



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.022.01.2016
P/16/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/005 – Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Sylwester Śmiałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/144/2016 z 11 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Niepołomice, Plac Zwycięstwa 13, 32-005 Niepołomice (dalej: <i>Urząd lub UMiG/N</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Jan Ptak – Burmistrz Miasta i Gminy Niepołomice (dalej: <i>Burmistrz</i>) (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Urzędu w zakresie realizacji projektu pn. *Instalacja systemów energii odnawialnej w Gminach Niepołomice, Wieliczka, Skawina oraz Miechów, na budynkach użyteczności publicznej oraz domach prywatnych* (dalej: *Projekt KIK/41*) wykonywanego w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK pozytywnie ocenia stopień zaawansowania rzeczowego i finansowego Projektu KIK/41, w tym dotychczas uzyskany poziom założonych wskaźników rezultatów i wyników (produktów), terminowość jego realizacji, prawidłowość dokonywania zmian w umowie o realizację Projektu. Głównie działanie Projektu KIK/41 dotyczyło montażu instalacji solarnych w budynkach mieszkalnych i budynkach użyteczności publicznej. Do końca października 2016 roku instalacje takie zamontowano w prawie 4 tys. obiektów. Poza tym w budynkach użyteczności publicznej realizowano inne działania, to jest: montaż instalacji fotowoltaicznych, pomp ciepła, wykonanie ich termomodernizacji oraz wymiana oświetlenia na energooszczędne (LED).

Objęte kontrolą raporty okresowe i roczne zostały sporządzone rzetelnie i zawierały prawidłowe informacje o rzeczowych i finansowych postępach w realizacji Projektu KIK/41. NIK nie wnosi również uwag do zaawansowania realizacji działań promocyjnych oraz sposobu archiwizacji dokumentacji Projektu KIK/41.

Na podstawie skontrolowanej próby wydatków stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu o 24,4 tys. zł budżetu Projektu KIK/41 przewidzianego na realizację zadań w poddziałaniu 6.3 (Wystawy). Ponadto dwa spośród czternastu skontrolowanych raportów z realizacji Projektu KIK/41 sporządzono z 4 i 5 dniowym opóźnieniem. Nieprawidłowości te nie miały jednak istotnego wpływu na realizację Projektu KIK/41.

¹ Okres objęty kontrolą to lata 2008 – 2016 (do czasu zakończenia kontroli).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzeczowa realizacja projektu, w tym terminowość oraz osiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu zakładanych dla projektu

Opis stanu
faktycznego

- 1) Cztery Gminy (Niepołomice, Wieliczka, Skawina i Kłaj) 30 lipca 2010 roku zawarły międzygminne porozumienie (dalej: *Porozumienie m-g*) w sprawie wspólnych działań związanych z Projektem KIK/41 realizowanym w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (dalej: *SPPW*).

Jako lidera wyżej wymienionego przedsięwzięcia wskazano Gminę Niepołomice (Instytucja Realizująca, dalej: *IR*), zaś pozostałe trzy gminy w omawianym Porozumieniu m-g określone zostały jako *Gminy Partnerskie*. W związku z rezygnacją Gminy Kłaj z udziału w projekcie KIK/41 na mocy spisanego 5 grudnia 2012 roku aneksu nr 1 do Porozumienia m-g w jej miejsce wstąpiła Gmina Miechów. Kolejnym aneksem do Porozumienia m-g (nr 2 z 13 kwietnia 2015 roku) do Projektu KIK/41 dołączyły gminy: Myślenice oraz Zabierzów.

(dowód: akta kontroli str. 44-59)

Projekt KIK/41 realizowany był na podstawie umowy nr URP/SPPW/2.1.2/KIK/41 zawartej 24 stycznia 2012 roku (dalej: *umowa o KIK/41*) pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie (Instytucja Pośrednicząca, dalej: *IP*)³ oraz IR. Do czasu niniejszej kontroli do umowy o KIK/41 podpisano łącznie siedem aneksów – ostatni 15 września 2015 roku. W tak zmienionej umowie o KIK/41 nie zostały ustalone harmonogramy rzeczowe i/lub finansowe, określono natomiast termin rozpoczęcia rzeczowej realizacji Projektu KIK/41 (1 stycznia 2012 roku) i termin zakończenia jego realizacji (31 grudnia 2016 roku), a także datę całkowitego zakończenia Projektu KIK/41 (14 czerwca 2017 roku)⁴. Ponadto jako załączniki do umowy o KIK/41 włączone zostały:

- ustalony dla niej (również w formie tabelarycznej) budżet opiewający na łączną kwotę 22.275.030,00 franków szwajcarskich (dalej: *CHF*), stanowiącą równowartość wyrażonej w złotych polskich kwotę 82.704.876 zł.⁵ Kwota ta przeznaczona jest na sfinansowanie wyłącznie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych w związku z realizacją łącznie dziesięciu grup przedmiotowych działań⁶. W umownym budżecie ustalono również, że dofinansowanie strony szwajcarskiej niezmiennie wynosić będzie maksymalnie 14.369.355,00 CHF⁷ (tj. równowartość 53.351.916 zł, co stanowi udział wynoszący 64,51 %⁸). Ponadto w budżecie ustalone zostały⁹ 22 okresy raportowania postępów realizacji projektu KIK/41 obejmujące okresy kwartalne z lat 2012 – 2017 (do czerwca);
- sporządzona w formie tabelarycznej matryca logiczna zawierająca ustalone do osiągnięcia wskaźniki liczbowe określone dla: wpływu, rezultatów i wyników/produktów.

(dowód: akta kontroli str. 60-85)

Porównanie danych i informacji zawartych w częściowym raporcie okresowym zamieszczonym w ostatnim złożonym przez IR wniosku o płatność oznaczonym nr 20a z odpowiednimi wielkościami bazowymi ustalonymi według aneksu nr 7 do umowy o KIK/41 wskazuje m.in., że na koniec października 2016 roku:

³ Dla Projektu objętego przedmiotową kontrolą – obecnie Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dalej: *CPPC*). Poprzednio funkcję IP pełniła Władza Wdrażająca Programy Europejskie, która na podstawie Zarządzenia nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 marca 2015 r. (Dz. Urz. Min. Adm. i Cyf., poz. 10), od 3 kwietnia 2015 r. została przekształcona w CPPC.

⁴ W umowie o KIK/41 ustalono, iż dacie zakończenia Projektu odpowiada końcowa data kwalifikowalności kosztów raportowania, kontroli i ewaluacji.

⁵ Przeliczenia obowiązujące od września 2015 roku według aneksu nr 7 do umowy o KIK/41.

⁶ Ilość działań wg ww. aneksu nr 7.

⁷ Kwota dofinansowania ustalona w § 4 ust. 1 pierwotnej wersji umowy o KIK/41. Nie podlegała ona żadnej zmianie – w każdym z kolejnych siedmiu aneksów kwota wyrażona w CHF wynosiła tyle samo.

⁸ Przeliczenie kwoty dofinansowania oraz jego udział według aneksu nr 7 do umowy o KIK/41.

⁹ Ilość okresów raportowania obowiązująca wg aneksu nr 7 do umowy o KIK/41.

