



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.022.03.2016

P/16/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

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
Kontrolerzy	Mariusz Pindral, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/104/2016 z 8 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Szczucin, ul. Wolności 3, 33-230 Szczucin (dalej: <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Gorzkowicz, Burmistrz Miasta i Gminy Szczucin (dalej: <i>Burmistrz</i>) (dowód: akta kontroli str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania gminy Szczucin (dalej: *Gmina*) w zakresie realizacji, w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury, projektu dotyczącego demontażu i bezpiecznego składowania wyrobów zawierających azbest z obszaru województwa małopolskiego (dalej: *Projekt*).

Gmina terminowo realizowała pierwotne założenia Projektu. Z analizy harmonogramu finansowego oraz jego wykonania wynikało, że w latach 2012 – 2015 wykonanie wydatków było zgodne z planem (po zmianach)³. Istotna różnica powstała w 2016 r. i była związana z rozszerzeniem zakresu rzeczowego Projektu o zabezpieczenie azbestu na drogach i w konsekwencji rozpisaniem w drugiej połowie 2016 r. nowych przetargów na realizację tych zadań. NIK pozytywnie ocenia złożenie przez Gminę wniosku o rozszerzenie zakresu rzeczowego Projektu mającego na celu wykorzystanie powstałych oszczędności (8 431,3 tys. zł), będących wynikiem rozstrzygnięcia postępowań przetargowych i różnic kursowych. Takie działanie umożliwiło usunięcie, bądź neutralizację większej ilości odpadów azbestowych niż pierwotnie zakładano. Równocześnie NIK zwraca uwagę na krótki czas, jaki pozostał do końca realizacji Projektu (31 grudnia 2016 r. lub 31 marca 2016 r. w przypadku przesunięcia terminu) oraz konieczność zintensyfikowania działań umożliwiających jak największe wykorzystanie powstałych oszczędności w Projekcie.

NIK pozytywnie ocenia osiągnięty poziom wskaźników produktu i rezultatu w wyniku dotychczasowej realizacji Projektu. W zdecydowanej większości wskaźniki te osiągnęły swój zakładany poziom, a niektóre z nich – dotyczące poziomu świadomości na temat zagrożeń związanych z azbestem – zostały znacznie przekroczone. Kluczowe dla Projektu wskaźniki, dotyczące usuwania azbestu osiągnięto pomimo zwiększania ich planowanej wartości w czasie realizacji Projektu. Jedynym zagrożonym wskaźnikiem był wskaźnik zabezpieczenia odpadów azbestowych na drogach gminnych, co związane było z rozszerzeniem rzeczowego zakresu Projektu w 2016 r. Według stanu na koniec III kwartału 2016 r. jego poziom wynosił 22,97% z łącznej długości 15,4 km dróg planowanych do zabezpieczenia.

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

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

³ Po uwzględnieniu przesunięć w planie wydatków związanych z otrzymaniem w 2015 r. części dowodów źródłowych, których termin płatności przypadał na 2016 r.

Kontrola 5% próby wydatków nie wykazała nieprawidłowości w sposobie wydatkowania środków w ramach Projektu. Wydatki te były kwalifikowalne, tj. odpowiadały wymogom określonym w umowie w sprawie realizacji Projektu. Faktury prawidłowo opisano i zaksięgowano oraz dołączono do nich protokoły potwierdzające rzeczową realizację. Zbadane w ramach próby wydatki objęte były postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego, a w sytuacji gdy dotyczyły umów o niskiej wartości stosowano procedurę zapytania o cenę, co było zgodne z wytycznymi przekazanymi przez stronę szwajcarską. Podobnie nieprawidłowości nie wykazało sprawdzenie losowo wybranych wniosków o płatność oraz składanych sprawozdań finansowych. W okresie realizacji Projektu Gmina złożyła jedenaście wniosków o jego zmianę. Kontrola NIK nie wykazała przypadków nieuzasadnionego lub niegospodarnego wprowadzenia zmian do Projektu. Nie stwierdzono również przypadków dokonania zmian w Projekcie bez zgody Instytucji Pośredniczącej⁴ (dalej: IP), Krajowej Instytucji Koordynującej⁵ (dalej: KIK) lub strony szwajcarskiej. Każdy ze złożonych wniosków ostatecznie zakończył się zmianą umowy w sprawie realizacji Projektu. NIK nie wnosi uwag do działań w zakresie promocji Projektu oraz archiwizacji dokumentów. Co roku opracowywano i przedkładano Komitetowi Sterującemu roczny plan promocji i działań edukacyjnych. Wywiązano się również z nałożonych obowiązków dotyczących archiwizacji dokumentów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Rzeczowa realizacja Projektu

W dniu 12 lipca 2012 r., w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy, Gmina podpisała z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie umowę w sprawie dofinansowania projektu pn. *Demontaż i bezpieczne składowanie wyrobów zawierających azbest z obszaru województwa małopolskiego*. Projekt realizowany był w partnerstwie z 69 gminami. W 2012 r. do Projektu przystąpiło 40 gmin, w 2015 r. dołączyło 8 gmin, a w 2016 r. kolejne 21 gmin. Gmina została ustanowiona Instytucją Realizującą (dalej: IR).

(dowód: akta kontroli str. 97-98, 4-96)

W ramach Projektu ustalono harmonogram finansowy, z którego wynikał pośrednio zakres rzeczowy zadania. Umowa nie przewidywała harmonogramu rzeczowego, określała natomiast termin rozpoczęcia rzeczowej realizacji Projektu (14 czerwca 2012 r.) i termin zakończenia rzeczowej realizacji (31 grudnia 2016 r.) oraz datę zakończenia Projektu (14 czerwca 2017 r.). Z analizy planu harmonogramu finansowego oraz jego wykonania wynikało, że w latach 2012 – 2014 plan wydatków (po zmianach) zgodny był z wykonaniem, tj. wynosił odpowiednio 498,0 tys. zł, 8 069,7 tys. zł oraz 6 254,5 tys. zł. W 2015 r. plan wydatków wyniósł 7 113,0 tys. zł i był niższy od wykonania o 141,5 tys. zł. Plan wydatków na 2016 r. wyniósł 15 779,6 tys. zł i wg stanu na 31 sierpnia 2016 r. został wykonany w 11,5%.

Koordinator projektu wyjaśnił, że powodem różnicy powstałej w 2015 r. był fakt otrzymania części faktur w grudniu 2015 r. z terminem zapłaty na styczeń 2016 r. Przesunięcie w płatnościach zostało uwzględnione w planie finansowym na 2016 r. Natomiast niskie wykonanie wydatków w 2016 r., wg stanu na 31 sierpnia 2016 r., spowodowane było tym, że znaczna część wydatków dotyczących zabezpieczenia azbestu na drogach gminnych przewidziana była do realizacji pod koniec 2016 r. w związku z rozpisaniem przetargu w drugiej połowie tego roku.

