek weryfikowany jest przez co najmniej dwie osoby (podrozdział. 6.1.).

¹⁹ Nie sporządzono i nie zatwierdzono części D listy sprawdzającej ponieważ nie była jeszcze przeprowadzona kontrola na miejscu realizacji projektu. Wstrzymano zatwierdzenie wniosku do momentu podpisania informacji pokontrolnej.

²⁰ W tym: 1,2 tys. zł – usługi doradcze nie przewidziane w ramach kosztów kwalifikowanych projektu, 369,7 tys. zł – koszt dokumentacji projektowej której zakres był szerszy niż projekt, 97,5 tys. zł – koszt nadzoru inwestorskiego obejmujący również nadzór autorski, 28,0 tys. zł koszt remontu stawu w parku nie przewidziany jako koszt kwalifikowany projektu, 17,7 tys. zł - wykonanie wiat, co nie było przewidziane jako koszt kwalifikowany projektu, 7,3 tys. zł – montaż zbiornika na gaz płynny co nie było przewidziane jako koszt kwalifikowany projektu, 3,2 tys. zł – przekroczenie długości szlaków turystycznych, 0,2 tys. zł – wykonanie pieczętek, faktura nie została wyodrębniona księgowo 0,7 tys. zł – ogłoszenie prasowe dotyczące innego projektu, 884,1 tys. zł – niewykonanie pełnego zakresu projektu, tj. brak parkingu przy parku, brak boiska o nawierzchni trawiastej przy ośrodku „Kuba” oraz brak boiska o nawierzchni trawiastej, ciągów pieszych, parkingu, małej architektury i zagospodarowania zielenią w zakresie inwestycji na terenie boiska w Ślemieniu.

²¹ (1.409,6 tys. zł x 100): 3.486,0 tys. zł.

w której podtrzymała swoje stanowisko odnośnie stwierdzonych nieprawidłowości. W piśmie z 28 maja 2012 r., Beneficjent odmówił jej podpisania.

(dowód: akta kontroli str. 459-470, 474-477)

Ustalone
nieprawidłowości

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

III.1.1.1) Pracownicy Urzędu, wykonujący zadania IZ RPO WSL, nierzetelnie weryfikowali wnioski o płatność, a przyjęty sposób sprawowania nadzoru nad ich działaniami okazał się niewystarczający. Skutkowało to zaakceptowaniem i zatwierdzeniem przez pracowników biorących udział w procesie weryfikacji list sprawdzających w części formalno-merytorycznej dotyczącej 7 z 10 wniosków o płatność²² (część A wniosków), pomimo udokumentowania przez Beneficjenta wydatków w sposób uniemożliwiający IZ RPO WSL poprawne i jednoznaczne ustalenie czy wydatek spełnia przesłanki uznania go za kwalifikowany, zgodnie z regułami określonymi dla wydatkowania środków unijnych.

Stosownie do **Wytocznych Ministra Rozwoju Regionalnego** instytucja zarządzająca jest zobowiązana do przeprowadzenia weryfikacji sprawdzających w szczególności czy m.in.: dostawy, usługi lub roboty budowlane, współfinansowane w ramach projektów zostały rzeczywiście wykonane zgodnie z umową o dofinansowanie oraz czy zadeklarowane przez Beneficjentów wydatki zostały rzeczywiście poniesione oraz zapłacone. Wniosek o płatność wraz z wymaganymi załącznikami służy uznaniu i potwierdzeniu kwalifikowalności wydatków, zaś weryfikacja obejmuje sprawdzenie wniosku oraz dokumentacji razem z nim przedkładanej, poświadczającej poniesienie wydatku.

Ponadto w myśl zasad określonych przez IZ RPO WSL w **Podręczniku procedur** celem weryfikacji wniosków o płatność jest przede wszystkim sprawdzenie kwalifikowalności wydatków, czyli stwierdzenie, że zostały one poniesione zgodnie z celami RPO WSL, przepisami prawa krajowego i wspólnotowego. Weryfikacja merytoryczna wniosku o płatność (z części A listy sprawdzającej) dotyczy sprawdzenia 100 % wydatków kwalifikowalnych poniesionych przez beneficjenta, w oparciu o przedstawione dokumenty, stanowiące załączniki do wniosku o płatność. Natomiast kontrola na miejscu realizacji projektu służy dodatkowej weryfikacji projektu²³. Beneficjent był zobligowany załączyć do wniosku potwierdzone za zgodność z oryginałem kserokopie faktur lub dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty, jak również poświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie dokumentów potwierdzających odbiór lub wykonanie prac (usług lub dostaw) oraz inne dokumenty, o ile były wymagane zgodnie z umową o dofinansowanie²⁴. W myśl postanowień umowy o dofinansowanie²⁵, Beneficjent był zobowiązany w związku z prowadzoną procedurą zamówień publicznych - po rozstrzygnięciu postępowania - do przekazywania IZ RPO WSL kopii podpisanych umów i aneksów do umów z wykonawcami. Nadto, na podstawie § 13 ust. 3 pkt. 2 umowy o dofinansowanie²⁶ Beneficjent powinien był przekazywać do IZ RPO projekty ogłoszeń o zamówieniach publicznych, a na żądanie IZ RPO WSL także projekty specyfikacji istotnych warunków zamówienia²⁷.

W ocenie NIK, na podstawie dokumentów dołączonych przez Beneficjenta do wniosków o płatność, nie można było rzetelnie zweryfikować kwalifikowalności wydatków. W czterech umowach zawartych w wyniku udzielenia zamówienia publicznego wpisano, iż przedmiot zamówienia określają załączniki do umowy (którymi były m.in. SIWZ lub oferty wykonawców). Beneficjent natomiast przesłał do IZ RPO WSL wyłącznie postanowienia ogólne umów, tj. bez załączników stanowiących integralne ich części. Faktury (15 szt. na łączną kwotę brutto 3.474,6 tys. zł) dołączone przez Beneficjenta do wniosków o płatność nie wskazywały jakich konkretnie szczegółowo robót dotyczą, nie

²² Tj. z wyjątkiem wniosków sprawozdawczych nr 3, 5 i 7.

²³ Rozdział 8.

²⁴ Załącznik 8.2. do Podręcznika procedur, „Instrukcja wypełniania wniosku beneficjenta o płatność”.

²⁵ Paragraf 13 ust. 2 pkt. 6 - brzmieniu obowiązującym do 29 października 2010 r., § 13 ust. 3 pkt. 3 w brzmieniu obowiązującym po podpisaniu aneksu do umowy z 29 października 2010 r.

²⁶ w brzmieniu obowiązującym do 29 października 2010 r.

²⁷ Dalej SIWZ.

wskazywał na to także opis tychże faktur oraz opis robót budowlanych lub usług podany w protokołach zdawczo-odbiorczych dotyczących czterech umów zawartych w wyniku udzielenia zamówienia publicznego. Zatem IZ RPO WSL **dysponowała jedynie umową**, w której wyłącznym elementem umożliwiającym identyfikację przedmiotu umowy było np. nawiązanie do nazwy Projektu, a także fakturami i protokołami odbioru z równie ogólnym ujęciem (opisem) wykonanych prac. Jak ustalono, z dokumentów źródłowych będących w posiadaniu IZ RPO WSL, a dotyczących wykonania umowy z 10 listopada 2008 r. zawartej z firmą ELMATA, IZ RPO WSL mogła wywieść jedynie, iż środki unijne przeznaczono na „Wykonanie Infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – etap I”, co potwierdzać miały dwie faktury (na kwotę 2.177.557,53 zł) wystawione za „budowę obiektów infrastruktury aktywnego wypoczynku i budowę obiektów infrastruktury okolicy turystycznej” i dołączone do nich protokoły odbioru. Opis jednego protokołu był tożsamy z opisem faktury, natomiast drugi protokół nie wymieniał żadnego zakresu robót budowlanych, przywołując tylko datę zawarcia umowy. Podobnie w przypadku rozliczenia umowy z 23 lutego 2010 r. z firmą WODPOL, IZ RPO WSL dokonywała weryfikacji wniosku w oparciu o dokumenty, analiza których pozwalała określić przedmiot umowy tylko jako „budowę, modernizację i rozbudowę infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu, z zagospodarowaniem terenu – budowa budynku szatniowo – gospodarczego w Ślemieniu – etap I” (zapis z umowy). Zarówno faktury (na kwotę 829.917,82 zł), jak i protokoły odbioru przedstawione przez beneficjenta na potwierdzenie wykonania ww. umowy zawierały stwierdzenie, iż dotyczą one „robót budowlanych zgodnie z umową...”. Pomimo tego, IZ RPO WSL stwierdziła po wypełnieniu list sprawdzających, iż poniesione wydatki są kwalifikowalne, zgodne z wnioskiem i umową o dofinansowanie, stwierdzając także zgodność umów zawartych z wykonawcami z umową o dofinansowanie i wnioskiem o dofinansowanie Projektu.

Ogólne sformułowania przedmiotu usług lub robót budowlanych w częściach głównych umów oraz przedmiotu zakupów w przedłożonych fakturach, a także nieprecyzyjne określenie w protokołach odbioru co było ich przedmiotem - tj. w sposób nie pozwalający na ustalenie za jaką konkretnie usługę/robotę budowlaną zapłacono i czy mieściła się ona w wydatkach uznanych za kwalifikowalne - nie stanowiły dla IZ RPO WSL wystarczających przesłanek do żądania od Beneficjenta uzupełnienia dokumentacji o brakujące załączniki zawierające szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, w tym SIWZ, ofert przetargowych wybranych wykonawców lub projektów technicznych. Zgodnie z Podręcznikiem procedur, w przypadku weryfikacji wniosku o płatność, w którym jedynym błędem jest brak wymaganych dokumentów lub błędy w załącznikach, które nie wymagają sporządzenia wniosku o płatność, pracownik IZ RPO WSL może wezwać Beneficjenta do ich uzupełnienia bez potrzeby składania korekty wniosku.²⁸ W rubryce 15 Listy sprawdzającej IZ RPO WSL winna odnotować, czy zostały dołączone inne dokumenty wymagane zgodnie z umową o dofinansowanie. We wszystkich badanych listach sprawdzających nie odnotowano ww. braków w dokumentacji. W dwóch wypadkach nie odnotowano także braku przesłania ogłoszeń o wszczęciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, chociaż z harmonogramu rzeczowo – finansowego oraz z wniosku o dofinansowanie, a następnie z wniosków o płatność wynikało, że Beneficjent zamierza takie postępowania przeprowadzić oraz że skutecznie dokonał wyboru wykonawcy²⁹.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora WRR Jerzy Solecki³⁰: „Załączniki w postaci SIWZ, ofert przetargowych wykonawców lub projektów technicznych dostarczane są przez Beneficjentów na pisemne żądanie IZ RPO WSL w sytuacji, gdy w trakcie analizy umów zawartych z wykonawcami ich treść budzi wątpliwości IZ lub zachodzi potrzeba uzyskania dodatkowych informacji do treści umów. W przedmiotowym projekcie w opinii IZ RPO WSL żądanie od Beneficjenta dodatkowych załączników do umów z wykonawcami nie było uzasadnione. Pełna dokumentacja dotycząca udzielonych zamówień publicznych była

²⁸ Podrozdział 8.1.2.

²⁹ Ogłoszenia o zamówieniu na: „Budowę, modernizację i rozbudowę infrastruktury rekreacyjno- sportowej, boiska w Ślemieniu z zagospodarowaniem terenu – budowa budynku szatniowo-gospodarczego w Ślemieniu, etap I” z 7 grudnia 2009 r. oraz na „Pełnienie nadzoru inwestorskiego nad inwestycją pn.: Wykonanie infrastruktury okolicy turystycznej w Gminie Ślemień” z 12 sierpnia 2009 r.

³⁰ Ww. zastępcy Dyrektora podlegał m.in. Referat ds. kontroli projektów oraz Referat ds. płatności i certyfikacji.

przedmiotem kontroli na zakończenie na miejscu realizacji projektu. Generalnie zalecaną ścieżką rozliczania projektów finansowanych przy udziale środków europejskich jest upraszczanie procedur i zmniejszanie obciążeń administracyjnych związanych z realizacją projektu.”

(dowód: akta kontroli str.57-75, 119-133, 141-231, 234-237, 1752-1769)

NIK zauważa również, że IZ RPO WSL w trakcie realizacji Projektu, nie żądała od Beneficjenta udostępnienia jej dowodów dotyczących udzielenia zamówień publicznych, co dopuszczał § 13 ust. 3 pkt 1 umowy o dofinansowanie. Nie żądała także przedłożenia projektu SIWZ i projektu umów z wykonawcami, a tym samym nie korzystała z uprawnień ich opiniowania w zakresie zgodności w wnioskiem i umową o dofinansowania, w formie zaleceń wiążących dla Beneficjenta (§ 13 ust. 7 umowy³¹). Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora WRR: *„Obowiązki w zakresie prawidłowego ponoszenia wydatków, ich dokumentowania, przedstawiania do współfinansowania spoczywają na beneficjencie. Ponieważ beneficjent należy do jednostek sektora finansów publicznych, podlega Ustawie o finansach publicznych, realizował już projekty z dofinansowaniem ze środków unijnych, jednocześnie korzysta na bieżąco z dotacji, subwencji itp., Instytucja Zarządzająca nie znajdowała podstaw do tego, aby beneficjenta traktować w sposób bardziej restrykcyjny niż pozostałych beneficjentów. Rozliczenia projektu następowały na podstawie dokumentacji przedstawionej przez beneficjenta, potwierdzonej za zgodność z oryginałem przez osoby do tego upoważnione.”* Zastępca Dyrektora WRR dodał również, że: *„... Instytucja Zarządzająca na etapie rozliczania projektu nie weryfikowała dokumentacji związanej z zamówieniami publicznymi występującymi w projekcie na etapie rozliczania projektu. (...) 13 marca 2012 roku Uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 638/133/IV/2012 została przyjęta nowa wersja Podręcznika Procedur Wdrażania RPO WSL, ramach której wprowadzono weryfikację dokumentacji dla zamówień publicznych powyżej 14 tys. Euro we wszystkich przypadkach, niezwłocznie po ich przedstawieniu przez beneficjenta we wniosku o płatność lub sprawozdawczym”.*

(dowód: akta kontroli str. 57-75, 119-133, 141-231, 234-237)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WRR, NIK podziela stanowisko, iż winno następować upraszczanie procedur i zmniejszanie obciążeń administracyjnych związanych z realizacją projektów.

Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że w sytuacji wdrożenia procedur weryfikacji formalnej i merytorycznej dla 100% wydatków kwalifikowalnych, weryfikacja ta winna opierać się na dokumentach na podstawie których można rzeczywiście rzetelnie ocenić kwalifikowalność wydatków. Jednocześnie NIK zauważa, że zaniechania i błędy popełnione przez osoby odpowiedzialne w toku weryfikacji wniosków o płatność, zwłaszcza na pierwszym etapie realizacji projektu, skutkują negatywnie na cały proces, gdyż beneficjent w dobrej wierze może podobne rozliczać następne etapy realizacji zadania – choć rozliczenie to będzie niepełne.