- łączny budżet Projektu KIK/41 został wykorzystany w 77,66% (64.230.031,65 zł, tj. 16.659.026 CHF¹⁰),
- najniższe wykorzystanie budżetu wynoszące tylko 24,88% odnotowane zostało w odniesieniu do działania nr IX (termomodernizacja budynków użyteczności publicznej), co stanowi najistotniejsze zagrożenie dla terminowej realizacji Projektu KIK/41, bowiem wg stanu na koniec września 2016 roku rzeczowe zaawansowanie w tym działaniu oszacowane zostało na poziomie 30%,
- zaawansowanie finansowe zasadniczego dla Projektu KIK/41 działania nr II, polegającego na wykonaniu instalacji systemów solarnych w domach prywatnych, osiągnęło poziom 95,49%, natomiast rzeczowa realizacja tego działania (na terenie sześciu zaangażowanych gmin) o 67 szt. instalacji przekroczyła umowną wielkość (3.841 szt.)¹¹,
- najwyższe wykorzystanie budżetu osiągnięto w odniesieniu do działania nr X (wymiana oświetlenia ulicznego na ledowe), dla którego o 0,75% przekroczono zaplanowaną do wykorzystania kwotę, zaś jego realizacja rzeczowa (400 szt. lamp ulicznych w Miechowie) ukończona została z końcem września 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 116- 130, 298-302)

Niski stopień zaawansowania prac w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej w stosunku do umownego terminu ich zakończenia potwierdzony został podczas oględzin przeprowadzonych przez kontrolera (w dniu 26 października 2016 roku) w odniesieniu do inwestycji tego typu prowadzonej w przykładowo wybranym obiekcie (spośród 39) – Szkole Podstawowej i Gimnazjum w Podłężu położonym na terenie Gminy Niepołomice.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 40-43)

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz podał m.in., że umowa UPR/SPPW/2.1.2/KIK41, w oparciu o którą realizowane są inwestycje na terenie gminy Niepołomice, w obecnym stanie zaawansowania, zwłaszcza inwestycje dotyczące termomodernizacji (trzy umowy) realizowane przez Firmę B. S., nie gwarantuje ich zakończenia do końca 2016 roku. Przyczyną opóźnień w realizacji zadań termomodernizacyjnych budynków użyteczności publicznej jest zbyt mały potencjał kadrowy firmy w stosunku do zakresu umownego oraz problemy z pozyskaniem podwykonawców. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż kompleksowa termomodernizacja w gminie Niepołomice dotyczyła kilkunastu obiektów, wszystkie one są budynkami mającymi kilkanaście lat. Na etapie realizacji bardzo często Firma B. S. borykała się z trudnościami technicznymi i konstrukcyjnymi, które należało rozwiązać, a były one nie do przewidzenia wcześniej. Wszystkie obiekty poddane termomodernizacji będąc obiektami użyteczności publicznej muszą spełniać wymagania m.in. ppoż. i sanitarne, a dostosowanie i uzgodnienie zmian wymaga uzyskania stosownych pozwoleń, co także ma bezpośredni wpływ na przesunięcie terminu zakończenia realizacji zadania. Na innych działaniach nie ma zagrożenia opóźnieniami.

(dowód: akta kontroli str. 502-503, 507-508)

- 2) W umowach zawieranych z wykonawcami¹² (na prace inwestycyjne oraz usługowe) IR, a także Gminy Partnerskie każdorazowo zastrzegały sobie odpowiednie zabezpieczenie na wypadek nieterminowej ich realizacji (kary umowne), przy czym w przypadku występowania niezależnych od wykonawców przesłanek wydłużających realizację danych umów IR i/lub Gminy Partnerskie przychyliły się do wniosków wykonawców o przesunięcie zakończenia umów.

(dowód: akta kontroli str. 192-229)

Na podstawie przedłożonych przez Burmistrza informacji (pozyskanych na podstawie ewidencji księgowej Urzędu oraz z Gmin Partnerskich) o nałożonych i wyegzekwowanych karach umownych za nieterminowe i/lub niewłaściwe wykonanie prac lub nieterminowe usunięcie usterek ustalono, iż w dotychczasowej realizacji

¹⁰ Ustalono na podstawie wniosku o płatność nr 20a (za X 2016 r.), który do czasu zakończenia kontroli NIK nie został poświadczony przez IP.

¹¹ Ustalona w aneksie nr 7 do umowy o KIK/41.

¹² W toku dotychczasowej realizacji Projektu KIK/41 zawarto łącznie 52 umowy z wykonawcami prac i usług.

projektu KIK/41 z zabezpieczeń należytego wykonania umów skorzystano w odniesieniu do pięciu wykonawców¹³, od których wyegzekwowano kary na łączną kwotę 222.746 zł.
(dowód: akta kontroli str. 193, 503, 508, 511-515)

3) Według stanu na koniec października 2016 roku IR zraportowała niżej opisany stan realizacji wskaźników wyników/produktów. I tak:

- dla rezultatu nr 1 (Wzrost świadomości ekologicznej w społeczeństwie) uzyskano następujące poziomy realizacji odnośnych wyników/produktów:
 - wynik/produkt nr 1:
 - liczba konferencji 2 / 2 (zrealizowana wartość bieżąca / wartość docelowa),
 - liczba uczestników konferencji (odpowiednio) 292 / 200,
 - liczba rozprawdzonych materiałów promocyjnych 13.769 / 4.124,
 - liczba wejść na stronę internetową projektu 65.634 / 51.000,
 - liczba publikacji prasowych 102 / 100,
 - wynik/produkt nr 2
 - liczba kursów szkoleniowych 86 / 86,
 - liczba uczestników kursów szkoleniowych 1.850 / 1.850,
- dla rezultatów: nr 2 (Redukcja niskich emisji zanieczyszczeń powietrza) oraz nr 3 (Wykorzystanie niekonwencjonalnych źródeł energii) uzyskano niżej wymienione poziomy realizacji odnośnych wyników/produktów:
 - wynik/produkt nr 3 (Instalacje solarne dla budynków mieszkalnych):
 - liczba systemów / instalacji solarnych 3.908 / 3.841¹⁴,
 - z ich podziałem według skali wielkości na: małe 972 / 1.037,
 - średnie 2.633 / 2.497, duże 304 / 307,
 - powierzchnia kolektorów słonecznych (w m²) 27.640 / 25.000,
 - wynik/produkt nr 4 (Instalacje / systemy solarne dla budynków użyteczności publicznej):
 - liczba systemów / instalacji solarnych 26 / 29,
 - powierzchnia kolektorów słonecznych (w m²) 285,5 / 616,6¹⁵,
 - wynik/produkt nr 5 (Instalacje / systemy fotowoltaiczne dla budynków użyteczności publicznej):
 - liczba systemów / instalacji fotowoltaicznych 4 / 20,
 - powierzchnia komórek fotowoltaicznych (w m²) 3.297,2 / 5.000,0
 - wynik/produkt nr 6 (Instalacje / systemy pomp ciepła dla budynków użyteczności publicznej):
 - liczba pomp ciepła 4 / 9,
 - długość odwiertów w metrach 4.290 / 7.500,
 - wynik/produkt nr 7 (Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej):
 - liczba budynków poddanych termomodernizacji 11 / 39,
 - wynik/produkt nr 8 (Modernizacja / wymiana oświetlenia na ledowe):
 - liczba budynków użyteczności publicznej, w których wymieniono oświetlenie na ledowe (LED) 2 / 17,
 - oświetlenie uliczne – ilość lamp 400 / 400.