(dowód: akta kontroli str. 148-149, 648-649)

W okresie realizacji Projektu IR podpisała 49 umów z wykonawcami, w tym 11 związanych z realizacją głównych celów Projektu, tj. pięć dotyczących demontażu i usunięcia azbestu oraz sześć dotyczących dostaw blachy (do montażu na dachach budynków mieszkalnych, z których usunięto azbest). We wszystkich umowach dotyczących rzeczowej realizacji Projektu przewidziano zabezpieczenia na wypadek nieterminowej realizacji zadania, m.in. w formie gwarancji lub kar umownych. Jedynie w pięciu umowach dotyczących: organizacji

⁴ Dla Projektu objętego przedmiotową kontrolą – Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

⁵ Ministerstwo Rozwoju.

biura (trzy umowy), szkolenia kadry zarządzającej (jedna umowa) oraz obsługi prawnej (jedna umowa) nie przewidziano kar umownych lub innych zabezpieczeń.

Koordynator projektu wyjaśnił, że w przypadku tych umów formą zabezpieczenia była płatność po terminie wykonania usługi. Spośród 49 umów, trzy umowy (dwie dotyczące demontażu i usunięcia azbestu, jedna dotycząca dostawy blachy) były w trakcie realizacji, co zgodne było z postanowieniami umowy (tzn. termin ich realizacji nie upłynął). W przypadku pozostałych umów protokoły odbioru usług wystawiono w terminie określonym w umowie. W przypadku umów dotyczących tłumaczeń oraz modernizacji strony internetowej brak było protokołów odbioru usługi, a faktury za wykonane usługi wystawiono nie później niż w ciągu dwóch tygodni od dat ich wykonania określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 99-101)

W dniu 12 stycznia 2016 r. IR złożyła wniosek o zmianę w realizowanym Projekcie dotyczący m.in. przeznaczenia oszczędności powstałych w wyniku dotychczas zrealizowanego Projektu na zabezpieczenie odpadów azbestowych na 15,4 km dróg. Na realizację wymienionego celu planowano przeznaczyć 8 431,3 tys. zł. W dniu 19 lutego 2016 r. Ministerstwo Rozwoju potwierdziło akceptację wniosku przez stronę Szwajcarską (dalej: SCO). W dniach: 31 marca, 11 kwietnia oraz 28 września 2016 r. rozpisano przetargi dotyczące odpowiednio zabezpieczenia odpadów azbestowych na 4,6 km dróg gminnych (w gminie Szczucin), opracowanie dokumentacji projektowej na zabezpieczenie odpadów azbestowych na 12,8 km dróg (dotyczy gmin: Szczucin, Mędrzechów, Drwinia, Żegocina, Trzciana) oraz zabezpieczenie odpadów azbestowych na tych odcinkach dróg. Na dzień 5 października 2016 r. przetarg dotyczący zabezpieczenia odpadów azbestowych na 12,8 km dróg jeszcze nie został rozstrzygnięty (termin otwarcia ofert upływał 14 października 2016 r.). Pozostałe przetargi zostały rozstrzygnięte.

Koordynator projektu wyjaśnił, że na 4,6 km dróg posiadano dokumentację projektową sfinansowaną z budżetu Gminy oraz Ministerstwa Gospodarki, związaną z realizacją innego zadania, ale nie wykorzystaną. Dlatego nie było konieczności ponoszenia ponownie kosztów związanych z tym projektem. Na pozostałe 12,8 km dróg takiej dokumentacji nie posiadano. Koordynator przyznał, że w przypadku tej części zadania istnieje ryzyko nieterminowego zakończenia zadania. Jednak zwrócił uwagę, że wina nie leżała po stronie Gminy. Pierwotnie, przy podpisywaniu umowy na realizację Projektu nie przewidywano tego zadania. Jednak pod koniec 2015 r. okazało się, że w związku z różnicami kursowymi walut oraz oszczędnościami po przetargowych, pojawią się znaczne oszczędności w Projekcie. Dlatego na początku 2016 r. Gmina wyszła z inicjatywą wprowadzenia nowego zadania do Projektu, polegającego na zabezpieczeniu odpadów azbestowych na drogach. Ponadto, szybką realizację nowej części Projektu utrudniała konieczność poinformowania partnerów Projektu o możliwości zgłaszania się do poszerzonego o nowe zadanie projektu oraz konieczność pozyskania przez projektanta dokumentacji decyzji administracyjnych dotyczących m.in. uzyskania warunków włączenia dróg gminnych do dróg wyższego rzędu. Zgodnie z zapisami umowy, strona Szwajcarska zobowiązała się do zrefundowania Gminie i jej partnerom jedynie tych faktur, które zostaną wystawione do końca 2016 r.

Koordynator wyjaśnił, że Gmina, jak również pozostali partnerzy Projektu byli świadomi tego ryzyka, gdyż zostali o nim poinformowani przez pracowników Biura Projektu. W opinii Koordynatora do końca roku zostaną wystawione i przedstawione do refundacji faktury z przetargu na zabezpieczenie odpadów azbestowych na 4,6 km dróg oraz dokumentację projektową na 12,8 km dróg. Istnieje natomiast ryzyko, że niewielka ilość faktur za roboty zabezpieczające odpady azbestowe na 12,8 km dróg (29 odcinków dróg) nie zostanie wystawiona do końca 2016 r., a zatem nie zostaną one zrefundowane.

(dowód: akta kontroli str. 422-502, 648-649)

Odnośnie do podejmowanych działań w zakresie wyeliminowania ryzyka nieterminowego zakończenia Projektu, Koordynator Projektu wyjaśnił, że na tym etapie nie można już nic zrobić ponieważ jest to kwestia dochowania procedur przetargowych, jednak liczy na to, że warunki atmosferyczne i dobra organizacja pracy ze strony wykonawcy pozwolą zrealizować zakładany zakres prac.

(dowód: akta kontroli str. 648-649)

Realizacja wskaźników rezultatu (po zmianach) na dzień 30 września 2016 r. przedstawiała się następująco:

- 1) Odnosnie poprawy świadomości na temat zagrożeń związanych z azbestem:
 - liczba osób i uczniów, którzy podnieśli swoją wiedzę na temat szkodliwości azbestu – 149% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 584,2 tys. osób i nie uległa zmianie),
 - liczba szkół, w których uczniowie są świadomi zagrożeń związanych z azbestem – 405,71% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 40 szkół, a po zmianach 70 szkół),
 - liczba pracowników gminy, którzy podnieśli swoje kwalifikacje w wyniku szkoleń 918,57% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 40 osób, a po zmianach 70 osób).