Zdaniem NIK, dogłębna weryfikacja, przynajmniej określonej w oparciu o analizę ryzyka próby refundowanych wydatków, mogła zapobiec niewykryciu przez IZ RPO WSL nieprawidłowości już na etapie oceny wniosków o płatność. Oparcie weryfikacji jedynie na oświadczeniach Beneficjenta jest niewystarczające i nieskuteczne, w sytuacji przedstawiania przez Beneficjenta nierzetelnej i niepełnej dokumentacji, nawet pomimo rozbudowanego systemu weryfikacji wszystkich wydatków ponoszonych przy realizacji Projektu, wykazywanych we wnioskach o płatność.

Również biorąc pod uwagę fakt, że obowiązujący wówczas „Podręcznik procedur” przewidywał przeprowadzenie kontroli dokumentacji związanej z udzieleniem zamówienia publicznego jako kontroli ex-post, tj. w trakcie kontroli na miejscu realizacji projektu³²,

³¹ W brzmieniu obowiązującym do 29 października 2010 r.

³² Rozdział 6.2. Podręcznika procedur: z 2 lipca 2009 r. (wersja dziesiąta), 13 października 2009 r. (wersja jedenasta), 26 stycznia 2010 r. (wersja dwunasta), 15 czerwca 2010 r. (wersja trzynasta), 1 października 2010 r. (wersja 14), 16 grudnia 2010 r. (wersja 15), 8 lutego 2011 r. (wersja 16).

w ocenie NIK, dochowanie należytej staranności i zażądanie od Beneficjenta uzupełnienia podstawowych dokumentów, tj. umów - o załączniki określające przedmiot umowy - spowodowałoby ujawnienie nieprawidłowości już w trakcie weryfikacji wniosków o płatność i dałoby możliwość wyeliminowania nieprawidłowości w dalszym toku realizacji zadania.

Skutkiem tak przeprowadzonej, nierzetelnej weryfikacji wniosków o płatność przez odpowiedzialnych pracowników Urzędu było to, że w jej trakcie nie wykryto następujących okoliczności:

a) we wnioskach o płatność pośrednią: nr 4 z 4 listopada 2009 r. przedłożono do rozliczenia wydatki w kwocie 7,0 tys. zł (faktura nr 10/3/2009 z 12.10.2009 r.), nr 8 z 2 sierpnia 2010 r. w kwocie 45,0 tys. zł (faktury nr: 01/01/2010 z 4.01.2010 r. na kwotę 15,0 tys. zł, nr 04/01/2010 z 1.04.2010 r. na kwotę 15,0 tys. zł i nr 07/01/2010 z 1.07.2010 r. na kwotę 15,0 tys. zł) oraz we wniosku o płatność końcową nr 10 z 14 grudnia 2010 r. w kwocie 45,5 tys. zł, (faktury nr: 10/01/2010 z 1.10.2010 r. na kwotę 15,0 tys. zł i 11/01/2010 z 8.11.2010 r. na kwotę 30,5 tys. zł), tj. w łącznej kwocie 97,5 tys. zł, Beneficjent przedstawił do refundacji i rozliczenia zaliczki, kwoty dotyczące pełnienia zarówno nadzoru inwestorskiego, jak i nadzoru autorskiego, w sytuacji gdy nadzór autorski nie był przewidziany w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Powyższe wydatki w kwocie łącznej 97,5 tys. zł, uznano za kwalifikowalne w trakcie weryfikacji ww. wniosków o płatność, pomimo że już w ogłoszeniu o zamówieniu pn. „Pełnienie nadzoru inwestorskiego nad inwestycją”, które Beneficjent miał obowiązek dostarczyć, a IZ RPO nie kwestionowała jego braku wynikało, iż przedmiotem zlecenia był zarówno nadzór inwestorski, jak i nadzór autorski. Nadto z treści umowy zawartej 4 września 2009 r. z wykonawcą, dołączonej do wniosku nr 8 z 2 sierpnia 2010 r. (niezależnie od zapisów ujętych w nieprzekazanym IZ RPO WSL załączniku do umowy), również wynikało, iż jej przedmiotem było wykonywanie zarówno nadzoru inwestorskiego, jak i autorskiego. W § 3 ust. 2 umowy zapisano bowiem, że wynagrodzenie w wysokości 97,5 tys. zł za działania nadzorcze: inwestorskie i autorskie, stanowiące przedmiot umowy.

b) we wniosku o płatność pośrednią nr 1 z 5 sierpnia 2009 r., Beneficjent przedstawił do refundacji kwotę 369,7 tys. zł (faktury nr: 10/01/2008 z 6.10.2008 r., na kwotę 60,0 tys. zł oraz 10/03/2008 z 30.10.2008 r., na kwotę 309,7 tys. zł) dotyczącą „Opracowania dokumentacji architektoniczno-budowlanej...”, w sytuacji gdy przedmiot zamówienia obejmował szerszy zakres niż określony we wniosku i umowie o dofinansowanie. W trakcie weryfikacji wniosku o płatność powyższy wydatek uznano za kwalifikowalny, pomimo że z określającej przedmiot umowy SIWZ - do której odsyłał § 2 umowy z 22 kwietnia 2008 r.³³ - wynikało, iż przedmiotem zamówienia było m.in. wykonanie nowych elewacji budynków wokół rynku i 78 miejsc parkingowych, czego nie przewidywał wniosek i umowa o dofinansowanie. Ponadto, w ramach zagospodarowania terenu przy Ośrodku „KUBA”, w SIWZ przewidziano wykonanie 2 wiat grillowych i boiska do siatkówki poliuretanowego, a we wniosku i umowie o dofinansowanie 1 wiaty grillowej i boiska o nawierzchni trawiastej;

c) we wniosku o płatność pośrednią nr 4 z 4 listopada 2009 r., Beneficjent przedstawił do refundacji i rozliczenia zaliczki, kwotę 28 tys. zł (faktura nr 28/11/2009 z 2.11.2009 r. na kwotę 993,0 tys. zł), dotyczącą wykonania prac remontowych stawu w parku, w sytuacji gdy wydatku za wykonanie tych prac nie można było uznać jako kwalifikowalny Projektu, gdyż zarówno w stanowiących integralną część umowy z 10 listopada 2008 r.³⁴ SIWZ i przedmiarze robót ww. prace były wyszczególnione, a wniosek i umowa o dofinansowanie Projektu ich nie przewidywała. W trakcie weryfikacji wniosku o płatność powyższy wydatek uznano za kwalifikowalny.

d) we wniosku o płatność końcową nr 10 z 14 grudnia 2010 r., Beneficjent przedstawił do refundacji kwotę 17,7 tys. zł dotyczącą wykonania wiat dla zawodników oraz kwotę 7,3 tys. zł dotyczącą montażu zbiornika na gaz płynny, (oba wydatki w fakturze

³³ Zawartej z Pracownią Projektową Architektury Krajobrazowej „Januszkówka” na wykonanie zadania pn. „Opracowanie dokumentacji architektoniczno-budowlanej, kosztorysów inwestorskich, przedmiarów robót dla zadania pn. „Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień”.

³⁴ Umowa zawarta z Firmą Budowlaną „ELMATA” z Żywca, na wykonanie zadania pn. „Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – etap I”.

nr FV/006/08/2010 z 26.08.2010 r. na kwotę 128,1 tys. zł), w sytuacji gdy wykonanie tych prac nie było przewidziane jako koszt kwalifikowalny Projektu. W trakcie weryfikacji wniosku o płatność powyższe wydatki uznano za kwalifikowalne, pomimo, że w przedmiarze robót m.in. określającym przedmiot umowy z 23 lutego 2010 r.³⁵ dotyczącym zamówienia pn. „Budowa, modernizacja i rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu z zagospodarowaniem terenu – budowa budynku szatniowo-gospodarczego w Ślemieniu etap I” ww. prace były wyszczególnione, a wniosek i umowa o dofinansowanie ich nie przewidywały;

e) we wniosku o płatność pośrednią nr 8 z 2 sierpnia 2010 r. i wniosku o płatność końcową nr 10 z 14 grudnia 2010 r., Beneficjent przedstawił do refundacji i rozliczenia zaliczki kwotę w łącznej wysokości 884,1 tys. zł³⁶ dotyczącą m.in. wykonania parkingu przy parku i boiska o nawierzchni trawiastej przy Ośrodku „Kuba” oraz boiska o nawierzchni trawiastej, ciągów pieszych i parkingu, małej architektury i zagospodarowania zieleni w zakresie inwestycji na terenie boiska w Ślemieniu, w sytuacji gdy ww. prace nie zostały wykonane. W trakcie weryfikacji wniosków o płatność powyższe wydatki uznano za kwalifikowalne, pomimo że ww. prace (z wyjątkiem wykonania parkingu przy parku w kwocie 78,9 tys. zł) nie zostały uwzględnione w przedmiarach robót dotyczących postępowań o udzielenie zamówień publicznych, a następnie nie przewidziano ich do wykonania odpowiednio: w umowie z 10 listopada 2008 r. na „Wykonanie infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień – etap I” i umowie z 23 lutego 2010 r. na „Budowę, modernizację i rozbudowę infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu z zagospodarowaniem terenu – budowa budynku szatniowo-gospodarczego w Ślemieniu etap I”. Beneficjent nie zlecał wykonania tych robót, pomimo, że zostały ujęte we wniosku i umowie o dofinansowanie;

f) we wniosku o płatność końcową nr 10 z 14 grudnia 2010 r. (faktura nr 01/02/10 z 12.02.2010 r. na kwotę 1,2 tys. zł), Beneficjent przedstawił do refundacji wydatek w kwocie 1,2 tys. zł, za świadczenie usług doradczych udzielania zamówienia publicznego na „Budowę, modernizację i rozbudowę infrastruktury rekreacyjno-sportowej boiska w Ślemieniu...”, pomimo że z faktury wystawionej przez wykonawcę wynikało wprost, iż wydatek dotyczył usługi doradczej³⁷, a usługa taka nie była przewidziana w ramach kosztów kwalifikowalnych Projektu.

Nieprawidłowości wymienione w pkt a) – f) zostały ujawnione przez IZ RPO dopiero w trakcie kontroli na miejscu realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 95-97, 119-133, 141-161, 182-203, 224-231, 255), 300-441, 601)

g) Na nierzetelną weryfikację wniosków o płatność wskazuje również zaniechanie żądania od Beneficjenta przedłożenia dokumentacji fotograficznej dla robót zanikających, pomimo stwierdzenia jej braku w listach sprawdzających dotyczących wniosków o płatność pośrednią nr 4 z 4 listopada 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 119-133, 182-203, 224-231, 246-298, 300-305, 601)

Odnośnie nieprawidłowości wymienionych w pkt a), Zastępca Dyrektora WRR wyjaśnił, że: „Podczas rozliczania projektu na etapie wniosków o płatność pośrednią nie doszło do wykrycia, iż pod pojęciem „nadzór inwestorski” mieści się również nadzór autorski. W związku z tym zgodnie z procedurą weryfikacji wniosku o płatność końcową i po przeprowadzeniu kontroli na zakończenie na miejscu realizacji projektu zostało potwierdzone, iż wykonawca wykonał dwa rodzaje usługi.”

(dowód: akta kontroli str. 234-237)

³⁵ Zawarta z Zakładem Robót Inżynierskich „WODPOL” Sp. z o.o. z Żywca.

³⁶ Kwota ustalona przez IZ RPO WSL na podstawie kosztorysów inwestorskich, w trakcie kontroli na miejscu realizacji Projektu.

³⁷ Faktura VAT nr 01/02/10 z 12 lutego 2010 r. sporządzona przez GMC w Gliwicach za „Usługę doradczą zgodnie z umową FZ/0815/54/2009 z dnia 25 listopada 2009 roku – dotyczy: „Budowy, modernizacji i rozbudowy infrastruktury rekreacyjno-sportowej (...)”.

Odnosnie nieprawidłowości wymienionych w pkt b) – e), w odpowiedzi na przyczyny zaakceptowania list sprawdzających w części formalno-merytorycznej dotyczącej 4 z 10 wniosków o płatność (część A wniosków), pomimo ich niewystarczającego udokumentowania, Kierownik Referatu ds. kontraktacji Barbara Malcharek wyjaśniła: „...wnioski o płatność weryfikowane były na podstawie przedłożonej dokumentacji (faktury, rachunki, równoważne dowody księgowe, protokoły odbioru, przelewy i dowody zapłaty), potwierdzonej za zgodność z oryginałem i podpisanej przez osoby do tego upoważnione. Wszystkie dokumenty zostały zweryfikowane pod kątem formalnym i finansowym. Treść przedłożonych dokumentów, w tym przedmiot umów z wykonawcami, nie budziła wątpliwości weryfikujących wnioski o płatność co do poprawności ich sporządzenia, w związku z powyższym przedmiotowe wnioski zostały ostatecznie zatwierdzone do wypłaty.”

(dowód: akta kontroli str. 240-241)

Na powyższe pytanie, w zakresie akceptacji 3 z 10 wniosków o płatność, Kierownik Referatu ds. płatności i certyfikacji wyjaśniła „Na podstawie umowy o dofinansowanie, Beneficjent jest zobowiązany realizować projekt zgodnie z umową i załącznikami, w tym zgodnie z Harmonogramem rzeczowo-finansowym, a wszelkie zmiany zgłaszać niezwłocznie Instytucji Zarządzającej. Do wniosku o płatność Beneficjent dołącza kopie dokumentów potwierdzających poniesienie wydatku w postaci dokumentów źródłowych (...). W tym przypadku dokumentacja przedstawiona przez Beneficjenta w postaci kopii umowy oraz dokumentów finansowych nie wzbudziła podejrzeń osób weryfikujących wnioski o płatność, jako niezgodna z umową o dofinansowanie i wnioskiem aplikacyjnym.” Nadmienila również: „Instytucja Zarządzająca nie odpowiada za wydatkowanie środków przez beneficjenta. Beneficjent w sposób świadomy dokonuje kwalifikowania wydatków, jako zgodnych z założeniami projektu i wnosi o ich refundację, a także wnosi o udzielenie zaliczki”.

(dowód: akta kontroli str. 244-245)

Odnosnie nieprawidłowości wymienionej w pkt f), Kierownik Referatu ds. płatności i certyfikacji Monika Duda-Szmyd wyjaśniła, że ww. wydatek był poniesiony w okresie realizacji Projektu, został zakwalifikowany przez Beneficjenta do ogólnie nazwanej kategorii wydatków, która nie została przekroczona, a ponadto: „...dokumentacja związana z poniesieniem tego wydatku, nie wskazała na brak realizacji zakresu umowy oraz potwierdzała prawidłowość poniesienia wydatku.”