(dowód: akta kontroli str. 297-299)

Wykazany przez Urząd w raporcie okresowym nr 20a (za X 2016 r.), mieszczącym się w końcowym etapie realizacji Projektu KIK/41, stosunkowo niski stopień uzyskania produktów o nr 5, 6 i 8 (na poziomie odpowiednio ok.: 20, 45 i 12%) związany był z niskim rzeczowym zaawansowaniem prac (ok. 30 %) w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej (produkt nr 7 będący wynikiem działania o nr IX) obejmującej w części z nich poza ociepleniem ścian budynków montaż systemów fotowoltaicznych i pomp ciepła, a także wymianę w nich oświetlenia na ledowe.

(dowód: akta kontroli str. 42, 221-229, 258)

¹³ W tym gronie była m.in. firma świadcząca usługi Instytucji Zarządzającej projektem KIK/41, na którą nałożono kary umowne w łącznej kwocie 43,2 tys. zł.

¹⁴ Wykonanie większej niż zakładano liczby systemów solarnych w domach prywatnych nastąpiło w ramach umownie ustalonego wynagrodzenia.

¹⁵ Zadanie w trakcie realizacji. Wnioskiem z dnia 3 listopada 2016 roku IR zwróciła się do IP o zwiększenie liczby systemów solarnych dla budynków użyteczności publicznej do 32 z zachowaniem dotychczas ustalonej powierzchni kolektorów słonecznych.

Burmistrz odnosząc się do kwestii zwiększenia rzeczowego zakresu umowy o KIK/41 wyjaśnił, że na dokonanie niektórych zmian rzeczowych m.in. na zwiększenie powyżej 3.841 szt. instalacji solarnych na budynkach prywatnych do 3.908 szt. nie zachodziła konieczność uzyskania zgody, gdyż dodatkowa ilość została wykonana w ramach kwoty ryczałtowej zawartej w umowie z Generalnym Wykonawcą co doprowadziło do uzyskania większego efektu zarówno ekologicznego jak i energetycznego.

(dowód: akta kontroli str. 503, 508-509)

4) W umowie o KIK/41 (wg matrycy logicznej dołączonej do aneksu nr 7 z września 2015 roku) zapisane zostały m.in. ustalenia dotyczące:

- wpływu (celu ogólnego), w którym założono poprawę warunków zdrowotnych i egzystencji całej populacji w regionie objętym projektem, poprawę warunków środowiskowych, w szczególności jakości powietrza w regionie objętym Projektem;
- rezultatu nr 2 (Redukcja niskiej emisji zanieczyszczeń powietrza), dla którego wskaźnik wyniku m.in. określono jako *dzienne nadmierne stężenie pyłów zawieszonych PM10 w $\mu\text{g}/\text{m}^3$ w powietrzu w gminie* podając jednocześnie jego *linię podstawową* (wartość podstawową) jako 78 jednostek oraz cel (do ewentualnego osiągnięcia) jako 50 jednostek (czyli normatywną wartość dopuszczalną).

Umowne ustalenia odnoszące się do wyżej przywołanych: celu ogólnego projektu KIK/41 oraz jego rezultatów były jak niżej:

- wskaźnik wpływu (na cel ogólny) nie musi być uwzględniany w okresowych ani rocznych sprawozdaniach, gdyż pełni on jedynie rolę informacyjną. Jego osiągnięcie nie stanowi zobowiązania z tytułu umowy o KIK/41 i nie będzie wymagane przez jej strony;
- w odniesieniu do wskaźników rezultatów IR składa sprawozdania z chwilą zakończenia Projektu KIK/41 i jeżeli to możliwe w środku jego realizacji.

Opublikowane w ostatnim czasie wyniki o stanie powietrza atmosferycznego w Gminach Niepołomice¹⁶ i Wieliczka¹⁷ wskazują na znaczne przekroczenia norm jakości powietrza w zakresie pyłu zawieszonego.

(dowód: akta kontroli str. 128-130, 503, 505-506)

Odnosząc się do zagrożeń związanych z osiągnięciem zakładanych dla Projektu KIK/41 celów, rezultatów jak i wskaźników wyników/produktów Burmistrz w swoich wyjaśnieniach między innymi podał, iż Projekt KIK/41 nie jest projektem, który ma w znacznym stopniu doprowadzić do zmniejszenia zanieczyszczeń powietrza na terenach gmin partnerskich, lecz ma przyczynić się do częściowego jego ograniczenia. Głównym powodem zanieczyszczeń powietrza są bowiem stare piece na paliwo stałe, w których spalane są oprócz węgla i jego pochodnych również inne niedozwolone odpady. Aby poprawić ten stan rzeczy Gmina Niepołomice w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego będzie realizowała program wymiany pieców węglowych w budynkach prywatnych na pompy ciepła, piece gazowe lub na biomasę co w znacznym stopniu przyczyni się do poprawy jakości powietrza na terenie gminy. Burmistrz do wyjaśnień załączył (pochodzącą z monitoringu zainstalowanego przy wytypowanych 100 instalacjach solarnych) informację o uzysku energetycznym i ekologicznym osiągniętym z Projektu KIK/41 wg stanu na koniec września 2016 roku, z której wynika m.in., że całkowita energia uzyskana z wszystkich zainstalowanych instalacji solarnych (w liczbie 3.908) wyniosła 218.900,73 GJ, zaś przykładowo ograniczenie emisji pyłu zawieszonego ($E_{pył}$) wyniosło 498,53 tony.

¹⁶ Artykuł pt. *Wielki dym nie zna granic* opublikowany w Dzienniku Polskim z dnia 19.11.2016 r., w którym podano m.in. że Niepołomice wg rankingu Światowej Organizacji Zdrowia znalazły się na 15 miejscu wśród najbardziej zanieczyszczonych miast Unii Europejskiej oraz podano m.in., iż podczas pomiarów jakości powietrza przeprowadzonych w Podłężu w pierwszej połowie listopada bieżącego roku uzyskano bardzo złe wyniki [przykładowo w dniu 09.11.2016 r. odnotowano wynik 172 PM10 (stężenie średniodobowe) przekraczający niemal 3,5 razy wartość dopuszczalną (50 mikrogramów na metr sześcienny)], zaś w dniu 07.11.2016 r. w godzinach popołudniowych średnio godzinny wskaźnik PM10 wynosił aż 403 jednostki].

¹⁷ Artykuł pt. *Oddychamy smogiem* opublikowany w Dzienniku Polskim z dnia 02.12.2016 r., w którym podano m.in., że podczas pomiarów jakości powietrza przeprowadzonych w Wieliczce w dniach 14÷25.11.2016 r. odnotowano bardzo złe wyniki, gdyż problem przekroczenia dopuszczalnych norm występował w ciągu ośmiu dni, zaś najwyższe średnio godzinne stężenie pyłu zawieszonego wynoszące aż 479 jednostek odnotowano w dniu 24 listopada o godzinie 19-tej.

Ponadto Burmistrz w swoich wyjaśnieniach podał, iż mając świadomość zagrożeń terminowej realizacji Projektu KIK/41 wystąpiliśmy do Centrum Projektów Polska Cyfrowa z wnioskiem o wydłużenie terminu (do 31.03.2017 r.) zakończenia rzeczowej realizacji projektu. W dniu 30 listopada br. została podpisana umowa pomiędzy Krajową Instytucją Koordynującą¹⁸ a przedstawicielstwem strony szwajcarskiej, wyrażająca zgodę na wydłużenie terminu realizacji oraz kwalifikowalności poniesionych wydatków do końca marca 2017 roku. Mając zgodę na wydłużenie terminu realizacji dołożymy wszelkich starań, aby wszystkie zadania zostały zrealizowane. Stosowny aneks z firmą B. S. zostanie w najbliższym czasie przygotowany i podpisany.