Koordynator projektu wyjaśnił, że zwiększenie pierwotnej wartości ww. wskaźników wynikało z przystąpienia do Projektu nowych gmin. Znaczne przekroczenie ich wartości po zmianach wynikało z tego, że strona szwajcarska przywiązywała dużą wagę do promocji i edukacji Projektu. W związku z tym Komitet Sterujący podjął decyzję, że działania te wykonane zostaną w zdecydowanie większym zakresie.

- 2) Odnosnie zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem:
 - procent obniżenia azbestu w powietrzu – o 9,84% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wyniosła 5% i nie uległa zmianie),
 - zwiększenie liczby osób mieszkających w domach niezawierających azbestu – 128,12% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wyniosła 13 tys. osób i nie uległa zmianie).

Koordynator projektu wyjaśnił, że oba wyżej wymienione wskaźniki (wpisane w umowę) wynikają z szacunków własnych pracowników Urzędu. Umowa nie wskazywała metodologii ich pomiaru, dlatego 5% oszacowano na podstawie raportu Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie, w którym podano szacunkową wartość wyrobów zawierających azbest w Małopolsce w wielkości 940,73 tys. ton. Ilość azbestu została podzielona na 40 gmin (pierwotna ilość gmin przystępujących do Projektu), a wynik odniesiono jako procent do ilości zakładanego do usunięcia azbestu (20,77 tys. ton). Przy obliczeniach, popełniono jednak oczywistą pomyłkę arytmetyczną, w następstwie której zamiast 10% wyliczono 5% obniżenia ilości azbestu w powietrzu. Obecnie wskaźnik ten osiągnął poziom 9,84% obniżenia ilości azbestu w powietrzu i do końca realizacji Projektu zostanie z całą pewnością osiągnięty. Szacunek dotyczący zwiększenia osób mieszkających w domach niezawierających azbestu wynikał z tego, że w Projekcie zaplanowano zdemontowanie płyt azbestowych z około 3 tys. budynków mieszkalnych i przyjęto że średnio w jednym budynku mieszka 4 osoby. Faktycznie płyty azbestowe zdemontowano z 4 164 budynków mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 648-649, 650-651)

Realizacja wskaźników produktu (po zmianach) na dzień 30 września 2016 r. przedstawiała się następująco:

- 1) Odnosnie poprawy działania jednostek/wydziałów gminnych zajmujących się kwestiami środowiskowymi:
 - liczba zaangażowanych gmin 98,57% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 40 gmin, a po zmianach 70),
 - liczba szkoleń dla kluczowego personelu 107,69% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 10 szkoleń, a po zmianach 13),
 - liczba uczestników szkoleń 214,33% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 42 uczestników, a po zmianach 300),

Zgodnie z zapisami umowy wskaźnik liczby zaangażowanych gmin wynosił 70, ponieważ gmina, która pierwotnie wyraziła chęć przystąpienia do projektu (co zwiększyło wskaźnik z 69 do 70 gmin) ostatecznie nie podpisała umowy, co spowodowało wykonanie wskaźnika w 98,57%.

Koordynator projektu odnośnie niezrealizowania ww. wskaźnika wyjaśnił, że jedna gmina podjęła uchwałę o przystąpieniu do Projektu w następstwie czego zwiększono wskaźnik do 70 gmin. Jednak władze gminy Bolesław z nieznanых powodów nie podpisały ostatecznie umowy partnerstwa w Projekcie. Sytuacja ta miała miejsce w ostatnim wniosku o zmianę

umowy, gdy podejmowano działania w celu wykorzystania środków powstałych w wyniku oszczędności. Nieprzystąpienie przez gminę Bolesław do Projektu nie miało jednak wpływu na stopień realizacji innych wskaźników, gdyż planowany dla tej gminy zakres prac został przeniesiony do innych gmin partnerskich.

2) Odnośnie liczby zrealizowanych kampanii edukacyjno-informacyjno-promocyjnych:

- liczba konferencji 50% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła dwie konferencje i nie uległa zmianie),
- liczba uczestników konferencji 55% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 200 uczestników i nie uległa zmianie),
- liczba insertów w gazecie 100% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 5 insertów i nie uległa zmianie),
- liczba spotkań w szkołach 209,71% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 40 spotkań, a po zmianach 175 spotkań),
- liczba szkoleń 166,82% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 200 szkoleń, a po zmianach 220 szkoleń),
- liczba uczestników działań edukacyjno-promocyjnych 348,91% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 20 tys. uczestników i nie uległa zmianie),
- liczba rozdanych ulotek informacyjnych 94,23% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 175 tys. ulotek i nie uległa zmianie),
- liczba rozdanych kompletów gadżetów „Grupa Azbestozaurus” 115,66% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 12 tys. gadżetów i nie uległa zmianie),
- liczba odwiedzin strony internetowej 174,72% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 50 tys. odwiedzin i nie uległa zmianie),
- liczba postawionych tablic promocyjnych 98,59% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 40 tablic, a po zmianach 71 tablic),
- liczba postawionych banerów promocyjnych 100% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła dwa banery i nie uległa zmianie).

Koordynator projektu wyjaśnił, że wskaźnik liczby konferencji i uczestników konferencji nie został osiągnięty ponieważ na koniec Projektu planowana jest konferencja końcowa i wskaźniki te zostaną osiągnięte. Do końca 2016 r. zostanie również rozprowadzona pozostała ilość ulotek informacyjnych, tak więc również i ten wskaźnik zostanie osiągnięty w 100%. Odnośnie tablic promocyjnych Koordynator projektu wyjaśnił, że nie wykonano jednej tablicy z powodu rezygnacji z udziału w Projekcie gminy Bolesław.

3) Odnośnie wyeliminowania, usunięcia i unieszkodliwienia odpadów azbestowych:

- liczba budynków mieszkalnych z których usunięto azbest 103,12% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 3 085 budynków, a po zmianach 4 038 budynków),
- liczba innych budynków z których usunięto azbest 102,56%, w tym budynków publicznych 109,09% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 3 035 budynków, w tym 11 publicznych, a po zmianach 3 549 budynków, w tym 11 publicznych),
- ilość odpadów azbestowych w tonach 104,94% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 20 770 ton, a po zmianach 33 279 ton),
- ilość odpadów azbestowych w tonach usuniętych z budynków mieszkalnych 99,74% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 9 956 ton, a po zmianach 12 860 ton),
- ilość odpadów azbestowych w tonach usuniętych z innych budynków 123,66% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 7 587 ton, a po zmianach 9 149 ton),
- ilość odpadów azbestowych w tonach usuniętych z posesji 95,67% (w umowie podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 3 226 ton, a po zmianach 11 270 ton),
- zabezpieczenie odpadów azbestowych na drogach gminnych – łączna długość w metrach 22,97% (w umowie podstawowej nie przewidziano tego wskaźnika, a po jej zmianie wartość wskaźnika ustalono na 15 398 m),
- liczba budynków otrzymujących nowe dachy wg grupy docelowej, tj.: duże rodziny, rodziny zastępcze, rodziny o niskim dochodzie, osoby niepełnosprawne, gospodarstwa domowe znajdujące się w obszarze natura 2000 – 99,74% (w umowie

podstawowej wartość wskaźnika wynosiła 800 budynków, a po zmianach 486 budynków⁶).