(dowód: akta kontroli str. 244-245)

Odnosnie nieprawidłowości wymienionych w pkt g) Kierownik Referatu ds. systemów informatycznych i monitoringu Projektów Tomasz Ginter wyjaśnił: „...dokumentacja fotograficzna robót zanikających stanowi dodatkowy, pomocniczy element przy weryfikacji wniosku o płatność ponieważ: procedury Instytucji Zarządzającej RPO WSL nie przewidują sankcji za brak załączonej dokumentacji fotograficznej...”

Zastępca Dyrektora WRR wyjaśnił, że: „Załączana dokumentacja fotograficzna jest materiałem pomocniczym w rozliczaniu projektu, zatwierdzenie wydatków jak również wypłata środków nie jest uwarunkowana przedstawieniem tego typu danych. Umowa o dofinansowanie nie przewiduje również w tym zakresie żadnych sankcji”.

(dowód: akta kontroli str. 234-237, 443-448)

NIK zwraca uwagę, że pomimo rozbudowanego systemu kontroli wniosków o płatność - każdy wniosek weryfikowały dwie osoby, akceptował Kierownik Referatu, a następnie zatwierdzał Dyrektor Wydziału Rozwoju Regionalnego³⁸ - zaakceptowano i zatwierdzono wnioski o płatność, w sytuacji gdy wydatki w kwocie łącznej zł³⁹ 1.326,6 tys. zł wykazane we wnioskach o płatność nr 1, 4, 8 i 10 były niekwalifikowalne.

³⁸ Zwanego dalej „WRR”.

³⁹ 1.405,5 tys. zł minus 78,9 tys. zł (wykonanie parkingu przy parku)

W wyniku nierzetelnej weryfikacji i zatwierdzenia wniosków o płatność nr 1, 4 i 8, Gmina Ślemień otrzymała w okresie od 31 sierpnia 2009 r. do 10 września 2010 r. nienależne środki w kwocie 916,5 tys. zł⁴⁰, które podlegają zwrotowi wraz z odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 119-133, 182-203, 224-231, 246-298, 300-305, 556, 601, 1757-1759, 1767-1769)

III.1.1.2) IZ RPO WSL przeprowadzając kontrolę na miejscu realizacji projektu, poza wykryciem nieprawidłowości w kwocie łącznej 1.406,6 tys. zł, nie ujawniła następujących nieprawidłowości w kwocie łącznej 268,3 tys. zł, które zostały stwierdzone w toku kontroli NIK przeprowadzonej u Beneficjenta :

a) nie zakwestionowano wykonania przez Beneficjenta 4 obiektów i przedstawienia do rozliczenia wydatków na ich wykonanie na łączną wartość 258,0 tys. zł, które nie były ujęte we wniosku o dofinansowanie, tj.:

- tarasu i kładki w obszarze stawu w kwocie 35,6 tys. zł i montażu zasilania estrady w kwocie 1,1 tys. zł⁴¹, ujętych we wniosku o płatność pośrednią nr 4 z 4 listopada 2009 r. oraz wymiany nawierzchni wokół centralnej części rynku w Ślemieniu (koszt wybudowania ciągów komunikacyjnych jezdnych od strony wschodniej, południowej i północnej rynku o nawierzchni z kostki granitowej wraz z podbudową wg kosztorysu powykonawczego⁴²) w kwocie 183,1 tys. zł⁴³, ujętych we wniosku o płatność końcową nr 10 z 14 grudnia 2010 r. Ww. wydatki, zostały uznane przez IZ RPO WSL za kwalifikowalne, pomimo że według „Studium wykonalności” stanowiącego załącznik nr 1 do wniosku o dofinansowanie, były zaplanowane do realizacji dopiero w II etapie rozwoju infrastruktury turystycznej;

- studni głębinowej (wierconej) na terenie ośrodka KUBA w Lasie w kwocie 38,2 tys. zł⁴⁴, ujętych we wniosku o płatność pośrednią nr 4 z 4 listopada 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-56, 119-133, 1757-1759, 1767-1769, 1802-1803, 1857, 1861, 1863-1864)

b) nie zakwestionowano niewykonania wykazanych w przedmiarach załączonych do SIWZ i w ofercie wykonawcy:

- oświetlenia parkingu na terenie Parku w Ślemieniu za kwotę 6,4 tys. zł brutto⁴⁵ oraz oku z blachy na pergolach w Parku w Ślemieniu za kwotę 1,6 tys. zł brutto⁴⁶, ujętych we wniosku o płatność pośrednią nr 4 z 4 listopada 2009 r. - piaskownicy na terenie placu zabaw w ośrodku „KUBA” w Lasie⁴⁷

Ponadto, nie zakwestionowano, iż pod wiatą grillową na terenie Ośrodka „KUBA” w Lasie wykonano nawierzchnię z kostki betonowej o powierzchni mniejszej o 25,4 m² niż wynikająca z przedmiaru, oferty i kosztorysu powykonawczego, na kwotę 1,9 tys. zł netto, tj. 2,3 tys. zł brutto (wyliczoną proporcjonalnie do ogólnej kwoty wartości wykonania

⁴⁰ Wniosek nr 1 – 314,2 tys. zł (dokumentacja projektowa), wniosek nr 4 – 6,0 tys. zł, wniosek nr 8 – 9,8 tys. zł + 28,4 tys. zł (nadzór inwestorski), wniosek nr 4 – 16,9 tys. zł + 6,9 tys. zł (prace remontowe stawu w parku), wniosek nr 8 – 412,7 tys. zł + 121,6 tys. zł (niewykonanie pełnego zakresu projektu), łącznie 916,5 tys. zł, tj. 85 % wypłaconych wydatków uznanych za niekwalifikowalne.

⁴¹ Netto 906,81 zł wg poz. 4.1-4.9 kosztorysu powykonawczego.

⁴² Pozycje kosztorysu 5.17 – 111.486,40 zł netto, 5.18 – 13.517,52 zł netto, 5.20 – 25.124,05 zł netto, razem: 150.127,97 zł.

⁴³ Pozycje kosztorysu powykonawczego nr 5.17 – 111.486,40 zł netto, nr 5.18 – 13.517,52 zł netto, nr 5.20 – 25.124,05 zł netto, razem: 150.127,97 zł.

⁴⁴ Kosztorys powykonawczy poz. 55 – 31.300 zł netto.

⁴⁵ Pozycje 5.1-5.6 kosztorysu ofertowego na kwotę netto 5.220,31 zł

⁴⁶ Pozycja 62 kosztorysu ofertowego ze str. 28 oferty – kwota netto 1.315,43 zł.

⁴⁷ Nie ustalono wartości z uwagi na ryczałtową cenę całego placu zabaw, z którego nie wykonano tylko piaskownicy.

nawierzchni 75,4 m² w wysokości 5,6 tys. zł⁴⁸). Ww. wydatki zostały ujęte we wniosku o płatność pośrednią nr 4 z 4 listopada 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1865-1867, 1870, 1874-1875, 1878, 1880-1883]

Nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli NIK przeprowadzonej u Beneficjenta w kwocie 268,3 tys. zł⁴⁹, stanowiły 7,7 % wydatków zadeklarowanych przez Beneficjenta jako kwalifikowalne⁵⁰. W wyniku powyższego, Gmina Ślemień otrzymała nienależne płatności w kwocie 72,5 tys. zł⁵¹.

c) nie zakwestionowano, że w ramach realizacji umowy na roboty budowlane w ośrodku KUBA w Lasie, w Parku w Ślemieniu i na Rynku w Ślemieniu, dokonano zamiany użytych materiałów w stosunku do przedmiaru załączonego do SIWZ i kosztorysu ofertowego. Nie zakwestionowano również, iż, w niektórych nw. przypadkach wykazywano w kosztorysach powykonawczych materiały podane w przedmiarze i ofercie, a nie faktycznie zastosowane, tj. m.in:

w ośrodku „KUBA”:

- nawierzchnię parkingu (275 .m²) wykonano z kostki betonowej zamiast z *piaskowca Mucharz* wykazanego w przedmiarach i ofercie. W kosztorysie powykonawczym wykazano pozycję *piaskowiec Mucharz* w cenie 303,61 zł netto za 1 m², tj. zgodnie ze złożoną ofertą (zamiast ceny faktycznie wykonanej nawierzchni z kostki betonowej),

w Parku w Ślemieniu:

- pokrycie dachu wykonano z desek ciętych zamiast z dranic iglastych, które wykazano w kosztorysie powykonawczym,

Rynek w Ślemieniu:

- nawierzchnie utwardzone w obrębie fontanny i na płycie Rynku o pow. 604,494m² wykonano z płyt betonowych zamiast z kamiennych,

(dowód: akta kontroli str. 3021, 1853-1860, 1885-1886, 1861, 1862-1864, 1875-1883)

d) nie zakwestionowano, że w ramach robót budowlanych na terenie boiska nastąpiła zamiana przez wykonawcę wypełnienia balustrady na tarasie budynku, który zamiast szklanego (wg przedmiaru i kosztorysu powykonawczego) wykonał wypełnienie poliwęglanowe.

(dowód: akta kontroli str. 1887-1890)

e) nie zakwestionowano, że w ramach rozliczenia robót na Rynku w Ślemieniu, w kosztorysie powykonawczym wykazano nawierzchnię o powierzchni ok. 900 m² mniejszej niż wynikająca z przedmiarów i kosztorysu ofertowego oraz nie wykazano w nim kosztów wykonanych robót instalacji elektrycznych i oświetlenia.

(dowód: akta kontroli str. 1861, 1870-1871, 1876-1877)

⁴⁸ W obrębie wiaty wykazano wykonanie nawierzchnię z kostki brukowej betonowej gr. 6 cm na powierzchni 75,4 m², a zgodnie z obmiarem dokonanym w trakcie oględzin przez kontrolerów NIK, faktycznie wykonana powierzchnia wynosiła 50 m²

⁴⁹ 258,0 tys. zł (wydatki nie ujęte we wniosku o dofinansowanie) + 6,4 tys. zł (oświetlenie parkingu na terenie Parku w Ślemieniu) + 1,6 tys. zł (okucia z blachy na pergolach) + 2,3 tys. zł (nawierzchnia z kostki betonowej pod wiatą grillową mniejsza o 25,4 m² niż wynikająca z przedmiaru, oferty i kosztorysu powykonawczego), tj. łącznie 268,3 tys. zł.

⁵⁰ Według wyliczenia: (268,3 tys. zł x 100) : 3.486,0 tys. zł.

⁵¹ Wniosek nr 4 – 30,3 tys. zł (budowa tarasu i kładki), wniosek nr 4 – 0,9 tys. zł (montaż zasilania estrady), wniosek nr 4 – 32,5 tys. zł (budowa studni głębinowej (wierconej) na terenie Ośrodka Kuba w Lasie, + wniosek nr 4 - 5,4 tys. zł (oświetlenie parkingu na terenie Parku w Ślemieniu) + wniosek nr 4 – 1,4 tys. zł (okucia z blachy na pergolach) + wniosek nr 4 – 2,0 tys. zł (nawierzchnia z kostki betonowej pod wiatą grillową) łącznie 72,5 tys. zł, tj. 85 % wypłaconych wydatków uznanych za niekwalifikowalne.

f) nie zakwestionowano, niewykonania na terenie Ośrodka Kuba w Lasie, punktu czerpalnego wody ujętego we wniosku o dofinansowanie⁵².

[Dowód: akta kontroli str. 10, 356, 1802-1803, 1863, 1880-1881, 1991-1998)

g) ponadto, w Informacji pokontrolnej z 11 maja 2012 r.⁵³, IZ RPO WSL błędnie wyliczyła kwotę wydatków niekwalifikowalnych w odniesieniu do montażu wiat na boisku w Ślemieniu, tj. w kwocie 17,7 tys. zł⁵⁴, gdy prawidłowa kwota winna wynosić 21,1 tys. zł⁵⁵, wskutek czego we wniosku o płatność końcową nr 10 z 14 grudnia 2010 r. zaniżono wydatki niekwalifikowalne o 3,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 284, 601)

Odnosnie nieprawidłowości wymienionych w pkt a), Dyrektor Wydziału Małgorzata Staś wyjaśniła, że: „Beneficjent podpisując umowę o dofinansowanie zobowiązuje się do realizowania projektu zgodnie z przepisami prawa i wytycznymi. Wobec powyższego beneficjent świadomy był faktu jakie wydatki mogą podlegać refundacji. Weryfikacja dużej ilości wniosków o płatność (około 187 szt/miesiąc /14 osób) nie pozwala na szczegółową analizę dokumentacji powykonawczej. Wobec powyższego IZ opiera się na dokumentach potwierdzających wykonanie robót, poświadczonych przez wykonawcę /inspektora nadzoru w sposób umożliwiający identyfikację z harmonogramem rzeczowo finansowym. Beneficjent dostarczył protokoły odbioru niewzbudzające wątpliwości. Ponadto harmonogram rzeczowo-finansowy oraz protokoły odbioru wskazują na ogólny przedmiot umowy.(...)Osoba reprezentująca beneficjenta składała swój podpis we wnioskach o płatność oświadczając, że informacje zawarte we wniosku są zgodne z prawdą oraz że jest świadoma odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 297 kodeksu karnego, dotyczącego poświadczenia nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne. (...)Ponieważ beneficjent należy do jednostek sektora finansów publicznych, podlega Ustawie o finansach publicznych, realizował już projekty z dofinansowaniem ze środków unijnych, jednocześnie korzysta na bieżąco z dotacji, subwencji itp., Instytucja Zarządzająca nie znajdowała podstaw do tego, aby beneficjenta traktować w sposób bardziej restrykcyjny niż pozostałych beneficjentów. (...)Generalnie zalecaną ścieżką rozliczania projektów finansowanych przy udziale środków europejskich jest upraszczanie procedur i zmniejszanie obciążeń administracyjnych związanych z realizacją projektu np. poprzez zmniejszanie ilości wymaganych dokumentów, które beneficjenci są zobligowani do przedkładania w ramach rozliczeń projektów, co znajduje odzwierciedlenie w projektach dokumentów związanych z kolejną perspektywą finansową”.

(dowód: akta kontroli str. 1834-1844)

Zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości, nawet biorąc pod uwagę stopień ogólności dokumentów przedkładanych do rozliczenia przez Beneficjenta na etapie weryfikacji wniosków o płatność, mogły być ujawnione w toku przeprowadzonej przez IZ RPO WSL kontroli na miejscu. W wyniku oględzin i porównania prac wykonanych z pracami, które winny być wykonane zgodnie z wnioskiem i umową o dofinansowanie, kontrola IZ RPO WSL mogła wykazać ujawnione przez NIK niezgodności.