(dowód: akta kontroli str. 503, 507-508, 519)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie rzeczowej realizacji Projektu KIK/41.

2. Finansowa realizacja projektu

Opis stanu
faktycznego

1) Urząd (IR) przedkładał do IP wnioski o płatność wraz z raportami okresowymi z realizacji Projektu KIK/41. Szczegółowemu badaniu poddano dziesięć wybranych²⁰ wniosków/raportów²¹ oraz próbę 17 dokumentów odnoszących się do poniesionych wydatków, których łączna wartość wynosiła 4.196.609,69 zł²², z czego do refundacji środkami SPPW zgłoszono / zawnioskowano łączną kwotę wynoszącą 2.316.138,92 zł. W wyniku wyżej opisanego badania ustalono m.in., że wnioski te zawierały wszystkie dokumenty wymienione w § 12 ust. 7 umowy o KIK/41, w tym potwierdzające rzeczową realizację prac i usług oraz dokumentujące fakt dokonania zapłaty. W przypadku wydatków ponoszonych przez Gminy Partnerskie do raportów dołączana była stosowna dokumentacja pozyskana od nich w formie poświadczonych kopii.

Ponadto stwierdzono, że finansowa realizacja Projektu w ramach skontrolowanych wydatków przebiegała rzetelnie oraz zgodnie z postanowieniami umowy o KIK/41, to jest w ramach ogólnego, jak i przypadających na poszczególne działania limitów budżetowych. Wyjątek stanowiło wydatkowanie przez czterech partnerów Projektu KIK/41 środków w łącznej kwocie (netto) 90.000 zł (wydatki wykazane w raporcie nr 16 za IV kwartał 2015 roku), co spowodowało przekroczenie ustalonego dla poddziałania VI.3 (Wystawy) limitu budżetowego o łączną kwotę 24.399 zł. Kwota tego przekroczenia do chwili obecnej nie uzyskiwała poświadczenia IP i nie została zrefundowana.

Równocześnie w toku kontroli wybranych wydatków stwierdzono, że do rozliczenia (raport okresowy nr 15 za III kwartał 2015 roku) przedstawiono kwotę z faktury nr IZ/09/MY/2015 z 29 września 2015 roku pomniejszoną o 629,03 zł korekty finansowej, naliczonej jako 5% kwoty netto ujętej w tej fakturze.

Przedmiotowa korekta finansowa została ustalona pod koniec 2013 roku przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie, po stwierdzeniu w wyniku kontroli ex-post nieprawidłowości w przeprowadzonym w II półroczu 2012 roku postępowaniu przetargowym na pełnienie funkcji Instytucji Zarządzającej. Po wyczerpaniu procedury odwoławczej w sierpniu 2014 roku nastąpiło ostateczne zatwierdzenie przez stronę szwajcarską wysokości korekty finansowej (5% od całkowitej kwoty netto zapisanej w umowie nr ZP.272.32.2012 z dnia 5 grudnia 2012 roku) nałożonej na wszystkich realizatorów Projektu KIK/41.

(dowód: akta kontroli str. 230-231, 320, 336, 360-367, 371-431, 464-468, 497)

¹⁸ Krajowa Instytucja Koordynująca (dalej: KIK) – obecnie Ministerstwo Rozwoju.

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²⁰ Badaniu poddano wnioski o płatność wraz z odpowiednimi raportami okresowymi oznaczonymi następującymi numerami: 1 (z 2012 r.), 6 i 7 (z 2013 r.), 11, i 12 (z 2014 r.), 15 i 16 (2015 r.), 18, 19 i 20a (z 2016 r.) oraz wszystkie cztery dotychczas sporządzone raporty roczne.

²¹ W trakcie dotychczasowej realizacji projektu KIK/41 złożono łącznie 21 wniosków o płatność / raportów okresowych, w tym dwa częściowe, tj. o nr: 19a (za okres VII, VIII 2016 r.) oraz 20a (za okres X 2016 r.).

²² Doboru dokumentów dokonano w sposób celowy (z różnych działań i wykonywanych przez różne gminy) tak aby kontrola objąć co najmniej 5% wydatków. Wartość wybranych do kontroli wydatków stanowiła 8,2% łącznej kwoty wydatków objętych badanymi raportami okresowymi.

Burmistrz wyjaśnił, że pismem nr WWPE-ZSPPW.4630.2.1.32.2014/AŻ z 28 sierpnia 2014 roku IP poinformowała Gminę Niepołomice o podtrzymaniu przez stronę szwajcarską korekty finansowej w wysokości 5% kwoty netto, dla postępowania o zamówienie publiczne na wybór Instytucji Zarządzającej. Korekta finansowa dla całej umowy wyniosła 63.950,00 zł. Umowa z firmą R. B. S. (dawniej I. S.) zakończyła się 31 grudnia 2015 roku i nie została przedłużona. Za zgodą darczyńcy obowiązki Instytucji Zarządzającej przejęli pracownicy Urzędu i Gmin Partnerskich, na co zostały przyznane środki finansowe. Na podstawie zawartego porozumienia międzygminnego (par.2 pkt.3) IR zapewniła uczestnictwo pełnoprawnego przedstawiciela każdej z Gmin Partnerskich w całym procesie postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w związku z tym odpowiedzialność ponoszą wszyscy Partnerzy.

(dowód: akta kontroli str. 503-504, 508-510 i 520-537)

- 2) Przedstawione do refundacji kwoty wydatków objętych kontrolą były kwalifikowalne i odpowiadały wymogom określonym w umowie ramowej oraz umowie o KIK/41²³, tj. były niezbędne do prawidłowej realizacji Projektu, zgodne z budżetem projektu oraz zostały faktycznie poniesione z zastosowaniem wymogów określonych w *Wytycznych w zakresie udzielania zamówień*²⁴, a także zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez IP. Skontrolowane wydatki spełniały wymogi wynikające z *Ogólnych wytycznych w sprawie kwalifikowalności wydatków w ramach SPPW*, to jest:

- zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w umowie o KIK/41,
- wykazywały zgodność z kategoriami wydatków wynikającymi z ww. umowy, z zatwierdzonym budżetem, zostały wykazane jako niezbędne do realizacji projektu oraz zostały należycie udokumentowane,
- zostały poniesione na: zarządzanie projektem, informację o projekcie i jego promocję oraz prace związane z realizowanymi w ramach Projektu KIK/41 procesami inwestycyjnymi.

W badanym zakresie nie stwierdzono wydatków poniesionych przed podpisaniem umowy o KIK/41. Wielkość wydatków zadeklarowanych w badanych raportach/wnioskach o płatność była zgodna z zestawieniem wydatków, fakturami lub innymi równoważnymi dowodami zapłaty. Badane wydatki zostały poniesione w znaczeniu kasowym, to jest jako rozchód środków pieniężnych z rachunku bankowego Urzędu oraz rachunków bankowych partnerów Projektu. Zapisy na kontach księgowych były tożsame z kwotami raportowanymi do IP oraz wynikały z prawidłowo opisanych i zatwierdzonych dokumentów źródłowych.