Koordynator wyjaśnił, że wskaźniki ilości odpadów azbestowych w tonach usuniętych z budynków mieszkalnych, jak również ilości odpadów azbestowych w tonach usuniętych z posesji do końca realizacji Projektu osiągną 100%. Podobnie wskaźnik liczby budynków otrzymujących nowe dachy. Nie istnieje zagrożenie dla realizacji ww. wskaźników. Jedyne zagrożenie istnieje dla realizacji wskaźnika zabezpieczenia odpadów azbestowych na drogach, co było już przedmiotem wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli str. 650-652)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny dachów trzech budynków (dwóch zlokalizowanych w Szczucinie oraz jednego zlokalizowanego w Słupcu), z których zdemontowano płyty azbestowe. Oględziny potwierdziły fakt dokonania demontażu. Ponadto oględzinami objęto prace demontażowe (prowadzone przez pracowników firmy Ś. I. Sp. z o.o.) płyt azbestowych z dachu budynku zlokalizowanego na posesji prywatnej w Szczucinie. Zakres wykonanych prac zgodny był z postanowieniami umowy podpisanej z wykonawcą usługi demontażu.

(dowód: akta kontroli str. 653-664)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dotyczącym rzeczowej realizacji Projektu.

2. Finansowa realizacja Projektu

Opis stanu
faktycznego

Całkowita wartość realizowanego Projektu wyniosła 44 434 385 zł (12 459 986 CHF), w tym udział własny 6 665 158 zł (1 868 998 CHF), co stanowiło 15% wartości projektu. Dofinansowanie Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy wyniosło 37 769 227 zł (10 590 988 CHF). Według stanu na dzień 30 września 2016 r. łączne poniesione wydatki wyniosły 28 183 368,25 zł, w tym udział środków ze Szwajcarsko Polskiego Programu Współpracy wyniósł 23 955 861,39 zł, z czego zrefundowano 20 306 823,65 zł. Powstałe oszczędności, w kwocie 8 431 346 zł przeznaczono na rozszerzenie rzeczowego zakresu Projektu dotyczącego zabezpieczenia azbestu na drogach. Na dzień 30 września 2016 r. zaangażowanie wydatków wyniosło 63,4%, a po uwzględnieniu planowanych wydatków na zabezpieczenie azbestu na drogach wyniesie 82,4%.

Koordynator projektu wyjaśnił, że podejmowane są wszelkie działania zmierzające do pełnego wykorzystania powstałych oszczędności, łącznie z wnioskiem do strony szwajcarskiej o przesunięcie terminu zakończenia rzeczowej realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 665, 853-856)

Kwalifikowalność wydatków sprawdzono na próbie co najmniej 5% wydatków poniesionych w ramach każdej z pięciu umów na demontaż pokryć dachowych zawierających azbest i zbiórkę gruzu oraz sześciu umów na dostawę blachy na pokrycia dachowe. W umowach z wykonawcami na demontaż podawano kwotę szacowaną usługi, wynikającą z przyjętej ilości ton zdemontowanych pokryć dachowych (szacowanej i zgłoszonej przez koordynatorów gminnych) oraz ceny jednostkowej za jedną tonę.

Koordynator projektu wyjaśnił, że ostatecznie kwoty za usługi wynikające z wyżej opisanego szacunku były mniejsze od kwot zapłaconych za faktycznie wykonane usługi demontażu, co związane było z tym, że koordynatorzy woleli podać trochę zawyżony szacunek. Takie postępowanie chroniło ich przed sytuacją, w której zgłosiliby się chętni na usunięcie azbestu, a wykonawca usługi który wygrał przetarg, nie mógłby go usunąć z powodu wyczerpania limitu. Podobne różnice pojawiły się pomiędzy wartością blachy określoną w umowie, a wartością blachy faktycznie dostarczoną beneficjentowi. Różnice wynikały stąd, że kilku beneficjentów zrezygnowało z pomocy bądź zmarło. W umowach na demontaż pokryć dachowych zawierających azbest i zbiórkę gruzu⁷ nr.:

⁶ Przyczynę zmniejszenia wartości tego wskaźnika podano na str. 11 wystąpienia pokontrolnego.

⁷ Wszystkie wymienione umowy podpisano z firmą Ś. I. Sp. z o.o.

- BGP.04.272.1.1.2013 z 15 kwietnia 2013 r. na łączną kwotę 9 606,8 tys. zł (faktycznie wydano 6 971,4 tys. zł) sprawdzono faktury na kwotę 583 tys. zł,
- BGP.04.272.1.2.2014 z 29 kwietnia 2014 r. na łączną kwotę 5 774,5 tys. zł (faktycznie wydano 5 525,0 tys. zł) sprawdzono faktury na kwotę 433,9 tys. zł,
- BGP.04.272.1.1.2015 z 25 czerwca 2015 r. na łączną kwotę 7 311,8 tys. zł (faktycznie wydano 4 730,9 tys. zł) sprawdzono faktury na kwotę 325,9 tys. zł,
- BGP.04.272.1.4.2015 z 7 lipca 2015 r. na łączną kwotę 3 655,9 tys. zł (faktycznie wydano 2 804,7 tys. zł) sprawdzono faktury na kwotę 168,2 tys. zł,
- BGP.04.272.1.3.2016 z 23 maja 2016 r. na łączną kwotę 6 763,3 tys. zł (faktycznie wydano 1 107,8 tys. zł) sprawdzono faktury na kwotę 79,5 tys. zł.

Sprawdzone wydatki (łącznie 1 590,4 tys. zł, w tym kwalifikowalne 1 351,8 tys. zł) były zgodne z budżetem Projektu stanowiącym załącznik do umowy w sprawie jego realizacji. Do każdej faktury załączono protokół potwierdzający wykonanie usługi. Wszystkie ww. umowy objęte były postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 99-101, 223-421, 811)

W umowie na dostawę blachy nr.:

- BGP.04.272.2.4.2013 z 3 czerwca 2013 r. podpisanej z B. S. Sp. z o.o. na łączną kwotę 30,7 tys. zł sprawdzono jedną fakturę na ww. kwotę,
- BGP.04.272.1.4.2013 z 13 sierpnia 2013 r. podpisanej z B. S. sp. z o.o. na łączną kwotę 20,2 tys. zł sprawdzono jedną fakturę na ww. kwotę,
- BGP.04.272.2.2.2014 z 4 czerwca 2014 r. podpisanej z B. S. sp. z o.o. na łączną kwotę 3,4 tys. zł sprawdzono jedną fakturę na ww. kwotę,
- BGP.04.272.1.7.2014 z 8 października 2014 r. podpisanej z B. P. M. na łączną kwotę 280,6 tys. zł (faktycznie wydano 252,4 tys. zł) sprawdzono faktury na kwotę 14,1 tys. zł,
- BGP.04.272.1.3.2015 z 7 września 2015 r. podpisanej z T. J. R. na łączną kwotę 874,9 tys. zł (faktycznie wydano 823,9 tys. zł) sprawdzono faktury na kwotę 56,5 tys. zł,
- BGP.04.272.1.5.2016 z 8 września 2016 r. podpisanej z D. P. sp. z o.o. na łączną kwotę 2 035,3 tys. zł sprawdzono faktury na kwotę 3,2 tys. zł (zadanie określone w tej umowie było w trakcie realizacji i na dzień kontroli wystawiono siedem faktur na łączną kwotę 41,5 tys. zł).