NIK zauważa, że zgodnie z „Podręcznikiem procedur” (pkt 11.3), kontrola na miejscu realizacji projektu oznacza przeprowadzenie kontroli na dokumentach w siedzibie beneficjenta oraz kontroli polegającej na oględzinach efektów rzeczowej realizacji projektu. W przypadku kontroli na zakończenie realizacji projektu muszą zostać sprawdzone w sposób możliwie szczegółowy m. in. wszystkie dokumenty i wydatki poniesione w ramach projektu oraz skontrolowane fizyczne efekty realizowanego projektu, tak aby możliwym było uzyskanie uzasadnionej pewności, że projekt został zrealizowany poprawnie, a zakładane rezultaty i cel projektu zostały osiągnięte.

⁵² Nie można ustalić wartości niewykonanego zakresu z uwagi na częściowe wykonania prac dotyczących doprowadzenia wody do miejsca w którym miał powstać punkt czerpalny.

⁵³ Informacja pokontrolna str. 13.

⁵⁴ Według wyliczenia: 17 305,90 zł netto + 22% VAT = 17 693,20 zł.

⁵⁵ Według wyliczenia: 17 305,90 zł netto + 22% VAT = 21 113,20 zł.

Odnosnie nieprawidłowości wymienionych w pkt b) - e), Dyrektor Wydziału wyjaśniła, m.in. że za prawidłową realizację procesu budowlanego odpowiada inwestor, a IZ RPO WSL nie jest uczestnikiem procesu budowlanego. Nadmienila również, iż „Odnosnie zakresu rzeczowego zrealizowanego w ramach niniejszego projektu kontrolujący otrzymali oświadczenie od Wójta Gminy Ślemień, iż w ramach projektu wykonano roboty zgodnie z dokumentacją techniczną i kosztorysem ofertowym, kosztorys inwestorski i/lub zakupione urządzenia są zgodne zakresie przedmiotowym z wnioskiem o dofinansowanie projektu oraz że nie wystąpiły roboty dodatkowe.”

(dowód: akta kontroli str. 1834-1844)

W ocenie NIK, przyjmowanie w dobrej wierze przez IZ RPO WSL prawidłowości przebiegu procesu budowlanego w zakresie kontrolowanego projektu na etapie weryfikacji wniosków, nie zwalniało z obowiązku rzetelnego przeprowadzenia kontroli na miejscu.

Odnosnie nieprawidłowości wymienionych w pkt f), Dyrektor Wydziału wyjaśniła: „Beneficjent wskazywał, że punkt czerpalny wody to studnia wiercona”.

(dowód: akta kontroli str. 1834-1844)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż studnia wiercona głębinowa i punkt czerpalny wody stanowią dwa różne obiekty zlokalizowane na terenie Ośrodka „Kuba” w Lasie. Studnia wiercona znajduje się w środkowo-zachodniej części Ośrodka i służy do pobierania wody do budynku „Kuba”, a punkt czerpalny wody (według projektu budowlanego), winien znajdować się w środkowej części Ośrodka – obecnie znajduje się tam betonowa studzienka, która według projektu budowlanego miała być studzienką zanikową ze spustem wody przy punkcie czerpalnym wody, którego w trakcie oględzin NIK nie stwierdzono. Ponadto, w kosztorysie inwestorskim wykonawca odrębnie wskazał koszt zbudowania punktu czerpalnego wody w kwocie netto 1.784,11 zł⁵⁶ i wykonania studni wierconej w kwocie netto 31.300,00 zł⁵⁷. IZ RPO WSL uznała za kwalifikowalne wydatki poniesione na wykonanie studni wierconej, pomimo ich nie ujęcia we wniosku o dofinansowanie i jednocześnie nie zakwestionowała w trakcie kontroli na miejscu braku punktu czerpalnego wody, który był ujęty we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 356, 1880-1881, 1874, 1991-1998)

Odnosnie nieprawidłowości wymienionych w pkt g), Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że wyliczona kwota wydatków niekwalifikowanych wynika z omyłki pisarskiej, a prawidłowa kwota wydatku niekwalifikowanego zostanie uwzględniona poprzez pomniejszenie kosztów kwalifikowalnych w ramach płatności końcowej.

(dowód: akta kontroli str. 1834-1844)

Łączna wartość wydatków niekwalifikowalnych, wynikających z nierzetelnie przeprowadzonej przez IZ RPO WSL kontroli wniosków o płatność i kontroli na miejscu oraz błędu rachunkowego w Informacji pokontrolnej z 11 maja 2012 r. wynosi 1.598,3 tys. zł⁵⁸, co stanowi 45,8 % wydatków zadeklarowanych przez Beneficjenta jako kwalifikowalne⁵⁹. W wyniku powyższego, Gmina Ślemień otrzymała w okresie od 31 sierpnia 2009 r. do 10 września 2010 r. nienależne środki w kwocie łącznej 989,0 tys. zł⁶⁰, które podlegają zwrotowi wraz z odsetkami.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK w zakresie podejmowanych działań związanych z wykrytymi nieprawidłowościami dotyczą długości prowadzonego postępowania kontrolnego i odwoławczego, które łącznie trwało ponad rok. Od przeprowadzenia kontroli na miejscu realizacji projektu (19-29 kwietnia 2011 r.) do sporządzenia „Informacji pokontrolnej”

⁵⁶ Poz. 50-54 kosztorysu inwestorskiego.

⁵⁷ Poz. 55 kosztorysu inwestorskiego.

⁵⁸ Suma kwot: 1.326,6 tys. zł + 268,3 tys. zł + 3,4 tys. zł.

⁵⁹ Według wyliczenia: (1.598,3 tys. zł x 100): 3.486,0 tys. zł.

⁶⁰ Suma kwot: 916,5 tys. zł + 72,5 tys. zł.

z 2 grudnia 2011 r., ówczesny Wójt Gminy Ślemień Małgorzata Pępek, kilkakrotnie (5 razy) składała wyjaśnienia dotyczące przeprowadzonej kontroli i raz zwracała się do IZ RPO WSL o przedłużenie terminu na złożenie wyjaśnień. W tym czasie, IZ RPO WSL raz zwróciła się do Beneficjenta o złożenie dodatkowych wyjaśnień i przedłożenie stosownych dokumentów, nie określając terminu złożenia tych wyjaśnień, wskutek czego Beneficjent udzielił odpowiedzi po ponad 2 miesiącach (po uprzednim wezwaniu przez IZ RPO WSL)⁶¹. Zastępca Dyrektora WRR wyjaśnił, iż brak wyznaczenia terminu na udzielenie wyjaśnień nie było działaniem zamierzonym i nie było uregulowane w ówczesnie obowiązującym Podręczniku procedur oraz nadmieniał: „Należało przypuszczać, że Beneficjent będzie dążył do jak najszybszego przesłania wyjaśnień, gdyż zależy mu na szybkim rozliczeniu projektu i otrzymaniu płatności końcowej.”

Wskutek powyższego, do czasu sporządzenia „Informacji pokontrolnej” z 2 grudnia 2011 r. upłynęło 7 miesięcy, z czego 2 miesiące wynikały ze zwłoki Beneficjenta ze złożeniem wyjaśnień. Do dnia sporządzenia uzupełnionej Informacji pokontrolnej (11 maja 2012 r.), Beneficjent, 3-rotnie⁶² składał wyjaśnienia dotyczące ustaleń zawartych w „Informacji pokontrolnej” z 2 grudnia 2011 r., (w tym raz na żądanie IZ RPO WSL przekazał wyniki audytu zewnętrznego) oraz 2-rotnie⁶³ zwracał się o przedłużenie terminu składania wyjaśnień. Ponadto, do czasu sporządzenia uzupełnionej „Informacji pokontrolnej” z 11 maja 2012 r. upłynęło 5 miesięcy, z czego 2 miesiące wynikały z przedłużenia postępowania w związku ze zmianą na stanowisku Wójta Gminy.

NIK zwraca uwagę, że Podręcznik procedur nie określa wprawdzie ile razy, przed podpisaniem „Informacji pokontrolnej”, Beneficjent może składać wyjaśnienia, jak również w jakich sytuacjach i na jaki okres IZ RPO WSL może przedłużyć termin składania wyjaśnień, a IZ RPO WSL była zobowiązana do dochowania należytej staranności w celu dokładnego zbadania sprawy, jednakże skutkowało to wydłużeniem postępowania do roku i w konsekwencji naliczaniem odsetek od nieprawidłowo wykorzystanego dofinansowania odpowiednio do 9 lipca 2013 r. i 13 sierpnia 2013 r., tj. do dnia wydania postanowień o wstrzymaniu wykonania decyzji o zwrocie wypłaconych środków.

(dowód: akta kontroli str. 456-458, 472-555, 475, 589-596)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie weryfikację składanych przez Gminę wniosków o płatność i sposób przeprowadzenia kontroli na miejscu realizacji projektu, gdyż nie zapewniły one wykrycia istotnych nieprawidłowości w działaniach Gminy przy realizacji Projektu.

III.1.2. Działania związane z wykrytymi nieprawidłowościami

Opis stanu faktycznego

W informacji pokontrolnej dokumentującej ustalenia kontroli na zakończenie realizacji Projektu ujęto m.in. następujące nieprawidłowości:

- przedstawienie do refundacji wydatków niekwalifikowalnych dotyczących: świadczenia usług doradczych w zakresie udzielania zamówienia publicznego, wykonania dokumentacji projektowej, pełnienia nadzoru inwestorskiego, wykonania prac remontowych stawu w parku, wykonania wiat, montażu zbiornika na gaz płynny,
- niewykonanie pełnego zakresu projektu,
- przekroczenie wskaźnika długości szlaków turystycznych,
- naruszenia przepisów ustawy pzp przy udzielaniu dwóch zamówień publicznych.

Zgodnie z „Podręcznikiem procedur” (pkt 12.2.5. Rejestrowanie nieprawidłowości), nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli na miejscu realizacji projektu zostały wprowadzone do rejestru nieprawidłowości w II kwartale 2012 r., tj. po zatwierdzeniu list

⁶¹ Pismo IZ RPO WSL z 26 sierpnia 2011 r., wezwanie IZ RPO WSL z 3 listopada 2011 r. i odpowiedź Beneficjenta z 7 listopada 2011 r.

⁶² W tym 2-rotnie wyjaśnienia składał obecny Wójt Gminy Andrzej Piecha i 1-rotnie p.o. Wójta Gminy.

⁶³ 2-rotnie obecny Wójt Gminy Andrzej Piecha.

sprawdzających⁶⁴, w kwocie łącznej 1.513,0 tys. zł, zgodnej z kwotą wynikającą z „Informacji pokontrolnej”. W rejestrze nieprawidłowości wykazano kwotę nieprawidłowości podlegającą sfinansowaniu ze środków UE w wysokości 1.286,0 tys. zł (85% kwoty łącznej), z czego wypłacono 960,8 tys. zł.

Stosownie do „Podręcznika procedur” (pkt 12.3.2. Informowanie o stwierdzeniu nowych nieprawidłowości podlegających kwartalnemu zgłoszeniu do KE), o stwierdzonych nieprawidłowościach poinformowano Komisję Europejską w raportach: za II kwartał 2012 r. i następne kwartały.

(dowód: akta kontroli str. 162-231, 278-298, 449-455, 557-571, 601)

W dniu zatwierdzenia list sprawdzających dotyczących kontroli na miejscu realizacji projektu (22 czerwca 2012 r.), IZ wszczęła procedurę usuwania nieprawidłowości. Beneficjent, na wezwanie IZ, nie wyraził zgody na pomniejszenie kwoty wydatków we wniosku o płatność końcową, w związku z czym 30 sierpnia 2012 r., IZ wszczęła procedurę związaną z wydaniem decyzji w zakresie odzyskania środków, co było zgodne z Podręcznikiem procedur⁶⁵.

W dniu 6 grudnia 2012 r., Zarząd Województwa Śląskiego podjął uchwały w sprawie wszczęcia postępowania administracyjnego wobec Beneficjenta w związku z wykrytymi nieprawidłowościami w wykorzystaniu środków finansowych⁶⁶. Zgodnie z „Podręcznikiem procedur”⁶⁷, Beneficjenta powiadomiono o wszczęciu postępowania w sprawie nieprawidłowości wykorzystania środków finansowych z płatności ze środków europejskich i ze środków dotacji rozwojowej oraz o możliwości zapoznania się z aktami postępowania administracyjnego. Sporządzono stosowny protokół z zapoznania się strony z aktami postępowania. Zarząd Województwa informował Beneficjenta o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy. W dniu 5 marca 2013 r., Zarząd Województwa wydał 2 decyzje w sprawie zwrotu środków finansowych nieprawidłowo wykorzystanych w kwocie łącznej 960,8 tys. zł, w tym w kwocie 600,4 tys. zł z płatności ze środków europejskich i w kwocie - 360,5 tys. zł z dotacji rozwojowej. Beneficjent złożył wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. W dniach 30 kwietnia 2013 r. i 18 czerwca 2013 r., Zarząd Województwa wydał decyzje utrzymujące w całości zaskarżone decyzje. Pismem z 10 czerwca 2013 r., Beneficjent wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁶⁸ na decyzję Zarządu Województwa z 30 kwietnia 2013 r., w części w jakiej za koszt niekwalifikowany uznano wydatek w kwocie 42,1 tys. zł, a pismem z 24 lipca 2013 r., skargę na decyzję z 18 czerwca 2013 r., w części w jakiej za koszt niekwalifikowany uznano wydatek w kwocie 282,3 tys. zł. Pismami z 19 czerwca 2013 r. i 24 lipca 2013 r., Beneficjent złożył wnioski o wstrzymanie wykonania decyzji.

W dniach 9 lipca 2013 r. i 13 sierpnia 2013 r., Zarząd Województwa wydał postanowienia o wstrzymaniu wykonania w całości decyzji z 30 kwietnia 2013 r. i 18 czerwca 2013 r., co NIK ocenia pozytywnie.

Pismami z 15 lipca 2013 r. i 2 września 2013 r., Urząd wniósł do WSA o oddalenie skarg Beneficjenta w całości. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, WSA nie wydał stosownych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 572-600, 603-764, 2042-2115)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że IZ RPO WSL prawidłowo podejmowała działania związane z wykrytymi nieprawidłowościami w realizacji projektu.

⁶⁴ Listy sprawdzające zostały zatwierdzone 22 czerwca 2012 r.

⁶⁵ Rozdział 8.3. i 12.4.2. Podręcznika procedur z 20 lipca 2012 r. (wersja dwudziesta).

⁶⁶ Uchwała Zarządu Województwa Śląskiego nr 3489/214/IV/2012 z 6 grudnia 2012 r. dotycząca środków finansowych z płatności ze środków europejskich i uchwała nr 3488/214/IV/2012 z 6 grudnia 2012 r. dotycząca środków finansowych z dotacji rozwojowej.

⁶⁷ Rozdział 12.4.2.1. Podręcznika procedur z 6 listopada 2012 r. (wersja dwudziesta pierwsza).