(dowód: akta kontroli str. 62, 67-68, 231, 360-376, 464, 493-494, 497)

- 3) Urząd prowadził odrębną ewidencję księgową dotyczącą realizacji Projektu KIK/41, przez IR, a także posiadał osobny rachunek bankowy dla środków pochodzących ze SPPW. Ponadto IR posiadała dokumentację od Gmin partnerskich potwierdzającą wyodrębnienie przez nie ewidencji księgowej i prowadzenie wyodrębnionych rachunków bankowych dla potrzeb SPPW. Ewidencja księgowa IR była prowadzona przejrzysto, tj. w sposób pozwalający na jednoznaczne wskazanie (określenie) wielkości poszczególnych rodzajów ponoszonych wydatków z podziałem na wydatki kwalifikowalne i niekwalifikowalne, a także z podziałem na źródła ich sfinansowania (refundacją środkami ze SPPW i współfinansowanie z udziałem środków własnych).

(dowód: akta kontroli str. 44, 50, 69, 307-317, 440-453, 464, 493-494)

- 4) Według budżetu ustalonego aneksem nr 7 do umowy o KIK/41 ogólną wartość projektu KIK/41 określono na: 22.275.030 CHF i przeliczono na 82.704.876,00 zł, w tym dofinansowanie strony szwajcarskiej wynoszące do 14.369.355,00 CHF (przeliczone na 53.351.916 zł). Łączne wydatki kwalifikowalne poniesione od początku realizacji projektu KIK/41 do końca października 2016 roku zaraportowano w kwocie 64.230.031,65 zł (16.659.026 CHF), w tym udział dofinansowania ze środków SPPW wynosił 41.423.804,31 zł (10.728.967 CHF), przy czym do czasu zakończenia niniejszej kontroli

²³ Przedmiotem kontroli NIK nie była prawidłowość udzielania zamówień publicznych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz.2164 ze zm.).

²⁴ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie udzielania zamówień w ramach SPPW, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych.

częściowy raport okresowy o nr 20a nie uzyskał poświadczenia IP. Ostatnie poświadczenie IP dotyczy wydatków kwalifikowalnych zaraportowanych wg stanu na koniec września 2016 roku (w raporcie okresowym nr 19), to jest w kwocie 56.903.720,02 zł (14.815.414 CHF), w tym dofinansowanie ze środków SPPW wynoszące 36.704.741,99 zł (9.541.459 CHF). Ostatnia płatność dofinansowania projektu KIK/41 ze środków SPPW jaka nastąpiła w toku niniejszej kontroli dokonana została w dniu 16.11.2016 r. i dotyczyła kwot objętych wnioskami o płatność o nr: 19a i 19. Wynosiły one łącznie 3.417.998,51 zł. Zatem całkowita zrealizowana alokacja dofinansowania strony szwajcarskiej wyniosła 9.541.459 CHF, co stanowi 66,3% limitu przyznanego przez stronę szwajcarską. Dotychczasowe dopłaty strony szwajcarskiej wyrażone w walucie polskiej wyniosły łącznie 36.704.741,99 zł.

(dowód: akta kontroli str. 230, 232-264, 266-274, 275-306)

Łączna kwota wydatków niekwalifikowalnych poniesionych w związku z realizacją Projektu KIK/41 wyniosła 6.751.978,54 zł. Zasadność ponoszonych wydatków niekwalifikowalnych nie budzi zastrzeżeń, gdyż dotyczą one w głównej części podatku VAT (podlegającego odliczeniu), jak również kwot wynikających z 5% korekty finansowej nałożonej na umowę o usługi Instytucji Zarządzającej, a także innych uzasadnionych kosztów jakie ponoszą uczestnicy Projektu KIK/41, które nie były przewidziane w jego budżecie (przykładowo dokonane przez Gminę Myślenice ubezpieczenie 410 instalacji solarnych w kwocie 11.257,00 zł). Ponadto w zbadanej próbie wydatków nie stwierdzono żadnego przypadku przedłożenia do refundacji ze środków SPPW wydatków niekwalifikowalnych.

(dowód: akta kontroli str. 230, 320, 336, 504, 510, 538-540)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Urząd nie sprawował dostatecznego nadzoru nad wykonywaniem zadań przez wyłonioną w trybie postępowania przetargowego Instytucję Zarządzającą (Firma R. B. S.). Instytucja ta – po zawarciu we wrześniu 2013 r. z firmą P. umów na działania promocyjne – nie zwróciła się do IP o wprowadzenie zmian w budżecie Projektu KIK/41 (zwiększenie limitu na poddziałanie nr 6.3). W toku kontroli stwierdzono wydatkowanie przez czterech partnerów Projektu KIK/41 środków w łącznej kwocie (netto) 90.000 zł (wydatki wykazane w raporcie nr 16 za IV kwartał 2015 roku), co spowodowało przekroczenie ustalonego dla poddziałania 6.3 (Wystawy) limitu budżetowego o łączną kwotę 24.399 zł. Kwota tego przekroczenia do chwili obecnej nie uzyskała poświadczenia IP i nie została zrefundowana. IR dopiero po dokonaniu ww. wydatków wystąpiła do IP o wprowadzenie stosownych zmian w budżecie Projektu KIK/41.

IR, z powodu braku zadowalającej współpracy z Instytucją Zarządzającą, która nie dopełniła należytej staranności przy wykonywaniu swoich obowiązków, w 2016 roku nie przedłużyła umowy na realizację zadań przez firmę R. B. S..

(dowód: akta kontroli str. 269-270, 475)

Burmistrz wyjaśnił, że po podpisaniu, we wrześniu 2013 roku, umowy z firmą P. na pełnienie roli wykonawcy promocji, Instytucja Zarządzająca nie zaktualizowała budżetu w ramach działania nr VI *Promocja, informacja, podnoszenie świadomości*. Instytucja Realizująca wraz z partnerami projektu realizowała podpisaną i zaakceptowaną przez CPPC umowę, regulując wynikające z niej zobowiązania. Ponieważ CPPC posiada uprawnienia do wprowadzania zmian w budżecie projektu, jeżeli te nie przekroczą 15% limitu na poddziałanie, Gmina Niepołomice w dniu 11 kwietnia 2016 roku, wystąpiła z wnioskiem o przygotowanie odpowiedniej zmiany. Ponieważ do listopada bieżącego roku ww. zmiana nie została wprowadzona, IR uwzględniła ją ponownie w ostatnim wniosku o zmianę²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 503-504, 508-510, 520-537)

Zdaniem NIK, IR powinna była zwrócić szczególną uwagę na sporządzane rozliczenia, zwłaszcza po podjęciu decyzji o zaprzestaniu współpracy z firmą wykonującą zadania

²⁵ W dniu 30 listopada 2016 r. strona szwajcarska wyraziła zgodę na dokonanie wnioskowanych zmian w budżecie Projektu KIK/41.

Instytucji Zarządzającej, gdyż nieprawidłowości lub zaniechania działań tej Instytucji w konsekwencji obciążają IR, a także Gminy Partnerskie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie finansowej realizacji Projektu KIK/41, pomimo przekroczenia o 24,4 tys. zł budżetu przewidzianego na jego realizację w części dotyczącej zadań promocyjnych (poddziałanie 6.3). Z uwagi na niewielką skalę tego przekroczenia i mając na względzie, że nie było to głównie działanie w kontrolowanej umowie o KIK/41 Izba stwierdza, że ujawniona nieprawidłowość nie miała istotnego znaczenia i wpływu na realizację Projektu KIK/41.