Sprawdzone wydatki (łącznie 128,1 tys. zł, w tym kwalifikowalne 108,8 tys. zł) były zgodne z budżetem Projektu. Do każdej faktury załączono protokół potwierdzający odbiór blachy przez beneficjentów. Spośród sześciu umów trzy umowy objęte były postępowaniem przetargowym w trybie przetargu nieograniczonego, a w przypadku pozostałych trzech (odpowiednio na kwoty 30,7 tys. zł, 20,2 tys. zł i 3,4 tys. zł) zastosowano zapytania o cenę.

Koordynator Projektu wyjaśnił, że strona szwajcarska przekazała wytyczne, w których to zobligowała koordynatorów projektu do stosowania zapytań o cenę w przypadku umów o wartości nieprzekraczającej progów określonych przepisach o zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str.150-222, 829-838, 853-854)

Sprawdzenia kompletności wniosków o płatność kierowanych do IP dokonano w trzech spośród 16 wniosków kwartalnych, tj. wniosku nr 16 za drugi kwartał 2016 r. (dołączono 324 faktury, protokoły i inne dokumenty), wniosku nr 12 za drugi kwartał 2015 r. (dołączono 245 faktur, protokołów i innych dokumentów) oraz wniosku nr 10 za czwarty kwartał 2014 r. (dołączono 293 faktury, protokoły i inne dokumenty) W wyniku kontroli stwierdzono, że wnioski zawierały załączniki wymienione w § 12 ust. 7 umowy w sprawie realizacji Projektu, tj. potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie: faktur, protokołów potwierdzających wykonanie prac oraz wyciągów potwierdzających dokonanie przelewu, jak również zestawienie faktur i innych dokumentów załączonych do danego wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 666-791)

Za realizację Projektu odpowiedzialna była komórka organizacyjna Urzędu, tj. Biuro Projektu, które zgodnie z § 30 Zarządzenia nr 0050.2.76.2016 Burmistrza z dnia 29 września 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu zostało ustanowione zespołem zadaniowym funkcjonującym na prawach referatu i podlegającym bezpośrednio Burmistrzowi. Wcześniejsze wewnętrzne regulacje nie zmieniały charakteru i sposobu funkcjonowania Biura.

(dowód: akta kontroli str.792-794)

Koordynator projektu wyjaśnił, że zastosowano takie rozwiązanie organizacyjne, w którym przyjęto, że wyłącznie Instytucja Realizująca projekt, tj. Gmina sporządza wnioski o płatność w imieniu wszystkich partnerów Projektu. Gmina w imieniu wszystkich gmin partnerskich przeprowadzała postępowania przetargowe, zawierała umowy, prowadziła obsługę księgową, prawną i administracyjną. Wszystkie oryginały dokumentów przechowywane są w archiwach, a do gmin partnerskich przesyłane były jedynie kopie faktur wraz z rozliczeniem. W związku z powyższym mechanizmy kontroli stosowane do Projektu były takie same, jak do wszystkich innych procesów finansowych mających miejsce w Urzędzie i są opisane m.in. w zakładowym planie kont, instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych oraz instrukcji kancelaryjnej.

(dowód: akta kontroli str. 811)

Zarządzeniami Burmistrza nr 0050.2.58.2012 z 13 sierpnia 2012 r. i nr 0050.2.35.2014 z 28 lipca 2014 r. w sprawie zasad ewidencji wydatków realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków bezzwrotnych wprowadzono odrębny wykaz kont syntetycznych i analitycznych wraz z opisem sposobu księgowania. Ponadto odpowiednio w § 4 i 5 zarządzenia z 2012 r. i 2014 r. postanowiono, że dowody księgowe, umowy oraz inne dokumenty dotyczące danego Projektu podlegają przechowaniu przez okres 10 lat od początku roku następującego po roku obrotowym, którego dane zbory dotyczą. Prowadzona ewidencja księgowa dotycząca zarówno naliczenia dotacji, jak i dokonywania wydatków uwzględniała odrębne konta księgowe. Wylosowane do kontroli dowody źródłowe, księgowane były prawidłowo, zgodnie z ww. Zarządzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 795-810, 827-828)

Do prowadzenia działalności w ramach Projektu IR wykorzystywała odrębny rachunek bankowy nr 72 9464 0001 2001 0000 40110073, założony w B. S. w Szczucinie na podstawie umów nr 18/2008 i 4/BG/2011.

(dowód: akta kontroli str. 829-845)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dotyczącym finansowej realizacji Projektu.

3. Dokonywanie zmian w realizowanym Projekcie

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie § 25 ust. 4, § 18 ust. 2 oraz § 24 ust. 1 umowy w sprawie realizacji Projektu 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. 15-18)

W okresie realizacji Projektu IR złożyła jedenaście wniosków o zmianę Projektu. We wniosku z dnia 30 października 2012 r. zwrócono się o zwiększenie ilości odpadów azbestowych usuwanych z posesji oraz przesunięcie na ten cel środków finansowych z pozycji *Demontaż i usuwanie azbestu z dachów* na pozycję *Demontaż i usuwanie azbestu z posesji* w kwocie 1 699,53 tys. zł. Opiswana zmiana została uwzględniona w aneksie z dnia 1 lipca 2015 r.

Koordynator projektu wyjaśnił, że wystąpiono o zwiększenie wydatków na same usuwanie azbestu z posesji kosztem demontażu i usuwania azbestu, ponieważ w trakcie pierwszego naboru wniosków od beneficjentów okazało się, że istnieje większe zapotrzebowanie na usunięcie już zdemontowanych odpadów azbestowych aniżeli demontaż ich z dachów i w dalszym etapie usunięcie z posesji.

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

We wniosku z dnia 15 marca 2013 r. zwrócono się o zmianę funkcjonalności strony internetowej Projektu oraz przesunięcie kwoty 90,7 tys. zł z pozycji *Strona internetowa* na pozycję *Demontaż i usuwanie azbestu z dachów*. Opisywana zmiana została uwzględniona w aneksie z dnia 1 lipca 2015 r. i dotyczyła ostatecznie kwoty 128,7 tys. zł.