⁶⁸ Zwanego dalej WSA.

III.2. Projekt „Rozbudowa kanalizacji sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków”

III.2.1. Nadzór nad realizacją przez Gminę Ślemień projektu dofinansowywanego ze środków UE

Opis stanu faktycznego

W dniu 10 września 2009 r., pomiędzy Gminą Ślemień reprezentowaną przez Wójta Małgorzatę Pępek, a Województwem Śląskim reprezentowanym przez Zarząd Województwa Śląskiego – IZ RPO WSL, zawarto umowę o dofinansowanie Projektu „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków” w ramach RPO WSL na lata 2007-2013 Priorytet V Środowisko Działanie 5.1. Gospodarka wodno – ściekowa. Powyższa umowa była trzykrotnie aneksowana (16 kwietnia 2010 r. oraz 18 marca i 15 lipca 2011 r.).

Projekt obejmował realizację, w okresie od 15 września 2008 r. do 15 maja 2012 r., trzech zadań: 1) budowę kanalizacji sanitarnej, 2) budowę sieci wodociągowej 3) rozbudowę oczyszczalni ścieków.

Wartość Projektu wynosiła 12.577,8 tys. zł (100% całkowitych wydatków kwalifikowalnych), w tym środki funduszu w kwocie 10.691,1 tys. zł (85% wydatków kwalifikowalnych) i wkład własny Beneficjenta w kwocie 1.886,7 tys. zł. Koszty kwalifikowalne obejmowały: sporządzenie studium wykonalności (11 tys. zł), pełnienie nadzoru inwestorskiego (179,8 tys. zł), sporządzenie dokumentacji budowlanej (230,7 tys. zł), wykonanie robót budowlano – instalacyjnych (12.129,4 tys. zł), koszty realizacji umowy o dofinansowanie Projektu (4,9 tys. zł), promocję Projektu (22,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 795-844, 845, 867, 870-871, 918, 945, 947)

W celu realizacji Projektu Beneficjent zawarł 13 umów z wykonawcami, w tym 10 bez zastosowania trybów przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁹ (ich wartość oszacowano na kwoty nieprzekraczające 14 tys. euro) oraz trzy z zastosowaniem powyższych trybów, w tym negocjacji bez ogłoszenia (dot. sporządzenia dokumentacji budowlanej i wykonawczej na rozbudowę oczyszczalni ścieków) oraz przetargu nieograniczonego (dot. rozbudowy kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków, a także pełnienia nadzoru inwestorskiego nad powyższymi robotami budowlanymi).

(dowód: akta kontroli str. 1102-1103)

Beneficjent przekazał IZ RPO WSL 18 wniosków o płatność, w tym 9 o płatność pośrednią (nr 1, 3, 5, 6, 8, 11, 12, 13, 15), 4 o płatność zaliczkową (nr 4, 7, 9, 14), 4 o charakterze sprawozdawczym (nr 2, 10, 16, 17) i jeden o płatność końcową (nr 18).

(dowód: akta kontroli str. 792)

Powyższe wnioski o płatność IZ RPO WSL weryfikowała w terminach określonych w „Podręczniku procedur”⁷⁰ poprzez wypełnianie list sprawdzających, stosując zasadę „dwóch par oczu”. Wnioski o płatność (z wyjątkiem wniosku o płatność końcową) zostały zatwierdzone, a o wynikach weryfikacji informowano Beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1273, 1736-1740)

IZ RPO WSL terminowo zrefundowała wydatki w łącznej kwocie 4.385,4 tys. zł oraz wypłaciła zaliczki w łącznej kwocie 5.861,6 tys. zł, które Beneficjent rozliczył w całości (zaliczki wypłacone na podstawie wniosków o płatność nr 4, 7 i 9 w łącznej kwocie 5.171,1 tys. zł) lub w części (zaliczka wypłacona na podstawie wniosku o płatność nr 14 w kwocie 690,6 tys. zł). IZ RPO WSL odzyskała nierozliczoną kwotę zaliczki (689,1 tys. zł) wraz z odsetkami wskutek zwrotu dokonanego przez Beneficjenta na rachunek Ministerstwa

⁶⁹ Dz.U. z 2013 r., poz.907 ze zm., zwana dalej ustawą pzp.

⁷⁰ Pkt 8.1 Weryfikacja wniosków beneficjentów o płatność, pkt 8.2 Weryfikacja wniosków beneficjentów o płatność z wypełnioną jedynie częścią sprawozdawczą (wniosków sprawozdawczych).

Finansów oraz poprzez nałożenie korekty finansowej na zatwierdzoną kwotę refundacji w ramach wydatku wykazanego we wniosku o płatność nr 15.

(dowód: akta kontroli str. 792-793, 1145, 1166, 1190, 1217, 1275-1278)

Ponadto IZ RPO WSL przeprowadziła dwie kontrole na miejscu realizacji projektu.

1) W dniach 9 – 10 sierpnia 2012 r. przeprowadzono kontrolę doraźną zamówień publicznych udzielonych w trybach wynikających z ustawy pzp (w tym dwóch w trybie przetargu nieograniczonego i jednego w trybie negocjacji bez ogłoszenia). Została ona wszczęta z uwagi na uchybienia, które stwierdzono w toku weryfikacji *ex – post* dokumentów załączonych do wniosku o płatność nr 17. W dniu 31 sierpnia 2012 r. sporządzono informację pokontrolną, a w dniu 21 września 2012 r. do IZ RPO WSL wpłynęły zastrzeżenia Beneficjenta. Po ich rozpatrzeniu, w dniu 10 października 2012 r. IZ RPO WSL uzupełniła informację pokontrolną, w której podtrzymała swoje stanowisko, a Beneficjent odmówił jej podpisania. W dniu 19 listopada 2012 r. ustalono kwotę nieprawidłowości, tj. 615.461,18 zł (w tym 523.142 zł wkładu UE i 92.319,18 zł wkładu krajowych środków publicznych), wynikającą z 5% korekty finansowej nałożonej na wydatki kwalifikowalne poniesione w ramach dwóch zamówień publicznych. W dniu 18 grudnia 2012 r. Zastępca Dyrektora WRR zaakceptował notatkę w sprawie zakończenia kontroli z wynikiem „z istotnymi zastrzeżeniami”. Dane dotyczące kontroli zostały umieszczone w Lokalnym i Krajowym Systemie Informatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 1366-1425)

2) W dniach od 27 września do 2 października 2012 r. przeprowadzono kontrolę na zakończenie realizacji Projektu w zakresie zgodności wykorzystania środków finansowych z umową o dofinansowanie (z jej zakresu wyłączono uprzednio skontrolowane zamówienia publiczne). W dniu 3 grudnia 2012 r. sporządzono informację pokontrolną, a w dniu 20 grudnia 2012 r. do IZ RPO wpłynęły zastrzeżenia Beneficjenta. Po ich rozpatrzeniu, uzyskaniu dodatkowych wyjaśnień oraz stwierdzeniu niewykonania zalecenia pokontrolnego, w dniu 8 lutego 2013 r. IZ RPO WSL uzupełniła informację pokontrolną, w której podtrzymała swoje stanowisko odnośnie wystąpienia stwierdzonych nieprawidłowości, a Beneficjent odmówił jej podpisania. W dniu 14 marca 2013 r. ustalono kwotę nieprawidłowości, tj. 5.283.170,64 zł⁷¹ (w tym 4.490.695,04 zł wkładu UE i 792.475,60 zł wkładu krajowych środków publicznych). Po przeprowadzeniu w dniu 23 lipca 2013 r. dodatkowych czynności kontrolnych powyższą kwotę obniżono do 3.761.883,59 zł (w tym 3.197.601,05 zł wkładu UE i 564.282,54 zł wkładu krajowych środków publicznych). W dniu 6 września 2013 r. Zastępca Dyrektora WRR zaakceptował notatkę w sprawie zakończenia kontroli z wynikiem „z istotnymi zastrzeżeniami”. Dane dotyczące kontroli zostały umieszczone w Lokalnym i Krajowym Systemie Informatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 1426-1512, 1612-1653)

Powyższe czynności dotyczące kontroli u Beneficjenta IZ RPO przeprowadziła zgodnie z postanowieniami zawartymi w „Podręczniku procedur”⁷², z wyjątkiem przypadków opisanych poniżej.

Ustalone
nieprawidłowości

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

III.2.1.1) Pomimo, że z zapisów ogólnych trzech umów zawartych z wykonawcami, załączonych do wniosków o płatność nr 1 i 3⁷³ wynikało, że w ramach Projektu będą budowane przyłącza wodociągowe (o średnicy fi 40 mm), IZ RPO WSL w okresie od

⁷¹ Kwota nieprawidłowości ulegnie zmianie po dokonaniu weryfikacji przez Referat ds. Płatności i Certyfikacji.

⁷² Pkt 6.2. Kontrola *ex – post* zamówień publicznych, 6.3. Korekty finansowe za naruszenie prawa zamówień publicznych, pkt 11.3 Kontrole na miejscu realizacji projektu.

⁷³ Umowę z dnia 19 stycznia 2009 r. na opracowanie dokumentacji projektowej kanalizacji sanitarnej i wodociągowej wraz z przyłączami oraz umowę z dnia 11 marca 2009 r. na sporządzenie projektu wykonawczego i doprojektowanie sieci wodociągowej z przyłączami załączono do wniosku o płatność nr 1, a umowę z dnia 15 stycznia 2010 r. na rozbudowę sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków – do wniosku o płatność nr 3.

17 maja 2010 r. do 13 lutego 2012 r. zatwierdzała wnioski o płatność nr 3, 5, 6, 8, 11-13 i 15, w których Beneficjent wykazywał wydatki na budowę sieci wodociągowej fi 40 mm w całości jako kwalifikowalne, podczas gdy w myśl „Wytycznych w sprawie kwalifikowalności wydatków w RPO WSL na lata 2007-2013” odcinek wodociągu za zaworem głównym jest w całości niekwalifikowalny. Dyrektor WRR oraz Kierownik Referatu ds. Płatności i Certyfikacji (do którego zadań należały m.in. weryfikacja wniosków o płatność oraz wykrywanie naruszeń prawa przez beneficjentów) wyjaśniły: „...IZ RPO WSL uznała, iż przyłącza (technologicznie) mogą być wykonane w ramach faktury końcowej przedstawionej we wniosku o płatność końcową...”.

Zdaniem NIK, powyższy argument nie został poparty żadnymi dowodami, przeciwnie, ustalenia kontroli wskazują, że zarówno z harmonogramu rzeczowo – finansowego, stanowiącego załącznik do umowy z wykonawcą, jak i protokołów odbioru robót budowlanych, załączonych do wniosków o płatność, wynikało, że przyłącza wodociągowe (średnica fi 40) budowano już od marca 2010 r.

IZ RPO WSL zakwestionowała wydatki na przyłącza wodociągowe dopiero na etapie kontroli na zakończenie realizacji Projektu. Początkowo, w informacji pokontrolnej z dnia 3 grudnia 2012 r. ustaliła kwotę niekwalifikowalnych wydatków na przyłącza wodociągowe – 213.471,30 zł brutto – w oparciu o wyjaśnienia Beneficjenta, zawarte w piśmie z dnia 9 listopada 2012 r., pomimo że ww. kwota dotyczyła przyłączy wodociągowych o długości 1.354 mb, a z przedmiaru wynikało, że długość objęta umową z dnia 15 stycznia 2010 r. na rozbudowę sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków wynosi 4.340 mb. Dyrektor WRR i Kierownik Referatu ds. Kontroli Projektów (do którego zadań należało m.in. prowadzenie kontroli na miejscu realizacji projektów oraz sporządzanie informacji pokontrolnych) wyjaśnili, że „...IZ RPO WSL przyjęła powyższe informacje (wyjaśnienia) jako oświadczenie Beneficjenta...”.

W ocenie NIK, ustalając kwotę wydatków niekwalifikowalnych poniesionych na przyłącza wodociągowe, IZ RPO WSL powinna opierać się również na dokumentach związanych z udzieleniem zamówienia publicznego na rozbudowę sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków. Nie wyklucza to możliwości przyjmowania oświadczeń, jednak w sytuacji rozbieżności pomiędzy dokumentami, a danymi z oświadczenia, IZ RPO WSL winna podjąć czynności zapewniające rzetelne ustalenie stanu faktycznego.

(dowód: akta kontroli str. 792, 977, 992, 1008, 1023, 1038, 1052, 1068, 1083, 1279-1328, 1440, 1447, 1472-1474, 1498-1500, 1701, 1705, 2145, 2160, 2246-2250, 2263-2319, 2352-2361)

W wyniku kontroli przeprowadzonej na zakończenie realizacji Projektu, IZ RPO WSL uznała za niekwalifikowalne w całości wydatki poniesione na budowę wodociągu w kwocie 2.876.185,75 zł netto, w sytuacji gdy Beneficjent osiągnął zakładane we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu i rezultatu⁷⁴. Dyrektor WRR oraz Kierownik Referatu ds. Kontroli Projektów wyjaśnili, że pomimo osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu, sieć wodociągowa nie dostarcza wody mieszkańcom Gminy, a więc nie spełnia celu w jakim została wybudowana.

Zdaniem NIK, IZ RPO WSL nie zapewniła możliwości ujęcia we wniosku o dofinansowanie odpowiednich wskaźników mierzących stopień osiągnięcia powyższego celu. Jako wskaźnik rezultatu przyjęto wskaźnik *Liczba gospodarstw domowych podłączonych do nowego wodociągu*, w sytuacji gdy charakteryzuje on produkt, tj. sieć wodociągową, a nie rezultat, tj. dostarczanie wody. Natomiast wskaźnika mówiącego o dostarczaniu wody przez wybudowaną sieć wodociągową w ogóle nie ujęto we wniosku o dofinansowanie, pomimo że usługa ta winna być bezpośrednim rezultatem powyższego przedsięwzięcia. Wskaźniki podane we wniosku o dofinansowanie Projektu wybrano z listy określonej w załączniku nr 9 do „Szczegółowego opisu priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007 – 2013”, przy czym „Instrukcja wypełniania wniosków

⁷⁴ We wniosku o dofinansowanie przedłożonego IZ RPO WSL 21 czerwca 2011 r., odnośnie sieci wodociągowej ujęto dwa wskaźniki: wskaźnik produktu: *Długość wybudowanej sieci wodociągowej* o wartości docelowej 15,75 km i wskaźnik rezultatu *Liczba gospodarstw domowych podłączonych do nowego wodociągu* o wartości docelowej 176 szt.

o dofinansowanie⁷⁵ zakazywała dodawania wskaźników, nieznajdujących odzwierciedlenia w ww. dokumencie.