3. Dokonywanie zmian w realizowanym projekcie

Opis stanu
faktycznego

- 1) Zgodnie § 25 ust. 4, § 18 ust. 2 oraz § 24 ust. 1 umowy o KIK/41 wszelkie zmiany tej umowy, z wyłączeniem załączników, wymagały sporządzenia aneksów w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Zgody KIK oraz strony szwajcarskiej nie wymagały przesunięcia między kategoriami kosztów kwalifikowalnych (bez limitu), zmiany w okresach sprawozdawczych na sporządzenie wniosków o płatność i raportów okresowych, jak również zmiana adresu korespondencyjnego IP.

(dowód: akta kontroli str. 60, 65-66)

Do czasu niniejszej kontroli IR, po dokonaniu stosownych uzgodnień z IP zawarła z nią łącznie siedem aneksów do umowy o KIK/41. I tak:

- W aneksie nr 1 z dnia 20.06.2013 r. wprowadzono nw. zmiany:
 - zmiana nazwy projektu KIK w związku z rezygnacją z udziału w nim Gminy Kłaj, w miejsce której wstąpiła Gmina Miechów,
 - zmieniono daty zakończenia rzeczowej realizacji (na 31.12.2015 r.) oraz zakończenia projektu KIK/41 (na 30.06.2016 r.),
 - ponadto zmienione zostały załączone do umowy o KIK/41: budżet (w zakresie kwot przypadających na poszczególne działania) oraz matryca logiczna zawierająca zakładane wskaźniki dla sześciu wyników/produktów. Ogólne wartości projektu w budżecie załączonym do aneksu nr 1 były identyczne jak ustalone w pierwotnej wersji umowy o KIK/41, to jest wynosiły: 69.451.881 zł i 23.948.924 CHF;
- Aneksem nr 2 z dnia 04.09.2013 r. do umowy o KIK/41 wprowadzono zmiany związane z wdrożeniem Wytycznych KIK w sprawie udzielania zamówień w ramach SPPW, do których nie ma zastosowanie Prawo Zamówień Publicznych. Ponadto wprowadzono zmiany wskazujące, że wzory wszelkich dokumentów sprawozdawczo-rozliczeniowych IR otrzymywać będzie od IP;
- Aneksem nr 3 z dnia 13.06.2014 r. wprowadzono zmianę numeru i adresu rachunku bankowego IR służącego do rozliczeń finansowych w ramach umowy o KIK/41;
- Aneksem nr 4 z dnia 26.01.2015 r. do umowy o KIK/41 wprowadzono zmiany odnoszące się do: systemu płatności, ewidencji wydatków i sprawozdawczości (§§ 12, 13 i 16 umowy);
- W związku z ustaloną zmianą w zakresie zasad rozliczania podatku VAT w ramach projektu KIK/41 aneksem nr 5 z dnia 02.03.2015 r. w umowie o KIK/41 i załączonym do niej budżecie zmieniono proporcje udziału strony szwajcarskiej i polskiej w finansowaniu tego projektu z dotychczas obowiązującej 60% : 40% na 64,51% : 35,49 % oraz dokonano wyeliminowania z budżetu (z ogólnej wartości projektu oraz limitów przypadających na poszczególne działania) niekwalifikowalnego podatku VAT. W efekcie zmalały (wyrażone w walucie szwajcarskiej i polskiej) kwoty ogólnej wartości projektu uzyskując odpowiednio wartości: 22.275.030 CHF i 64.597.588 zł, przy czym kwota dofinansowania strony szwajcarskiej pozostała na niezmiennym poziomie (14.369.355 CHF);
- W związku z ustaleniami dotyczącymi wprowadzenia do Projektu KIK/41 dodatkowego działania o nr VIII (Audyty energetyczne i termomodernizacyjne) Aneksem nr 6 z dnia 16.04.2015 r. w załączonym do niego budżecie (w ramach niezmiennych kwot ogólnej wartości projektu - ustalonych w poprzednim aneksie) wprowadzona została wartość wydatków na ww. działanie nr VIII (w kwocie

120.000 zł), co odbyło się kosztem zmniejszenia limitu na działanie nr II (systemy solarne dla domów mieszkalnych), a w konsekwencji spowodowało również zmiany w zakresie udziałów procentowych kosztów dotychczasowych siedmiu działań w ogólnej wartości Projektu KIK/41;

- W związku ze znaczącym wzrostem kursu CHF do umowy o KIK/41 aneksem nr 7 wprowadzono stosownie uzgodnione m.in. niżej wymienione zasadnicze zmiany:
 - zmieniono daty zakończenia rzeczowej realizacji (na 31.12.2016 r.) oraz zakończenia projektu KIK/41 (na 14.06.2017 r.),
 - ogólna wartość kosztów kwalifikowalnych projektu KIK/41 wzrosła do kwoty 82.704.876 zł stanowiącej równowartość 22.275.030 CHF,
 - do umownego budżetu wprowadzono dodatkowe dwa działania, tj. działanie nr IX (Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej) o limicie kosztów wynoszącym 11.336.283 zł oraz działanie o nr X (Wymiana oświetlenia ulicznego na ledowe) o limicie kosztów wynoszącym 560.000 zł. Ponadto w budżecie zwiększono (do 22) liczbę kwartalnych okresów raportowania, a także wprowadzono informację o scenariuszu dodatkowych działań (w liczbie dziewięciu o łącznym koszcie oszacowanym na kwotę 2.960.000 zł) możliwych do wdrożenia w wypadku powstania dalszych oszczędności w realizacji projektu,
 - do zmienionej matrycy logicznej dodano kolejne dwa wyniki/produkty oraz zmieniono wielkości wskaźników przypisanych dla dotychczasowych sześciu wyników/produktów.

Pięć z wyżej opisanych siedmiu aneksów (tj. aneksy o nr: 1, 4, 5, 6, 7) zostały podpisane po uprzednim uzyskaniu zgody Darczyńcy (strony szwajcarskiej). Zmiany wprowadzone do umowy o KIK/41 wyżej opisanymi siedmioma aneksami były w pełni uzasadnione i nie budzą zastrzeżeń pod względem gospodarności.