Koordynator projektu wyjaśnił, że w trakcie analiz pracownicy IR doszli do wniosku, że nie ma potrzeby budowania zaawansowanego i kosztownego portalu internetowego. Lepszym rozwiązaniem było założenie zwykłej strony internetowej informującej o Projekcie. Strona szwajcarska przystała na tą propozycję, a w toku rozmów zwiększono kwotę z 90,7 tys. zł do 128,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

We wniosku z 5 listopada 2013 r. zwrócono się o zwiększenie liczby gmin partnerskich biorących udział w Projekcie (z 40 do 48 gmin). Zwiększenie liczby gmin spowodowało automatyczne zwiększenie wartości wskaźników związanych m.in. z poprawą świadomości na temat zagrożeń związanych z azbestem oraz liczbą zrealizowanych kampanii edukacyjno-informacyjno-promocyjnych. Opisywana zmiana została uwzględniona w aneksie z dnia 1 lipca 2015 r.

Koordynator projektu wyjaśnił, że Projekt z założenia miał charakter otwarty, tzn. w sytuacji większego zainteresowania do Projektu mogło przystąpić więcej gmin. Na tym etapie z udziałem w Projekcie większej liczby gmin nie wiązało się zwiększenie ilości usuwanych odpadów azbestowych, gdyż przystąpienie nowych gmin do Projektu traktowano jako pewnego rodzaju zabezpieczenie osiągnięcia wskaźników usunięcia azbestu z dachów i posesji.

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

We wniosku z 25 sierpnia 2014 r. zwrócono się ponownie o zwiększenie ilości gmin partnerskich biorących udział w Projekcie (z 48 do 57). Zwiększenie ilości gmin spowodowało automatyczne zwiększenie wartości wskaźników związanych m.in. z poprawą świadomości na temat zagrożeń związanych z azbestem oraz liczbą zrealizowanych kampanii edukacyjno-informacyjno-promocyjnych. Ponadto zwrócono się o zwiększenie ilości azbestu usuwanego z posesji z 5,66 tys. ton do 7,66 tys. ton oraz przesunięcie kwoty 2 531,1 tys. zł z działania *Demontaż i usuwanie azbestu z dachów* na działanie *Usuwanie azbestu z posesji*. Opisywana zmiana została uwzględniona w aneksie z dnia 1 lipca 2015 r.

Koordynator projektu wyjaśnił, że po przeprowadzeniu postępowań o udzieleniu zamówień publicznych powstały oszczędności w Projekcie związane z powstałą różnicą pomiędzy zakładanymi w Projekcie cenami demontażu i usunięcia azbestu (1 400 zł/tona) oraz usunięcia azbestu (800 zł/tona) a ich wielkościami ustalonymi w drodze przetargu. Wielkości te wyniosły odpowiednio: od 537,84 zł/tona do 961,20 zł/tona i od 365,04 do 637,20 zł/tona (w zależności od przetargu). W takiej sytuacji pożądane było zwiększenie liczby partnerów w celu wykorzystania środków.

(dowód: akta kontroli str. 850-856)

We wniosku z 15 stycznia 2015 r. zwrócono się o zmiany pomiędzy poszczególnymi pozycjami w budżecie, tj. w związku z zakończeniem działalności w Projekcie przez Małopolską Agencję Energii i Środowiska (Partner Administrator Projektu) przeniesiono, przeznaczoną dla tej instytucji kwotę 419,9 tys. zł na działalność Biura Projektu w Szczucinie. Pozostałe przesunięcia w budżecie miały charakter techniczny. Opisywana zmiana została uwzględniona w aneksie z dnia 1 lipca 2015 r.

Koordynator projektu wyjaśnił, że w związku z likwidacją Małopolskiej Agencji Energii i Środowiska, IR przejęła jej obowiązki w zakresie koordynacji, promocji i edukacji w Projekcie. W następstwie zwiększono również liczbę osób pracujących w Biurze Projektu w Szczucinie o dwa etaty. Pracownicy Biura Projektu nie mieli wiedzy na temat przyczyn zakończenia działalności przez Małopolską Agencję Energii i Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

We wniosku z 19 lutego 2015 r. zwrócono się ponownie o zwiększenie liczby gmin partnerskich biorących udział w Projekcie (z 57 do 61). Zwiększenie liczby uczestników spowodowało automatyczne zwiększenie niektórych wartości wskaźników związanych m.in. z poprawą świadomości na temat zagrożeń związanych z azbestem oraz liczbą

zrealizowanych kampanii edukacyjno-informacyjno-promocyjnych. Nie dokonywano zmian w budżecie. Opisywana zmiana została uwzględniona w aneksie z dnia 1 lipca 2015 r.

Koordynator projektu wyjaśnił, że dalsze zwiększanie liczby gmin partnerskich biorących udział w Projekcie cały czas związane było z rosnącym zainteresowaniem gmin w Małopolsce. Podejmując decyzję o przyjęciu nowych gmin, brano pod uwagę powstałe oszczędności po przetargowe, które dodatkowo zwiększały się w skutek zmiany kursu walut. Większa liczba gmin w Projekcie zwiększała prawdopodobieństwo wykorzystania środków.

Znaczna różnica w czasie pomiędzy datami składania wniosków o zmiany w Projekcie, a aneksem umowy (z 1 lipca 2015 r.) związana była z tym, że strona szwajcarska wyrażała zgodę dla proponowanych przez IR zmian, o czym informowała oficjalnie na piśmie. Dlatego też IP akceptowała wnioski o płatność. Strona szwajcarska wołała ująć wszystkie zmiany łącznie w jednym aneksie. Po dokonaniu ustaleń (telefonicznych, mailowo lub w bezpośrednich spotkaniach) dotyczących proponowanych zmian w projekcie, strona szwajcarska wyrażała ustną zgodę na złożenie wniosku o zmianę. Następnie IR składała wniosek o zmianę i każdorazowo po złożeniu wniosku otrzymywała od strony szwajcarskiej lub IP pisemną akceptację na proponowane zmiany. Aneksy sporządzano nie po każdym wniosku, ale na życzenie strony szwajcarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

We wniosku z 27 listopada 2015 r. zwrócono się o zwiększenie liczby gmin partnerskich biorących udział w Projekcie (z 61 do 70), zwiększenie ilości azbestu demontowanego i usuwanego z dachów budynków z 9,96 tys. ton do 10,46 tys. ton (dotyczy budynków mieszkaniowych) i z 7,59 tys. ton do 8,23 tys. ton (dotyczy budynków innych niż mieszkaniowe), jak również zwiększenie ilości azbestu usuwanego z posesji z 7,66 tys. ton do 11,83 tys. ton. Zwrócono się również o zmianę niektórych wskaźników dotyczących m.in. szkoleń, działań edukacyjno-promocyjnych i liczby osób otrzymujących wsparcie w postaci nowego pokrycia dachowego dla osób najuboższych. Ponadto po raz pierwszy wprowadzono do Projektu nowy zakres zadania w postaci zabezpieczenia odpadów azbestowych na drogach (na długości 4,89 km), na kwotę 2 758,4 tys. zł. Opisywane zmiany zostały uwzględnione w aneksie z dnia 16 czerwca 2016 r.