Nadto, w umowie o dofinansowanie nie scharakteryzowano odrębnie celów Projektu. W § 4 ust. 2 określającym odpowiedzialność Beneficjenta wskazano, iż zobowiązany jest on do działań w sposób m.in. zapewniający – jak podano – „...osiągnięcie celów (produktów i rezultatów) zakładanych we wniosku o dofinansowanie.” Natomiast we wniosku o dofinansowanie wskaźnik produktu i wskaźnik rezultatu, opisane w ppkt. D.1 i D.2, definiowały „Wskaźniki osiągnięcia celów projektu” (pkt.D). Cel projektu (pkt. C.9.3) określono dwojako, wskazując, iż celem głównym jest „ochrona oraz poprawa jakości środowiska”, a jego realizacja odbędzie się przez cel szczegółowy, którym była „poprawa jakości wód powierzchniowych i podziemnych.” NIK zwraca uwagę, iż tak sformułowane zapisy obydwu dokumentów (umowy i wniosku) odnoszące się do celu głównego i mierników (wskaźników) jego osiągnięcia nie dają możliwości prostej korelacji i mogą stwarzać problemy interpretacyjne, zwłaszcza w sytuacjach spornych.

(dowód: akta kontroli str. 871, 933, 943, 1477-1478, 1505, 1618-1619, 1638-1639, 1734-1735, 2183-2184)

III.2.1.2) Pomimo że z części technologicznej projektu budowlanego (stanowiącej załącznik do wniosku o dofinansowanie) wynikało, iż w ramach Projektu będą realizowane niekwalifikowalne odcinki przyłączy sanitarnych⁷⁶, IZ RPO WSL:

- w dniach 18 marca i 15 lipca 2011 r. podpisała aneksy nr 2 i 3 do umowy o dofinansowanie Projektu, nie wyjaśniając dlaczego w załączonych do nich wnioskach o dofinansowanie (złożonych w IZ RPO WSL odpowiednio z dnia 18 lutego i 21 czerwca 2011 r.) wydatki na roboty budowlano – instalacyjne (12.129.428,72 zł) wynikające z umowy z dnia 15 stycznia 2010 r. na rozbudowę sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków Beneficjent wykazał w 100% jako kwalifikowalne;
- w okresie od 17 maja 2010 r. do 13 lutego 2012 r. zatwierdzała wnioski o płatność nr 3, 5, 6, 8, 11-13 i 15, nie wyjaśniając jaka część przedstawionych wydatków na budowę przyłączy sanitarnych o średnicy fi 160 mm dotyczy odcinków niekwalifikowalnych, w sytuacji gdy również z dokumentów stanowiących załączniki do ww. umowy z dnia 15 stycznia 2010 r. wynikało, że takie odcinki będą realizowane (np. przedmiar zawierał roboty polegające na przekuciach przez elementy budynku).

Dyrektor WRR oraz Kierownik Referatu ds. Płatności i Certyfikacji wyjaśnili: „...IZ RPO WSL uznała, iż przyłącza (technologicznie) mogą być wykonane w ramach faktury końcowej przedstawionej we wniosku o płatność końcową...”

Zdaniem NIK, zarówno harmonogram rzeczowo – finansowy, stanowiący załącznik do umowy z wykonawcą, jak i załączane do wniosków o płatność protokoły odbioru robót budowlanych wskazywały, że przyłącza sanitarne (średnica fi 160) budowano już od marca 2010 r. i w związku z tym należało wyjaśnić przed zatwierdzeniem poszczególnych wniosków o płatność, czy w ramach tych przyłączy wystąpiły odcinki niekwalifikowalne.

IZ RPO WSL zakwestionowała wydatki na przyłącza sanitarne dopiero na etapie kontroli na zakończenie realizacji Projektu, jednakże nie była już wówczas w stanie ustalić jaki jest faktyczny udział długości odcinków niekwalifikowalnych w długości przyłączy sanitarnych o średnicy fi 160 mm (w tym wybudowanych w ramach umowy z dnia 15 stycznia 2010 r. i w ramach robót dodatkowych). W związku z powyższym, po przeprowadzeniu dodatkowych czynności kontrolnych w dniu 23 lipca 2013 r., przyjęła wyjaśnienia Beneficjenta, iż niekwalifikowalne odcinki przyłączy sanitarnych o średnicy fi 160 mm i długości 1.574 mb wystąpiły tylko w ramach robót dodatkowych, podczas gdy z projektu

⁷⁵ Załącznik nr 3.2 do „Podręcznika procedur”.

⁷⁶ Według „Wyttycznych w sprawie kwalifikowalności wydatków w RPO WSL na lata 2007-2013” niekwalifikowalny jest w całości odcinek od studzienki, znajdującej się na posesji indywidualnego użytkownika, do budynku, a w przypadku braku studzienki – odcinek przewodu od granicy nieruchomości gruntowej indywidualnego użytkownika do budynku.

budowlanego i przedmiaru wynikało, że odcinki te stanowiły również część sieci wykonanej w ramach umowy z dnia 15 stycznia 2010 r.⁷⁷ Dyrektor WRR i Kierownik Referatu ds. Kontroli Projektów wyjaśnili: „...Weryfikacji przez Instytucję Zarządzającą nie podlegała poprawność projektu budowlanego i dokumentacji technicznej inwestycji, ponieważ takie zadania przypisane są poszczególnym uczestnikom procesu budowlanego. Wynikiem i efektem tych nałożonych obowiązków są odpowiednie dokumenty, w tym protokoły odbiorów robót budowlanych, potwierdzające prawidłowość przeprowadzonych prac...”.

NIK wskazuje, że obowiązkiem IZ RPO WSL jest weryfikacja wniosków o płatność, m.in. w zakresie kwalifikowalności wydatków oraz ich zgodności z umową i wnioskiem o dofinansowanie Projektu. – co zostało opisane w pkt. III.1.1.1) niniejszego wystąpienia. Jeżeli zatem prawidłowe wykonanie zadania nałożonego na IZ wymaga analizy innych dokumentów niż standardowo lub najczęściej badane, to zdaniem NIK winna podjąć ona takie czynności, które będą zmierzały do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy wydatek przedstawiony do sfinansowania ze środków unijnych jest bezspornie identyfikowalny, tj. wskazujący m.in. rodzaj roboty budowlanej w takim stopniu szczegółowości, jaki jest niezbędny do ustalenia czy wydatek ten spełnia przesłanki uznania go za kwalifikowalny.

(dowód: akta kontroli str. 792, 867, 909, 918, 947, 977, 992, 1008, 1023, 1038, 1052, 1068, 1083, 1279-1328, 1448, 1475, 1500-1501, 1640-1641, 1700-1701, 1705-1706, 1723-1733, 2145, 2161, 2246-2351)

III.2.1.3) IZ RPO WSL zatwierdziła wniosek o płatność nr 1, w którym Beneficjent przedstawił do refundacji wydatek na opracowanie dokumentacji projektowej kanalizacji sanitarnej i wodociągowej wraz z przyłączami w kwocie 65 tys. zł brutto (53,3 tys. zł netto) oraz wydatek na opracowanie projektu wykonawczego i doprojektowanie sieci wodociągowej z przyłączami na kwotę 64,8 tys. zł brutto (53,1 tys. zł netto), pomimo, że część tych wydatków dotyczyła przyłączy kanalizacyjnych i wodociągowych, a w myśl „Wytocznych w sprawie kwalifikowalności wydatków w RPO WSL na lata 2007-2013” niekwalifikowalne są w całości wydatki poniesione na odcinek za zaworem głównym (w przypadku sieci wodociągowej) oraz odcinek od studzienki, znajdującej się na posesji indywidualnego użytkownika, do budynku, a w przypadku braku studzienki – odcinek przewodu od granicy nieruchomości gruntowej indywidualnego użytkownika do budynku (w przypadku sieci kanalizacyjnej). Dyrektor WRR oraz Kierownik Referatu ds. Płatności i Certyfikacji powołały się na wykładnię celowościową pkt 11.4 „Wytocznych w sprawie kwalifikowalności wydatków w RPO WSL na lata 2007-2013” stanowiącego, że w przypadku, gdy w projekcie realizowane są zadania kwalifikujące się do RPO WSL, jak i wydzielone działania niekwalifikowalne – dotyczące budowy, remontu pomieszczeń/powierzchni wspólnych lub powierzchni prowadzących do pomieszczeń uznawanych za kwalifikowalne, pozostają one w całości kwalifikowalne w przypadku, gdy koszty remontu powierzchni wspólnych uznawanych za wydatek niekwalifikowany nie przekraczają 30% kosztów całkowitych projektu. NIK zauważa, że stanowisko IZ RPO WSL w kwestii wydatków na prace projektowe w zakresie przyłączy sanitarnych i wodociągowych jest rozbieżne z jej stanowiskiem w sprawie budowy tych przyłączy, albowiem wydatki poniesione na budowę zostały uznane za niekwalifikowalne, pomimo że nie przekraczały 30% kosztów całkowitych Projektu.

Ponadto, załączone do wniosku o płatność nr 1 umowy z dnia 19 stycznia i 11 marca 2009 r., w wyniku których poniesiono ww. wydatki, zostały podpisane w krótkim odstępie czasu z tym samym wykonawcą bez zastosowania trybów określonych w ustawie pzp, dotyczyły tego samego rodzaju prac o tym samym przeznaczeniu oraz przewidywały wynagrodzenie ryczałtowe w kwotach nieznacznie niższych od 14 tys. euro. IZ RPO WSL zrefundowała wydatki nie wyjaśniając kwestii ewentualnego naruszenia art. 32 ust. 2 ustawy pzp, tj. dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania jej przepisów.

⁷⁷ Z Informacji przekazanej przez Beneficjenta do IZ RPO WSL w dniu 6 lutego 2012 r. wynikało, że sieć sanitarna o długości 15,7614 km obejmowała 4,5521 km sieci sanitarnej o średnicy fi 160 mm, natomiast z informacji z dnia 5 czerwca 2012 r. – że sieć sanitarna o długości 17,3354 km obejmowała 6,1261 km sieci sanitarnej o średnicy fi 160 mm.

Jak wyjaśniły Dyrektor WRR i Kierownik Referatu ds. Kontraktacji Projektów (która zaakceptowała weryfikację formalno – merytoryczną części finansowej wniosku o płatność nr 1) „...*Weryfikacja poprawności udzielenia zamówień publicznych w tym wykluczenie ewentualnego dzielenia zamówień publicznych, jest weryfikowana na kontroli na miejscu realizacji projektu bądź w sytuacji podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości podczas kontroli doraźnej – w trakcie realizacji projektu.*” NIK zauważa, iż IZ RPO WSL nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień do żądania od Beneficjenta wszelkich dowodów dotyczących udzielania zamówienia publicznego (§ 13 ust. 3 pkt 1 umowy o dofinansowanie Projektu) lub wszczęcia kontroli doraźnej w powyższym zakresie (§ 15 umowy o dofinansowanie Projektu, pkt 6.2. i 11.3.8 „*Podręcznika procedur*”). Kontrola doraźna przeprowadzona po blisko 3 latach (9 i 10 sierpnia 2012 r.) nie dotyczyła zamówień publicznych, których wartość oszacowano na kwoty nieprzekraczające 14 tys. euro. Dyrektor WRR oraz Koordynator Zespołu ds. Kontroli Zamówień w Referacie ds. Kontroli Projektów wyjaśnili, że jej przedmiotem były zamówienia publiczne udzielone w trybach ustawowych, gdyż tylko takie mogły być przedmiotem weryfikacji *ex – post* (wprowadzonej do „*Podręcznika procedur*” 13 marca 2012 r.), w wyniku której stwierdzono możliwość naruszenia ustawy pzp i podjęto decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej. Kwestię przestrzegania art. 32 ust. 2 ustawy pzp przy udzielaniu zamówień publicznych na opracowanie dokumentacji projektowej w zakresie sieci sanitarnej i wodociągowej poruszono dopiero w toku kontroli na zakończenie realizacji Projektu, a mianowicie zwrócono się do Beneficjenta o podanie na piśmie uzasadnienia rozdzielenia zakresu rzeczowego o podobnym charakterze na odrębne umowy. Beneficjent wyjaśnił, że udzielając pierwszego z ww. zamówień nie mógł przewidzieć konieczności udzielenia drugiego z nich. IZ RPO WSL nie żądała złożenia dodatkowych wyjaśnień, jak również nie poruszyła tego tematu w informacji pokontrolnej. Dyrektor WRR oraz Koordynator Zespołu ds. Kontroli Zamówień wskazali, iż wyjaśnienia Beneficjenta nie budziły wątpliwości. NIK nie podziela tego argumentu, albowiem nie uzyskano odpowiedzi na pytania dlaczego zaistniała konieczność udzielenia drugiego zamówienia oraz dlaczego nie można było tego przewidzieć przy szacowaniu wartości pierwszego zamówienia, tj. informacji kluczowych dla ustalenia braku obowiązku stosowania trybów określonych w ustawie pzp przy udzielaniu zamówień na opracowanie dokumentacji projektowej w zakresie sieci sanitarnej i wodociągowej.

(dowód: akta kontroli str. 792, 805-806, 960-961, 1111-1121, 1279-1286, 1390-1391, 1428, 1435-1438, 1464-1476, 1529-1530, 1540, 1551-1556, 1572-1573, 1584, 1700-1701, 2146)

III.2.1.4) IZ RPO WSL zatwierdziła wniosek o płatność nr 1, w którym Beneficjent przedstawił do refundacji nw. wydatki:

- wydatek w kwocie 1,2 tys. zł na sporządzenie mapy podziału działki nr 2382/31, pomimo że z protokołu odbioru usługi oraz z opisu na fakturze wynikało, iż wydatek ten został poniesiony w związku z budową przepompowni ścieków, która nie była objęta Projektem⁷⁸;
- wydatek w kwocie 18,5 tys. zł na sporządzenie map do celów projektowych w zakresie projektu wodociągu i kanalizacji, pomimo że daty zawarcia umowy z wykonawcą (22 lipca 2009 r.) i odbioru usługi (23 lipca 2009 r.) były późniejsze w stosunku do dat (załączonego do wniosku o dofinansowanie) projektu budowlanego (luty 2001 r.) i pozwolenia na budowę (26 września 2003 r.), co wskazywało na to, iż wydatek ten nie został poniesiony w ramach Projektu;

Podając przyczyny zrefundowania powyższych wydatków Dyrektor WRR oraz Kierownik Referatu ds. Płatności i Certyfikacji przedstawiły oświadczenie Beneficjenta, iż ww. mapy „...*były opracowane wyłącznie do celów projektowych zadania: „Rozbudowa sieci sanitarnej – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2”.* W ocenie NIK, wezwanie Beneficjenta do złożenia powyższego oświadczenia było niewystarczające,

⁷⁸ Przepompownię ścieków realizowano w ramach etapu I zadania 1.

w sytuacji gdy przedłożone dokumenty wskazywały na to, że wydatki na sporządzenie map nie zostały poniesione w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 792, 960-961, 1701-1702, 1708-1723, 2143, 2149, 2151-2152)

III.2.1.5) Pomimo, iż w ramach Projektu wybudowano sieć kanalizacyjną i wodociagową w przysiółku Ceretnik oraz wodociagową sieć rozdzielczą o średnicy fi 63 mm i długości 1.355 mb, które nie były objęte pozwoleniem na budowę z dnia 26 września 2003 r. (załączonym do wniosku o dofinansowanie)⁷⁹, IZ RPO WSL nie ustaliła tego faktu w toku kontroli na zakończenie realizacji Projektu, w sytuacji gdy już do wniosku o płatność nr 1 Beneficjent załączył umowę z dnia 11 marca 2009 r. na opracowanie projektu wykonawczego i doprojektowanie sieci wodociagowej fi 63 mm z przyłączami. Wskutek powyższego IZ RPO WSL nie zakwestionowała wydatków poniesionych na sieć kanalizacyjną w przysiółku Ceretnik, tj. 259.053,43 zł według kosztorysu ofertowego.