(dowód: akta kontroli str. 86-130, 132-168)

- 2) Kolejny wniosek o zmianę projektu KIK/41 Urząd przekazał 18 października 2016 roku oraz powtórnie 3 listopada 2016 roku, po wprowadzeniu uzgodnionych z IP poprawek w jego treści. W dniu 5 grudnia 2016 roku IR otrzymała do wiadomości kopię dokumentu (tzw. Addendum o nr 6) zawierającego informację o zatwierdzeniu przez stronę szwajcarską wnioskowanych zmian w Projekcie KIK/41. Aktualnie Urząd oczekuje na wprowadzenie przez IP uzgodnionych zmian do umowy o KIK/41, to jest na sporządzenie i podpisanie aneksu nr 8 do tej umowy, co do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie nastąpiło. Wnioskowane i uzgodnione zmiany do umowy o KIK/41²⁶ polegają na:

- przesunięciu do 31 marca 2017 roku zakończenia rzeczowej realizacji projektu;
- zwiększeniu w budżecie ogólnej wartości projektu wyrażonej w walucie polskiej do kwoty 85.968.393 zł (co związane jest z kolejnym wzrostem kursu waluty szwajcarskiej) oraz na przesunięciach pomiędzy poszczególnymi dziesięcioma działaniami ich kwotowych limitów, a tym samym ich udziałów w wartości ogólnej;
- wprowadzeniu zmian do matrycy logicznej między innymi poprzez zmianę wskaźników dla nw. wyników/produktów. I tak:
 - liczbę instalacji solarnych dla budynków mieszkalnych zwiększono do 4.058 szt. zmieniając liczbę systemów w ich trzech kategoriach wielkościowych (do 1.005, 2.735 i 318 szt.),
 - liczbę instalacji solarnych dla budynków użyt. publicznej zwiększono do 32 szt.,
 - powierzchnię komórek fotowoltaicznych dla budynków użyteczności publicznej zwiększono do 5.100 m²,
 - długość odwiertów dla instalacji pomp ciepła zmniejszono do 6.890 m,
 - liczbę budynków poddanych termomodernizacji zwiększono do 40 obiektów,
 - liczbę budynków, w których wymieniono oświetlenie na LED zwiększono do 18.

(dowód: akta kontroli str. 169-191)

Burmistrz wyjaśnił, że w oczekiwaniu na zatwierdzenie wnioskowanych zmian do chwili obecnej nie zawarto, ani nie aneksowano żadnych umów z wykonawcami na montaż

²⁶ W stosunku do jej wersji ustalonej aneksem nr 7 z dnia 16 września 2015 roku.

dodatkowych instalacji solarnych na budynkach użyteczności publicznej, dodatkowych termomodernizacji budynków użyteczności publicznej oraz na wymianę w nich oświetlenia na ledowe.

(dowód: akta kontroli str. 503, 509)

- 3) W toku badania wybranej dokumentacji z realizacji umowy o KIK/41 stwierdzono, że nie dokonywano zmian w Projekcie bez uzyskania zgody ze strony IP, KIK oraz strony szwajcarskiej.

Równocześnie kontrola wykazała, że IR w ramach Projektu KIK/41 zrealizowała działania dodatkowe. Możliwość prowadzenia takich działań została przewidziana w aneksie nr 7 z 16 września 2015 roku do umowy o KIK/41. W aneksie tym ujęto scenariusz działań rezerwowych wdrażanych w przypadku powstania oszczędności w Projekcie KIK/41. W związku z tym 4 października 2016 roku zawarto umowę (nr ZP.272.9.2016) z konsorcjum firm V. i I. na wykonanie dalszych 150 instalacji solarnych w domach prywatnych położonych na terenie trzech Gmin: Niepołomice, Skawina i Miechów. Wartość umowy została ustalona na kwotę 2.448.201,63 zł, zaś termin zakończenia ww. prac w omawianej umowie określono jako *do daty Zakończenia Projektu*. Zgodę strony szwajcarskiej na wprowadzenie zmian do budżetu Projektu KIK/41 i matrycy logicznej uzyskano 30 listopada 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 192-220, 269-270)

Burmistrz wyjaśnił, że przed podpisaniem umowy ZP.272.9.2016 z dnia 4 października 2016 roku wystąpiono do IP pismem EOIGK 042.04.18.2016 z wnioskiem o wyrażenie zgody na podpisanie dodatkowej umowy na montaż 150 nowych instalacji na budynkach prywatnych, na co pozwalały zapisy umowy podstawowej z Generalnym Wykonawcą. Pismem z 30 września 2016 roku IP poinformowała, że nie jest podmiotem uprawnionym do wyrażenia tego rodzaju zgód, a jedynie może wyrazić opinię w przedmiotowej sprawie, gdyż to Miasto i Gmina Niepołomice jako Zamawiający ponosi pełną odpowiedzialność za prawidłowość prowadzonych postępowań przetargowych oraz zgodność z prawem umów zawartych z Wykonawcami. Możliwość realizacji dodatkowych instalacji solarnych na budynkach prywatnych została zaakceptowana przez IP, KIK oraz stronę szwajcarską jako zadania rezerwowe w aneksie nr 7. Gdyby umowa z Głównym Wykonawcą nie została zawarta w terminie do 4 października 2016 roku musiałoby być przeprowadzone nowe postępowanie przetargowe, które nie dawało gwarancji, jaki sprzęt nowa firma zaoferuje oraz czy zakładany montaż 150 nowych instalacji będzie możliwy do terminowego zrealizowania.

(dowód: akta kontroli str. 503, 508-509)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w z zakresie dokonywania zmian w realizowanym Projekcie KIK/41.

4. Wykonywanie obowiązków w zakresie sprawozdawczości z realizacji projektu

Opis stanu
faktycznego

- 1) Do czasu zakończenia niniejszej kontroli IR przekazała do IP 21 raportów okresowych, w tym 19 raportów kwartalnych oraz w uzgodnieniu z IP dodatkowo dwa raporty częściowe²⁷. Ponadto IR złożyła cztery raporty roczne (za 2012, 2013, 2014 i 2015). W wyniku szczegółowego badania dziesięciu wybranych wniosków o płatność / raportów okresowych²⁸ oraz czterech raportów rocznych ustalono, że zostały one sporządzone rzetelnie (w tym zawierały prawidłowe informacje odnośnie rzeczowych i finansowych postępów w realizacji Projektu KIK/41), przy czym w odniesieniu do niektórych ze zbadanych raportów konieczne było sporządzenie od jednej (raport o nr 16) do aż pięciu (raport o nr 6) kolejnych wersji uwzględniających sugerowane przez IP poprawki i/lub

²⁷ To jest: raport o nr 19a (za VII i VIII 2016 r.) dane w nim zawarte ujęte zostały w raporcie kwartalnym o nr 19 oraz raport częściowy o nr 20a obejmujący okres października 2016 roku.

²⁸ Wnioski o płatność wskazane w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.

uzupełnienia. Do raportów poza wykazem wydatków dołączany był pełny wymagany zakres dokumentów i dowodów księgowych, w tym dokumentacja pozyskana od Gmin Partnerskich.

(dowód: akta kontroli str. 230, 232-264, 294-306, 320-376, 418-431)

- 2) Na podstawie zbadanej próby dziesięciu raportów okresowych oraz czterech raportów rocznych stwierdzono, że 12 z nich zostało złożonych do IP terminowo²⁹, natomiast dwa z kilkudniowym opóźnieniem, tj.:
- raport za 2014 rok złożony z pięciodniowym opóźnieniem,
 - raport okresowy o nr 19 za okres III kwartału 2016 rok, który został złożony z czterodniowym opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 230, 232, 235, 320, 338)

- 3) W Porozumieniu m-g Lider Projektu, tj. Gmina Niepołomice zagwarantowała sobie sposób pozyskiwania wniosków o płatność / raportów od Gmin Partnerskich pozwalający jej sprawnie i bez opóźnień wywiązywać się z obowiązków sprawozdawczych wobec IP. W treści § 5 ust. 3 oraz § 9 ww. porozumienia ustalono terminy w jakich Gminy partnerskie zobowiązały się przekazywać do IR raporty okresowe i roczne³⁰. Gminy Partnerskie swoje dokumenty sprawozdawcze winny sporządzać i przekazywać do IR w formie pisemnej i elektronicznej w języku polskim i angielskim. Finansowe części raportów składanych przez Gminy Partnerskie sporządzone były w oparciu o faktury i/lub inne dokumenty o równoważnej wartości, które sporządzane były w złotych polskich. W badanej próbie dokumentów sprawozdawczych nie stwierdzono, aby ww. opóźnienia IR spowodowane były opóźnieniami Gmin Partnerskich w wywiązywaniu się z obowiązków sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 44, 49, 51, 230)