Koordynator projektu wyjaśnił, że strona szwajcarska zgodziła się na rozszerzenie zakresu rzeczowego zadania, gdyż powstały oszczędności w Projekcie, a liczba nowo przyjętych gmin dawała duże prawdopodobieństwo pełnego wykorzystania przyznanych środków. Koordynator projektu podkreślił, że jeszcze w 2014 r. zwracano się w bezpośrednich rozmowach z zapytaniem do strony szwajcarskiej o możliwość rozszerzenia Projektu i przeznaczenia powstałych oszczędności na ten cel. Jednak przyzwolenie na taką zmianę wyrażono dopiero w listopadzie 2015 r. Dlatego też we wniosku z listopada zwrócono się o rozszerzenie zadania o nowy zakres. Zwracano również uwagę, że wskaźnik dostarczenia blachy na dachy w budynkach mieszkalnych dla najuboższych (dostarczanej przy demontażu azbestowych pokryć dachowych) może zostać nie osiągnięty ze względu na to, że zdecydowanie większa ilość tego typu pokrycia zalegała na budynkach innych niż mieszkalne. Dodatkowo problem stanowiło niskie kryterium dochodowe, które spełniało niewielu beneficjentów i konieczność pokrycia przez tych beneficjentów kosztów robocizny we własnym zakresie. Dlatego też strona szwajcarska wyraziła zgodę na zmniejszenie tego wskaźnika z 800 do 386 budynków mieszkalnych (tj. do ilości zakontraktowanych budynków).

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

We wniosku z 28 grudnia 2015 r. zwrócono się o zwiększenie ilości demontowanego i usuwanego azbestu z 10,46 tys. ton do 12,86 tys. ton (dotyczy budynków mieszkalnych) i 8,23 tys. ton do 9,15 tys. ton (dotyczy budynków innych niż mieszkalne) oraz zmniejszono ilość usuwanego azbestu z posesji z 11,83 tys. ton na 11,27 tys. ton. Zwiększono również długość dróg na których zabezpieczano azbest z 4,89 km do 12,91 km (na ten cel przeznaczono kwotę 4 311,2 tys. zł), jak również liczbę najuboższych otrzymujących pomoc w postaci dostawy blachy do budynków mieszkalnych z 386 do 486. Opisywane zmiany zostały uwzględnione w aneksie z dnia 16 czerwca 2016 r.

Koordynator projektu wyjaśnił, że nie było możliwości jednorazowego zwiększenia ilości usuwanego oraz demontowanego i usuwanego azbestu, jak również długości dróg, ponieważ w Projekcie brało udział 70 gmin, które w różnym czasie identyfikowały i zgłaszały swoje potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

We wniosku z 12 stycznia 2016 r. zwrócono się o zwiększenie długości dróg, na których dokonywano zabezpieczenia azbestu z 12,91 km do 15,39 km. Na ten cel przeznaczono kwotę 1 361,8 tys. zł. Opisywane zmiany zostały uwzględnione w aneksie z dnia 16 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

We wniosku z 4 października 2016 r. zwrócono się o zgodę na przesunięcie kwot 882,5 tys. zł z zabezpieczenia odpadów na drogach i usuwania azbestu z posesji na demontaż i usuwanie azbestu z dachów. We wniosku z 21 października 2016 r. zwrócono się m.in. o zmniejszenie liczby gmin z 70 na 69, co spowodowało zmianę niektórych wskaźników rezultatu i produktu, zwiększenie ilości azbestu usuwanego z 12,86 tys. ton do 12,90 tys. ton (dotyczy budynków mieszkalnych) oraz z 9,15 tys. ton do 11,35 tys. ton (dotyczy budynków innych niż mieszkalne). Ponadto zwiększono liczbę najuboższych otrzymujących pomoc w postaci dostawy blachy do budynków mieszkalnych z 486 do 700.

Koordynator projektu wyjaśnił, że ostatnie dwa wnioski złożono w trakcie trwania kontroli i jeszcze nie uzyskano pełnej akceptacji strony szwajcarskiej i nie podpisano aneksów. Proponowane zmiany mają na celu zapewnienie pełnego wykorzystania środków powstałych w wyniku oszczędności. Koordynator projektu wyjaśnił, że we wniosku z 21 października 2016 r. zwrócono się również o przesunięcie ostatecznego terminu zakończenia rzeczowej realizacji Projektu z 31 grudnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. W ocenie koordynatora jest duża szansa, że termin ten zostanie przesunięty, a w konsekwencji zapewni to pełne wykorzystanie środków powstałych w wyniku oszczędności po przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

Kontrola NIK nie wykazała przypadków nieuzasadnionego lub niegospodarnego wprowadzenia zmian do Projektu. Nie stwierdzono również przypadków dokonania zmian w Projekcie pomimo braku zgody IP, KIK lub strony szwajcarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 851-856)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie dokonywania zmian w realizowanym Projekcie.

4. Wykonywanie obowiązków w zakresie sprawozdawczości z realizacji Projektu

Opis stanu
faktycznego

IR sporządzała i przekazywała do IP kwartalne i roczne sprawozdania z realizacji Projektu, które zawierały m.in. wykaz poniesionych wydatków (finansowe postępy w realizacji Projektu) oraz informacje o wielkości osiągniętych wskaźników (rzeczowe postępy w realizacji Projektu). Rzetelność danych wykazanych w sprawozdaniach w zakresie poniesionych wydatków sprawdzono na podstawie badania 5% próby wydatków⁸, o której mowa w punkcie drugim wystąpienia. Wszystkie wybrane do badania faktury (oraz załączone do nich protokoły potwierdzające wydatek) ujęte były w należytej wartości w sprawozdaniach z realizacji Projektu. Dodatkowo sprawdzono zgodność kwoty wydatków wykazanych we wszystkich sprawozdaniach za okres realizacji Projektu z ewidencją księgową. Nie stwierdzono różnic pomiędzy kwotami wykazanymi w sprawozdaniu, a zapisami konta 130 rachunek bankowy. W okresie realizacji Projektu IR terminowo przekazywała raporty do IP.

(dowód: akta kontroli str. 902-905)

⁸ Wydatki te zostały ujęte w sprawozdaniach kwartalnych z całego okresu realizacji Projektu (łącznie 17 sprawozdań).