(dowód: akta kontroli str. 842, 913, 951, 1721-1733, 2187-2245)

Odnośnie nieprawidłowości opisanych w pkt 1 – 5 Dyrektor WRR wyjaśniła podobnie jak w przypadku Projektu „Rozwój infrastruktury turystycznej”, że „...obowiązki w zakresie prawidłowego ponoszenia wydatków, ich dokumentowania, przedstawiania do współfinansowania spoczywają na beneficjencie. (...)Rozliczenia projektu następowały na podstawie dokumentacji przedstawionej przez beneficjenta, potwierdzonej za zgodność z oryginałem przez osoby do tego upoważnione...” Dyrektor WRR wyjaśniła ponadto, że „...IZ RPO WSL bazuje na dokumentach wskazujących na wykonanie robót potwierdzonych przez wykonawcę /inspektora nadzoru/kierownika budowy w sposób umożliwiający identyfikację z harmonogramem rzeczowo finansowym...”

NIK wskazuje, że do zadań IZ RPO WSL należy m.in. weryfikacja wniosków o płatność i kontrola realizacji projektów. W ocenie NIK już na etapie składania pierwszych wniosków o płatność Beneficjent przedkładał dokumenty, wskazujące na możliwość przedstawiania do refundacji wydatków niekwalifikowalnych. Okoliczności te nie zostały przez IZ RPO WSL należycie wyjaśnione, wskutek czego na etapie kontroli na zakończenie realizacji Projektu pojawiły się problemy z ustaleniem danych, niezbędnych do wyliczenia kwoty wydatków niekwalifikowalnych oraz kwoty odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 1700-1702, 2142-2146)

III.2.1.6) Zgodnie z § 13 ust. 3 pkt 3 umowy o dofinansowanie Projektu oraz „Podręcznikiem procedur”⁸⁰, Beneficjent był zobowiązany do przekazania po rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego potwierdzonej za zgodność z oryginałem kopii podpisanej umowy i ewentualnych aneksów. W dniu 12 kwietnia 2010 r., wraz z wnioskiem o płatność nr 3, Beneficjent przekazał umowę z dnia 15 stycznia 2010 r. na rozbudowę sieci sanitarno – wodociagowej i oczyszczalni ścieków, nie załączając dokumentów stanowiących jej integralną część (zgodnie z § 17, integralną część umowy stanowiły m.in.: dokumentacja projektowa, specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót, przedmiary, SIWZ i oferta wykonawcy). IZ RPO WSL nie wezwała Beneficjenta do ich przedłożenia, wskutek czego nie stwierdziła, iż powyższe zamówienie obejmowało dostawę beczkowsu, ciągnika, koparko – ładowarki, pługa wirnikowego i przyczepy skrzyniowej, podczas gdy urządzenia te zostały wymienione w zestawieniu materiałów (obiekt *Instalacje technologiczne*) zawartym w przedmiarze robót dla rozbudowy oczyszczalni ścieków. Część A – finansowa listy sprawdzającej do wniosku o płatność nr 3⁸¹, została sporządzona, sprawdzona i zaakceptowana przez trzech pracowników IZ RPO WSL, pomimo że Beneficjent nie przedłożył kompletnej umowy z wykonawcą.

⁷⁹ Zgodnie z „Instrukcją wypełniania wniosków o dofinansowanie” do wniosku o dofinansowanie winna być załączona m.in. kopia pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych (jeśli dotyczy) oraz wyciąg z dokumentacji technicznej (projekt i opis techniczny).

⁸⁰ pkt 6 Zamówienia publicznego.

⁸¹ W pkt 14 cz. A. listy sprawdzającej stwierdzono m.in. załączenie do wniosku wszystkich wymaganych dokumentów, a w pkt.27 – poniesienie wydatków zgodnie z umową o dofinansowanie i wnioskiem o dofinansowanie projektu.

W piśmie z dnia 24 listopada 2011 r. Beneficjent zwrócił się do IZ RPO WSL o wyrażenie zgody na zakup ww. urządzeń. Pomimo uzyskania odpowiedzi, że wydatki takie zostałyby uznane za niekwalifikowalne, w dniu 27 czerwca 2012 r. we wniosku o płatność końcową (nr 18) wykazał jako kwalifikowalny wydatek na zakup ciągnika w kwocie 110,7 tys. zł brutto (faktura nr 2/12/2011 r. z dnia 15 grudnia 2011 r.), a w pismach z 7 i 30 sierpnia 2012 r. poinformował, że we wniosku tym wykazał również wydatki na zakup beczkowozu, koparko – ładowarki, pługa wirnikowego i przyczepy skrzyniowej (ze wskazanej przez niego faktury nr 5/12/2011 r. z dnia 30 grudnia 2011 r., jak i z załączonego protokołu odbioru nie wynikało, że wydatek dotyczył zakupu ww. urządzeń). W toku kontroli na zakończenie realizacji Projektu, nie udało się ustalić, w których wnioskach o płatność faktycznie przedstawiono do refundacji wydatki dotyczące zakupu beczkowozu, koparko – ładowarki, pługa wirnikowego i przyczepy skrzyniowej w łącznej kwocie 309,6 tys. zł brutto⁸², z uwagi na rozbieżności pomiędzy wyjaśnieniami Beneficjenta i posiadaną przez niego dokumentacją. Powyższe okoliczności przyczyniły się do przesunięcia w czasie zakończenia procedury związanej z ww. kontrolą oraz wszczęcia procedury odzyskiwania zrefundowanych środków. Dyrektor WRR oraz Kierownik Referatu ds. Płatności i Certyfikacji wyjaśnili: „...Zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie obowiązującej na czas weryfikacji wniosku nr 3 załączniki do umów z wykonawcami tj. SIWIZ, oferty przetargowe wykonawców lub projekty techniczne dostarczane były przez Beneficjenta na pisemne żądanie IZ RPO WSL w sytuacji konieczności uzyskania dodatkowych informacji lub gdy treść dokumentów mogła wskazywać na możliwość wystąpienia nieprawidłowości w związku z podpisaną umową o dofinansowanie...”. Nadmienili ponadto, że z dniem 13 marca 2012 r. wprowadzono procedurę, w ramach której beneficjent zobowiązany jest załączyć do wniosku o płatność w formie elektronicznej dokumenty mające związek z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego w trybach określonych w ustawie pzp.

(dowód: akta kontroli str. 792, 805, 973, 977, 987-988, 992, 1004, 1008, 1019, 1023, 1034, 1038, 1048, 1052, 1064, 1068, 1079, 1083, 1094, 1098, 1124-1134, 1287-1299, 1329-1350, 1474-1475, 1565-1566, 1569, 1599, 1706, 2161-2181)

III.2.1.7) IZ RPO WSL zatwierdzała wnioski o płatność, pomimo wystąpienia poniższych niezgodności lub braków:

a) w pkt D.9.1. wniosku o płatność nr 5 Beneficjent podał „0” jako wartość wskaźników produktu *Długość wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej (łącznie z przyłączami)* oraz *Długość wybudowanej sieci wodociągowej* (w pkt D.1 wskazał, że wykonano 2,75 km sieci sanitarnej i wodociągowej), podczas gdy z protokołów odbioru robót wynikało, że długości te wynoszą po 3,5 km, a w pkt D.9.1 wniosku o płatność nr 13 Beneficjent również podał 0 jako wartość wskaźnika produktu *Długość wybudowanej sieci wodociągowej*, podczas gdy z protokołów odbioru robót wynikało, że długość ta wynosi 13,25 km. Kierownik Referatu ds. Systemów Informatycznych i Monitoringu Projektów, Koordynator Zespołu ds. Płatności w Referacie ds. Płatności i Certyfikacji (którzy zaakceptowali weryfikacje formalno – merytoryczne części sprawozdawczych wniosków o płatność nr 5 i 13) oraz Dyrektor WRR wyjaśnili, że: „...może zaistnieć sytuacja rozbieżności pomiędzy częścią sprawozdawczą wniosku o płatność a załącznikami – tzn. część efektów projektu została faktycznie zrealizowana (co Beneficjent wykazuje w części sprawozdawczej wniosku o płatność), natomiast protokoły odbioru dotyczą etapów rozliczonych z wykonawcą (możliwy jest postęp w realizacji projektu bez zatwierdzonych protokołów)”. W ocenie NIK wykazanie wartości wskaźników produktu niższych od stwierdzonych w protokołach odbioru robót wskazuje na nierzetelne wypełnienie części sprawozdawczej wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 792, 1000, 1075, 1305-1328, 1526, 1536, 1541-1544, 1574-1575, 1577-1578)

⁸² Wydatki dotyczące rozbudowy sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków Beneficjent ujmował we wnioskach o płatność nr 3, 5, 6, 8, 11-13 i 15 (złożonych w okresie od 12 kwietnia 2010 r. do 1 grudnia 2011 r. i zatwierdzonych przez IZ RPO WSL) oraz nr 18 (złożony 27 czerwca 2012 r. i niezatwierdzony przez IZ RPO WSL).

b) do wniosku o płatność nr 6, w którym przedstawiono do refundacji wydatek na nadzór inwestorski pełniony w lipcu 2010 r., Beneficjent nie załączył protokołu odbioru tej usługi, a wraz z wnioskiem o płatność nr 8, w którym przedstawiono do refundacji wydatki na nadzór inwestorski pełniony w sierpniu, wrześniu i październiku 2010 r., Beneficjent przedłożył trzy protokoły odbioru dokumentujące pełnienie nadzoru inwestorskiego w lipcu 2010 r. (każdy z nich sporządzony w innej dacie: 20 sierpnia, 20 września i 20 października 2010 r.), w sytuacji gdy zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 lit. b umowy o dofinansowanie Projektu, przedłożenie protokołów odbioru było warunkiem rozliczenia wydatków lub przekazania Beneficjentowi środków dofinansowania. Dyrektor WRR oraz Kierownik Referatu ds. Płatności i Certyfikacji wyjaśnili: „...W przypadku gdy potwierdzenie wykonania dotyczy usługi Instytucja Zarządzająca może określić sposób potwierdzenia wydatku poprzez potwierdzenie usługi na odwrocie faktury. Dodatkowo w załączniku do Instrukcji wypełniania wniosku o płatność „Przykład opisu faktury” wskazano, iż beneficjent tylko w przypadku robót budowlanych ma obowiązek przedstawienia i wskazania protokołu odbioru w opisie faktury. Wobec powyższego w przypadku Inspektora nadzoru IZ RPO WSL dopuszcza potwierdzenie wykonania usługi poprzez odpowiedni zapis na odwrocie faktury bądź w załączniku do faktury...”. W ocenie NIK przedstawienie takich zapisów nie zmienia faktu, że wystąpiły rozbieżności pomiędzy fakturami a załączonymi do nich protokołami odbioru i nie zostały one wyjaśnione w toku weryfikacji wniosku o płatność. Natomiast odnosząc się do treści „Instrukcji wypełniania wniosku beneficjanta o płatność”, to w części F pkt II wskazano, że załącznikami do wniosku oprócz kserokopii faktur są m.in. kserokopie dokumentów potwierdzających odbiór / wykonanie prac / usług / dostaw, zaś z przywołanego w wyjaśnieniach „przykładowego opisu faktury” wynika jedynie, że w przypadku m.in. usług nie jest wymagany pkt dotyczący podania na odwrocie faktury opisu potwierdzającego prawidłowe wykonanie robót zgodnie z protokołem odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 792, 852, 1004-1033, 1351-1365, 1532-1533, 1542, 1575)

III.2.1.8) W ramach kontroli doraźnej IZ RPO WSL nie ustaliła nw. naruszeń ustawy pzp przy udzielaniu zamówień publicznych:

a) w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Wykonanie czynności Inwestora zastępczego (nadzór inwestorski) dla zadania pn. „Rozbudowa kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień – etap I zadanie”

- dokonano istotnej zmiany postanowienia zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy (częstotliwość wypłaty wynagrodzenia zmieniono z kwartalnej na miesięczną, w sytuacji gdy warunek dokonania zmian umowy określono następująco: „zmiany korzystne dla zamawiającego”), czym naruszono art. 144 ust. 1 ustawy pzp. Dyrektor WRR i Kierownik Referatu ds. Kontroli Projektów wyjaśnili: „...Przedmiotowa zmiana w tym przypadku byłaby obiektywnie uzasadniona w odniesieniu do każdego wykonawcy, z którym zawarto by umowę, a więc zakres i warunki zmiany są niezależne od osoby wykonawcy. Zmiana taka nie prowadzi więc do sytuacji, w której zachodziłoby zachwianie pozycji konkurencyjnej wykonawcy w stosunku do innych wykonawców biorących udział w postępowaniu bądź do zmiany kręgu wykonawców zdolnych do wykonania zamówienia lub zainteresowanych udziałem w postępowaniu...”.

NIK wskazuje, że warunki płatności określone przez zamawiającego w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego mogły być przyczyną rezygnacji z udziału w przetargu przez potencjalnych wykonawców, z uwagi na wypłatę wynagrodzenia w odstępach kwartalnych.

b) w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Rozbudowa kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień – etap I zadanie 2...”.

- ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone w siedzibie i na stronie internetowej Beneficjenta zawierało inne informacje niż ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych, czym naruszono art. 40 ust. 6 pkt 2 i art. 41 pkt 4

ustawy pzp. Dyrektor WRR oraz Koordynator Zespołu ds. Kontroli Zamówień wyjaśnili, że różnice uznano za nieznaczące i niemające wpływu na wynik postępowania;

- wystąpiły rozbieżności pomiędzy częściami B i C SIWZ oraz przedmiotami zamieszczonymi w BIP Beneficjenta w zakresie długości sieci sanitarnych, jak również rozbieżności pomiędzy treścią wyjaśnień zawartych w odpowiedziach skierowanych do wykonawców, którzy zadali pytania do SIWZ, a treścią wyjaśnień zamieszczonych w BIP Beneficjenta, w zakresie informacji dotyczących wyposażenia technicznego oczyszczalni⁸³, czym naruszono art. 7 ust. 1 ustawy pzp. Dyrektor WRR i Kierownik Referatu ds. Kontroli Projektów wyjaśnili, że zespół kontrolujący nie zidentyfikował powyższych okoliczności, jako wpływających na wynik kontroli;
- wartość rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (za wyjątkiem robót dotyczących przysiółka Ceretnik) ustalono w kosztorysach inwestorskich sporządzonych 7 kwietnia 2009 r., tj. wcześniej niż 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania (5 listopada 2009 r.), czym naruszono art. 35 ust. 1 ustawy pzp. Dyrektor WRR oraz Koordynator Zespołu ds. Kontroli Zamówień wyjaśnili: „...Kontrolujący przyjęli, że pomiędzy terminem wszczęcia postępowania a maksymalnym ustawowo nałożonym terminem oszacowania wartości zamówienia upłynął niepełny miesiąc, w związku z tym nie nastąpiła zmiana mająca znaczący wpływ na wartość przedmiotu zamówienia...”.

NIK zauważyła, że przedmiotem kontroli przeprowadzonej u Beneficjenta w dniach 9 – 10 sierpnia 2012 r. były zamówienia publiczne udzielone przez niego w trybach ustawowych, a zatem, zgodnie z „Podręcznikiem procedur” (pkt 11.3.4 *Sporządzenie i przekazanie informacji pokontrolnej jednostce kontrolowanej*), stwierdzone naruszenia przepisów ustawy pzp winny być ujęte w informacji pokontrolnej.

- w umowie podpisanej z wykonawcą w dniu 15 stycznia 2010 r. określono 36 miesięcy gwarancji, podczas gdy zobowiązał się on w ofercie do minimum 60 miesięcy gwarancji, czym naruszono art. 140 ustawy pzp. Dyrektor WRR oraz Koordynator Zespołu ds. Kontroli Zamówień wyjaśnili, że w świetle obowiązujących przepisów wiążąca dla stron będzie treść oferty wykonawcy, w tym 60 miesięcy gwarancji wymaganych przez zamawiającego w SIWZ. W ocenie NIK nie zmienia to faktu, że w toku kontroli nie stwierdzono powyższej rozbieżności pomiędzy ofertą wykonawcy i zawartą umową;
- opis przedmiotu zamówienia dotyczący dostawy sprzętu, tj. ciągnika Massey-Ferguson 390 T i koparko-ladowarki CAT 432 o poj. łyżki 0,25 m³ w ramach rozbudowy oczyszczalni ścieków, zawierał wskazanie znaków towarowych, w sytuacji gdy było możliwe opisanie ww. urządzeń za pomocą określeń i parametrów technicznych, czym naruszono art. 29 ust. 3 ustawy pzp, Dyrektor WRR i Kierownik Referatu ds. Kontroli Projektów wyjaśnili, że „...Zamawiający poprzez opis przedmiotu zamówienia bez wskazania określeń i parametrów technicznych i bez podania ich wartości granicznych, przy jednoczesnym dopuszczeniu rozwiązań równoważnych, umożliwił Wykonawcom proponowanie w ofercie jakiegokolwiek sprzętu, który ich zdaniem taką równoważność zapewniał...”. NIK wskazuje, że zamawiający dopuścił złożenie oferty równoważnej tylko w odniesieniu do ciągnika i to dopiero na etapie wyjaśnień treści SIWZ;
- protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie spełniał wymogów określonych w przepisach wydanych przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 96 ust. 5 ustawy pzp. Dyrektor WRR i Kierownik Referatu ds. Kontroli Projektów wyjaśnili, że zamawiający nie uchybił zasadzie pisemności postępowania i można było odtworzyć czynności podejmowane przez niego w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W ocenie NIK, zamawiający uchybił przepisom

⁸³ O którym mowa w pkt 5.002 przedmiaru rozbudowy oczyszczalni ścieków (Instalacje technologiczne, poz. 4, 5, 27, 38, 49).

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁸⁴.

NIK zauważa, że naruszenie art. 29 ust. 3 pzp, poprzez opisanie przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, bez dopuszczenia możliwości składania ofert równoważnych skutkuje korektą finansową w wysokości do 25%⁸⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1295, 1339-1342, 1552-1553, 1555-1556, 1585-1588, 1560-1562, 1569-1571, 1601-1602, 1704-1705, 2157-2159, 2358, 2362-2376, 2377-2387, 2391, 2403-2404, 2407, 2416-2477)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na poniższe uchybienia.

1) Pismo informujące beneficjenta o kontroli doraźnej zamówień publicznych na miejscu realizacji projektu wysłano faksem oraz pocztą dzień przed rozpoczęciem kontroli (8 sierpnia 2012 r.), podczas gdy zgodnie z „Podręcznikiem procedur” (pkt 6.2.2 *Kontrola ex – post zamówień publicznych*) termin ten wynosił co najmniej dwa dni robocze. Dyrektor WRR oraz Koordynator Zespołu ds. Kontroli Zamówień wyjaśnili, że równolegle w dniach 9-10 sierpnia 2012 r. odbyła się kontrola doraźna *sensu stricto* projektu „Budowa Parku Etnograficznego Ziemi Żywieckiej w Ślemieniu”, o której nie trzeba było uprzedzać Beneficjenta. W ocenie NIK okoliczność ta nie miała wpływu na obowiązek terminowego poinformowania o kontroli doraźnej zamówień publicznych udzielonych w ramach Projektu „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków”.

(dowód: akta kontroli str. 1368-1372, 1551, 1554, 1583)

2) W Lokalnym Systemie Informatycznym oraz w notatce dla Dyrektora / Zastępcy Dyrektora WRR w sprawie zakończenia kontroli doraźnej Projektu podano błędną kwotę stwierdzonych wydatków niekwalifikowalnych, tj. 615.731,18 zł zamiast 615.461,18 zł. Jak wyjaśnili Dyrektor WRR oraz Koordynator Zespołu ds. Kontroli Zamówień powyższy błąd wynikał z omyłki pisarskiej. Pomimo że dnia 20 maja 2013 r. IZ RPO WSL została poinformowana o nieprawidłowej kwocie wprowadzonej do Lokalnego Systemu Informatycznego, błąd ten został skorygowany dopiero 9 grudnia 2013 r. Dyrektor WRR nie podała przyczyn powyższej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 1417, 1421, 1552, 1555, 1587, 1698-1699, 1734, 2183, 2185-2186)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

III.2.2. Działania związane z wykrytymi nieprawidłowościami

Opis stanu
faktycznego

- 1) W wyniku kontroli doraźnej zamówień publicznych, w informacji pokontrolnej dotyczącej:
- a) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Rozbudowa kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień – etap I zadanie 2...” (poniesione wydatki kwalifikowalne: 12.129.428,72 zł) IZ RPO WSL stwierdziła, że:
 - zamawiający wymagał od wykonawców przeprowadzenia wizji lokalnej /w terenie oraz pisemnego poświadczenia dokonania tej czynności (naruszenie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy pzp skutkuje korektą finansową w wysokości 5%);
 - w SIWZ zamawiający wymagał od wykonawców dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. kosztorysu

⁸⁴ Dz. U. nr 223, poz. 1458.

⁸⁵ Korekty finansowe za naruszenia ustawy pzp określono w „Podręczniku procedur” (załącznik nr 6.3 Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE).

- ofertowego oraz harmonogramu realizacji umowy w ujęciu rzeczowo - finansowym (naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy pzp skutkuje korektą finansową w wysokości 2%);
- zamawiający nie dokonał zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu, która doprecyzowałaby we właściwy sposób warunki udziału w postępowaniu (naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy pzp skutkuje korektą finansową w wysokości 5%);
 - zamawiający nie udzielił na zapytanie wykonawcy informacji o wartości szacunkowej zamówienia (uchybiecie formalne bez skutków finansowych.).
- b) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Wykonanie czynności Inwestora zastępczego (nadzór inwestorski) dla zadania pn. „Rozbudowa kanalizacji sanitarnej i wodociągu wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień – etap I zadanie 2” (poniesione wydatki kwalifikowalne: 179.794,89 zł) IZ RPO WSL ustaliła że:
- zamawiający nie określił warunków dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej (naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy pzp skutkuje korektą finansową w wysokości 2%);
 - zamawiający ograniczył dostęp do zamówienia poprzez brak możliwości identyfikacji jednoznacznych i wiążących przesłanek jakimi obowiązany był kierować się przy dokonywaniu oceny ofert (naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy pzp skutkuje korektą finansową w wysokości 5%);
 - zamawiający wymagał od wykonawców dokumentów, które nie były niezbędne do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy pzp skutkuje korektą finansową w wysokości 2%).
- c) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji bez ogłoszenia pn. „Opracowanie dokumentacji budowlanej na rozbudowę oczyszczalni ścieków, kanalizacji sanitarnej i wodociągowej oraz budowę ujęć wody i stacji uzdatniania” (poniesione wydatki kwalifikowalne: 78.200 zł) IZ RPO WSL stwierdziła, że zamawiający nie dopełnił obowiązku ustalenia szacunkowej wartości netto zamówienia z należytą starannością, czym naruszył art. 32 ust. 1 ustawy pzp (uchybiecie formalne bez skutków finansowych).

(dowód: akta kontroli str. 1374-1386, 1390-1403)

2) W wyniku kontroli na zakończenie realizacji Projektu IZ RPO WSL ustaliła:

- a) brak dokumentacji dotyczącej rozeznania cenowego przy udzielaniu zamówień o wartości poniżej 14 tys. euro na wykonanie specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót oraz na świadczenie usług doradczych;
- b) niedokonanie wyboru wykonawcy tablic informacyjnych z uwzględnieniem gospodarnego, celowego i oszczędnego działania oraz z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów;
- c) brak efektu w postaci dostarczania wody mieszkańcom Ślemienia z wybudowanej sieci wodociągowej;
- d) przekroczenie wskaźników produktu *Długość wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej (łącznie z przyłączami)* i *Długość wybudowanej sieci wodociągowej* odpowiednio o 10,02% i 8,57%;
- e) przedstawienie do refundacji:
 - wydatków na przyłącza kanalizacyjne i wodociągowe, które wskazano jako niekwalifikowalne w „Wytycznych w sprawie kwalifikowalności wydatków w RPO WSL na lata 2007-2013”;
 - wydatków związanych ze zmianą więźby dachowej (dach dwuspadowy zamiast jednospadowego), o której nie poinformowano IZ RPO WSL;
 - wydatków na środki trwałe (ciągnik, koparko – ładowarkę, beczkowóz, pług wirnikowy oraz przyczepę skrzyniową), nie objęte wnioskiem o dofinansowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1443-1453, 1464-1476, 1636-1649)

Zgodnie z „Podręcznikiem procedur” (pkt 12.2.5 *Rejestrowanie nieprawidłowości*, pkt 12.3.2 *Informowanie o stwierdzeniu nowych nieprawidłowości podlegających kwartalnemu zgłoszeniu do KE*), nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli doraźnej zamówień publicznych oraz kontroli na zakończenie realizacji projektu wprowadzono do stosownego

rejestr, jak również poinformowano o nich Komisję Europejską w raportach za IV kwartał 2012 r. oraz I i III kwartał 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1409-1413, 1486-1490, 1513-1525, 1654-1664)

Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych (9 grudnia 2013 r.), IZ RPO WSL nie wezwała Beneficjenta do zwrotu środków.

Dyrektor WRR wyjaśniła, że termin dokonania powyższej czynności został przesunięty, z uwagi na konieczność ustalenia, w których wnioskach o płatność wykazano wydatki niekwalifikowalne, co ma znaczenie przy obliczaniu odsetek. Dyrektor WRR podała również: „W związku z faktem, że wyjaśnienia beneficjenta [...] nie pozwalały na identyfikację kosztów niekwalifikowanych w odniesieniu do poszczególnych wniosków o płatność, IZ RPO WSL rozpoczęła procedurę związaną z wezwaniem beneficjenta do zwrotu, wyliczając koszty niekwalifikowane do poszczególnych wniosków o płatność, biorąc pod uwagę wskaźnik procentowego udziału.”

(dowód: akta kontroli str. 1706, 2161-2181)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że procedury przyjęte przez IZ w *Podręczniku Procedur Wdrażania RPO WSL* uwzględniały niezbędne do prawidłowego działania wskazówki, lecz sposób realizacji tych wytycznych przez pracowników Urzędu opierał się na nadmiernym zaufaniu do przedstawianych przez Beneficjenta dokumentów.

W sytuacji gdy przedkładana przez Gminę Ślemień dokumentacja nie zapewniała obiektywnych możliwości weryfikacji wydatków zadeklarowanych przez Beneficjenta jako kwalifikowalne, z uwagi na ogólność zapisów zawartych w umowach z wykonawcami, fakturach i protokołach odbioru robót przedkładanych przez Beneficjenta, pracownicy Urzędu odpowiedzialni za weryfikację wniosków o płatność winni korzystać z możliwości wezwania Beneficjenta (pisemnie lub w formie elektronicznej) do ich uzupełnienia. Zdaniem NIK, żądanie przez IZ RPO WSL przedłożenia przez Beneficjenta dokumentacji pozwalającej na rzetelne sprawdzenie czy wydatki przedstawione we wnioskach o płatność poniesiono zgodnie z umową i wnioskiem o dofinansowanie zapewniłoby prawidłową weryfikację wydatków już na etapie sprawdzania wniosków o płatność, zwłaszcza, że ocena wniosku o płatność formalna i merytoryczna powinna była dotyczyć 100 % wydatków kwalifikowalnych poniesionych przez beneficjenta w związku z realizacją projektu.

W wyniku rzetelnej weryfikacji wniosków, co najmniej część nieprawidłowości dotyczących realizacji Projektów przez Gminę Ślemień mogła zostać wyeliminowana na etapie ich weryfikacji, a Gmina otrzymałaby płatności częściowe w wysokości, nie podlegającej następnie zwrotowi wraz z odsetkami.

Ponadto, zdaniem NIK, rzetelne rozliczanie wydatków na etapie weryfikacji pierwszych wniosków o płatność ma bardzo istotne znaczenie prewencyjne, bowiem wskazuje beneficjentowi, już na początku realizacji projektu, że nieprawidłowości przy realizacji projektu nie będą przez IZ RPO WSL akceptowane, a zawarta umowa o dofinansowanie winna być prawidłowo realizowana.

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁶ wnosi o:

⁸⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

1. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu wzmocnienie bezpośredniego nadzoru nad pracownikami weryfikującymi wnioski o płatność i przeprowadzającymi kontrole na miejscu realizacji Projektu.
2. Weryfikację ustalonych kwot wydatków niekwalifikowalnych w Projektach, w celu rzetelnego rozliczenia dofinansowania udzielonego Gminie Ślemień ze środków Unii Europejskiej.

V. 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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 22 stycznia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**