- 4) W Porozumieniu m-g ustalono (§ 8) między innymi, że po każdym dwóch latach realizacji projektu KIK/41 oraz po jego zakończeniu IR zapewni przeprowadzenie audytu finansowego mającego na celu wyrażenie opinii o prawidłowości dokumentacji sprawozdawczej sporządzanej w ramach realizacji ww. projektu. Pierwszy audyt finansowy został przeprowadzony w I kwartale 2014 roku przez firmę zewnętrzną (K. A. K. J. z siedzibą w N.). W sporządzonej opinii, która została przekazana do wiadomości IP, zamieszczone zostały zalecenia o przyspieszeniu realizacji i usprawnieniu rozliczania Projektu KIK/41 oraz rzetelniesze sporządzanie raportów okresowych – zalecenia zostały wdrożone.

(dowód: akta kontroli str. 44, 50-51, 468, 473)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekazaniu do IP dwóch raportów z opóźnieniem odpowiednio 5 i 4 dni.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykonywania obowiązków dotyczących sprawozdawczości z realizacji umowy o KIK/41 ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na nieterminowym złożeniu do IP dwóch raportów. Nieprawidłowość ta nie miała jednak istotnego znaczenia i wpływu na realizację Projektu KIK/41.

5. Wykonywanie obowiązków w zakresie promocji projektu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 7 ust. 6 umowy o KIK/41 w sprawie realizacji Projektu, do obowiązków IR należało zapewnienie promocji projektu zgodnie z *Wytycznymi w sprawie informacji i promocji dla SPPW*. W treści *Wytycznych dla beneficjentów* zapisano, że IR oraz partnerzy Projektu są odpowiedzialni za wzrost świadomości społeczeństwa na temat współfinansowania projektu ze środków SPPW oraz korzyści związanych z jego realizacją. IR nie opracowywała odrębnego planu informacji i promocji, gdyż działania w tym zakresie

²⁹ Odpowiednio: dla raportów okresowych do 20 dnia miesiąca następującego po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem / raportem oraz do 15 lutego kolejnego roku dla raportów rocznych.

³⁰ Odpowiednio: dla raportów okresowych do 10 dnia miesiąca następującego po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem / raportem oraz do 31 stycznia kolejnego roku dla raportów rocznych.

były uzgodnione już na etapie składania wniosku i zawarte zostały w Kompletniej Propozycji Projektu, która stanowi załącznik nr 4 do umowy o KIK/41. W budżecie projektu KIK/41 zaplanowano środki m.in. na dwa działania związane z promocją projektu (działanie o nr V – Szkolenia oraz działanie o nr VI – Promocja, informacja, podnoszenie świadomości społecznej), w których przewidziano prowadzenie promocji m.in. poprzez: kursy szkoleniowe i materiały szkoleniowe, kampanie w środkach przekazu, tablice informacyjne, wystawy i konferencje, stronę internetową itp.

W punkcie 1.3) niniejszego wystąpienia przedstawiono uzyskany na koniec października 2016 roku stan realizacji wskaźników wyników/produktów odnoszących się do ww. działań. Ponadto rzeczową realizację działań promocyjno-informacyjnych potwierdziły ustalenia przeprowadzonych w dniu 26.10.2016 r. oględzin stanu sześciu wybranych inwestycji realizowanych w ramach projektu KIK/41 na terenie Gminy Niepołomice, w tym prawidłowe ich oznakowanie zawierające logo SPPW oraz umieszczone w ich sąsiedztwie tablice Informacyjne. Kontrolerowi udostępniono bezpłatne egzemplarze materiałów szkoleniowych wydrukowanych dla potrzeb działania nr V (Szkolenia). Kontroler stwierdził także, że w siedzibie Urzędu prezentowany jest baner informacyjny o projekcie KIK/41.

Ustalono (wg aneksu nr 7 do umowy o KIK/41) dla ww. szkoleniowo-promocyjno-informacyjnych działań limity budżetowe na koniec października 2016 roku były wykorzystane odpowiednio w: 79 % (wydatki w działaniu nr V zrealizowano w łącznej kwocie 973,0 tys. zł) oraz 43,26 % (w działaniu nr VI wydatki zrealizowano w łącznej kwocie 247,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 15-18, 40, 294, 300, 432-439, 466, 468, 492-493)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykonywania obowiązków dotyczących promocji Projektu KIK/41.

6. Wykonywanie obowiązków w zakresie archiwizacji dokumentacji projektu

Opis stanu
faktycznego

- 1) W § 4 Porozumienia m-g uczestnicy Projektu KIK/41, zaś IR również w § 7 umowy o KIK/41, zobowiązali się do przechowywania całości dokumentacji związanej z realizacją tego projektu w okresie jego trwania i przez okres 10 lat od dnia jego zakończenia. Powyższe wymagania uwzględnione zostały w wewnętrznych procedurach obowiązujących w Urzędzie³¹.

(dowód: akta kontroli str. 440-444, 456-462)

- 2) Stworzona, zarówno w Urzędzie, jak i w Gminach Partnerskich (po jej przekazaniu w stosownej formie do IR), całość dokumentacji z dotychczasowej realizacji projektu KIK/41 przechowywana była (w zamkniętych szafach w opisanych i czytelnie oznaczonych teczkach i segregatorach w sposób uporządkowany, zapewniający szybki i łatwy do nich dostęp) w pomieszczeniach zajmowanych przez Referat Energii Odnawialnej i Gospodarki Komunalnej UMiG/N. Oryginalna dokumentacja księgowa, w tym dowody księgowe, dotyczące finansowej realizacji projektu KIK/41 na terenie Gminy Niepołomice przechowywana jest w pokoju Pani Skarbnik Gminy wykonywującej czynności związane z obsługą finansowo-księgową tego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 456-462, 468, 497)

Ustalono
nieprawidłowości

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

³¹ Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Niepołomice nr 139/2010 z dnia 31 grudnia 2010 roku zmienione zarządzeniem nr 122/2014 z dnia 31 grudnia 2014 roku w sprawie Instrukcji kontroli i archiwizowania dokumentów związanych z realizacją projektów unijnych w Urzędzie Miasta i Gminy w Niepołomicach oraz Załącznik nr 3 do Zarządzenia Burmistrza nr 64/2012 z dnia 25.06.2012 r. w sprawie zakładowego planu kont dla budżetu Miasta i Gminy Niepołomice oraz dla Urzędu Miasta i Gminy w Niepołomicach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykonywania obowiązków dotyczących archiwizacji dokumentacji Projektu KIK/41.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 2004 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o:

- 1) Dokonywanie wydatków w sposób zapewniający dochowanie ustalonych limitów dla poszczególnych podziałów określonych w budżecie Projektu KIK/41.
- 2) Zapewnienie terminowego przedkładania do IP okresowych i rocznych raportów z realizacji Projektu KIK/41.

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 Najwyższej Izbie Kontroli 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 Krakowie.

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 wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Kraków, dnia 21 grudnia 2016 roku

Kontroler

Sylwester Śmiałek
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.