Rzetelność wielkości wskaźników wykazanych w sprawozdaniach sprawdzono na przykładzie dwóch kluczowych dla realizacji Projektu wskaźników (tj.: ilości zdemontowanego i usuniętego azbestu z budynków mieszkalnych oraz liczby budynków otrzymujących nowe dachy) wykazanych w sprawozdaniach za czwarty kwartał 2014 r. i 2015 r. oraz drugi kwartał 2016 r. Wartość wskaźnika ilości zdemontowanego i usuniętego azbestu wynosiła odpowiednio 5 388 ton, 9 648 ton oraz 10 443 ton i była zgodna z ilością zdemontowanego i usuniętego azbestu wykazanego w protokołach z wykonania usług. Wartość wskaźnika budynków otrzymujących nowe dachy wynosiła odpowiednio 71, 302 oraz 364 i była zgodna z ilością budynków otrzymujących nowe dachy wykazaną w protokołach potwierdzających odbiór blachy.

(dowód: akta kontroli str. 903-905)

Dodatkowo sprawdzono trzy wskaźniki dotyczące kampanii promocyjno-informacyjno-edukacyjnej (tj.: liczbę konferencji, liczbę uczestników konferencji oraz liczbę insertów w gazecie) wykazanych w sprawozdaniach za czwarty kwartał 2014 r. i 2015 r. oraz drugi kwartał 2016 r. W wyniku analizy list obecności ustalono, że przeprowadzono jedną konferencję, w której uczestniczyło 100 osób. Ponadto wykupiono odpowiednio dwa, cztery i pięć insertów w prasie lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 903-905, 888-901)

Gminy partnerskie nie sporządzały sprawozdań częściowych, jak również nie brały udziału w procedurze sporządzania sprawozdań kwartalnych i rocznych. Wszelkie informacje niezbędne do sporządzenia sprawozdań pozyskiwano i przetwarzano bezpośrednio w IR.

(dowód: akta kontroli str. 903-905)

Ustalone
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 sprawozdawczości z realizacji Projektu.

5. Wykonywanie obowiązków w zakresie promocji Projektu

Opis stanu
faktycznego

Co roku pracownicy Biura Projektu opracowywali i przedkładali Komitetowi Sterującemu (w jego skład wchodziłi wszyscy burmistrzowie i wójtowie gmin partnerskich) roczny plan promocji i informacji oraz działań edukacyjnych. W dokumencie tym zaplanowano m.in.:

- działania promocyjne podejmowane w radiu, telewizji i prasie lokalnej (w tym w Internecie),
- spotkania edukacyjne z dziećmi i młodzieżą w szkołach i przedszkolach oraz imprezy plenerowe w gminach partnerskich,
- wydatki związane z zakupem gadżetów promocyjnych (plecaki, breloczki, kredki, pendrajwy i in.), wykonaniem ulotek i książeczek oraz billboardów (rolapów).

(dowód: akta kontroli str. 503-588, 604-624)

Co kwartał do wniosku o płatność Gmina dołączała sprawozdanie z działań edukacyjno-promocyjnych. Podawane informacje dotyczyły strony internetowej, kampanii w mediach, programów edukacyjnych, konferencji oraz przygotowanych materiałów promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 599-603)

Zakres zrealizowanych działań kampanii edukacyjno-informacyjno-promocyjnej opisano w punkcie pierwszym wystąpienia.

Zgodnie z pkt 3.4.1 wytycznych *Informacja i promocja. Wytyczne dla beneficjentów* dla projektów realizowanych w ramach Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy w przypadku projektów o strukturze rozproszonej tablice informacyjne należało umieścić w wybranych lokalizacjach, np. przed siedzibą beneficjenta. W toku kontroli dla wybranych dziesięciu gmin partnerskich z terenu województwa małopolskiego uzyskano pisemne i fotograficzne potwierdzenie (przesłane mailem) oznakowania budynku urzędu gminy lub miasta. Tablice informacyjne zawierały m.in. wymagane logotypy, informację o wsparciu w dwóch językach, wartość współfinansowania wyrażoną we frankach szwajcarskich, tytuł projektu oraz beneficjenta, co zgodne było z ww. wytycznymi. Działania Gminy w zakresie

promocji zgodne były podpisaną umową w sprawie dofinansowania projektu, jak również z ww. wytycznymi.

(dowód: akta kontroli str. 625-647)

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 realizacji obowiązków dotyczących promocji Projektu.

6. Wykonywanie obowiązków w zakresie archiwizacji dokumentacji Projektu

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 7 ust. 4 umowy w sprawie realizacji Projektu IR zobowiązała się do przechowywania w całości dokumentacji związanej z realizacją projektu w okresie 10 lat od dnia zakończenia projektu. Ten sam wymóg został zapisany w umowach partnerskich podpisywanych z gminami biorącymi udział w projekcie oraz w odrębnie składanych przez nich oświadczeniach. IR i partnerzy projektu zobowiązali się do przechowywania dokumentów w sposób zapewniający dostępność, poufność i bezpieczeństwo oraz do informowania IP o miejscu ich archiwizacji.

(dowód: akta kontroli str. 7, 857-870)

W § 4 zarządzenia Burmistrza nr 0050.2.58.2012 z 13 sierpnia 2012 r. w sprawie zasad ewidencji wydatków realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków bezzwrotnych zapisano obowiązek przechowywania dokumentów przez 10 lat od początku roku następującego po roku obrotowym, którego dane zbiory dotyczą.

(dowód: akta kontroli str. 795)

W wyniku przeprowadzonych oględzin pomieszczenia archiwalnego ustalono, że dokumenty realizowanego Projektu przechowywane są w segregatorach na półkach, w sposób uporządkowany, zapewniający szybki i łatwy do nich dostęp.

(dowód: akta kontroli str. 873-876)

W wyniku badania 5% próby wydatków (o których mowa w punkcie 2 wystąpienia) ustalono, że kontrolowana dokumentacja Projektu była oryginalna, czytelna i kompletna. IR przechowuje całą dokumentację Projektu w oryginale, poza wnioskami mieszkańców o usunięcie lub usunięcie i demontaż odpadów azbestowych. Kserokopie wymienionych dokumentów znajdują się w gminach partnerskich, za wyjątkiem wniosków mieszkańców, które gminy przechowują w oryginale.

(dowód: akta kontroli str. 903)

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 archiwizacji dokumentacji Projektu.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁹, wnosi o podjęcie dodatkowych działań w zakresie upowszechnienia informacji wśród mieszkańców, którzy mogliby skorzystać ze wsparcia w formie usunięcia azbestu z dachów lub zalegającego na posesjach oraz darmowej dostawy blachy, w celu jak największego wykorzystania powstałych oszczędności.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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 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 wniosku pokontrolnego 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 24 listopada 2016 r.

Kontroler

Mariusz Pindral
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor