



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia grudnia 2011 r.

**Pan
Krzysztof Hetman
Marszałek Województwa Lubelskiego**

LLU-4101-27-01/2011
P/11/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę wybranych zagadnień związanych z pozyskiwaniem środków z budżetu Unii Europejskiej przez małe jednostki samorządu terytorialnego. Kontrolą objęto lata 2007 - 2011 (do 30 czerwca).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadniają: zgodny z obowiązującymi procedurami przebieg procesów naboru i oceny (z jednym wyjątkiem) wniosków o dofinansowanie projektów środkami z budżetu Unii Europejskiej (UE), a także działania Urzędu w celu rozpropagowania wśród potencjalnych beneficjentów, w tym jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.), możliwości pozyskiwania środków unijnych, rozpoznania i uwzględnienia ich potrzeb w zakresie kierunków wsparcia tymi środkami oraz stworzenia systemu pomocy i ułatwień w zakresie przygotowania wniosków aplikacyjnych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zawyżeniu w jednym przypadku oceny merytorycznej projektu w wyniku nieprzestrzegania ustalonych zasad punktacji,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- nieinformowaniu, w okresie od 26 maja 2009 r. do 25 kwietnia 2011 r., wnioskodawców o przysługującym im prawie wniesienia środków odwoławczych w przypadku umieszczenia ich wniosków na liście rezerwowej,
- niewyczerpującym uzasadnieniu, w jednym przypadku, przyczyn odmowy przyznania pomocy w ramach PROW oraz braku pouczenia o przysługujących środkach odwoławczych,
- dokonaniu przez Zarząd Województwa Lubelskiego (ZWL) zmian na liście rankingowej wniosków o dofinansowanie projektów ocenionych w ramach konkursu nr 13/RPOWL/8.2/2009, a następnie wyboru do dofinansowania projektów z tej listy w oderwaniu od ich oceny merytorycznej, co podważało sens przeprowadzenia tej oceny.

1. W kontrolowanym okresie ZWL pełnił funkcję Instytucji Zarządzającej (IZ) Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 (RPO WL), Instytucji Pośredniczącej (IP) we wdrażaniu komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013 (PO KL) i Instytucji Wdrażającej (IW) dla wybranych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW).

Dokumenty programowe RPO WL na etapie ich tworzenia były szeroko konsultowane, co pozwoliło rozpoznać i uwzględnić w nich potrzeby i oczekiwania potencjalnych beneficjentów, w tym j.s.t., w zakresie kierunków i rozmiarów pożądanego wsparcia środkami z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Zawarte w dokumentach programowych ułatwienia w pozyskiwaniu środków w ramach RPO WL, adresowane do wszystkich rodzajów beneficjentów, w tym j.s.t., w szczególności polegały na:

- preselekcyjnym systemie naboru wniosków aplikacyjnych, polegającym na odstąpieniu od wymogu przedkładania kompletnej i kosztochłonnej dokumentacji projektowej na etapie zgłaszania wniosku. Złożenie kompletnej dokumentacji wymagane było jedynie od wnioskodawców, których projekty zostały przez ZWL wybrane do dofinansowania (w terminie do sześciu miesięcy od dnia wyboru);
- odstąpieniu od wymogu dołączania do wniosku: pełnej dokumentacji technicznej (na rzecz wyciągu z tej dokumentacji), wypisu z ksiąg wieczystych (na rzecz oświadczeń o posiadaniu prawa do nieruchomości, na której realizowany jest projekt), uchwały budżetowej j.s.t. zabezpieczającej środki na realizację inwestycji lub wieloletniego planu inwestycyjnego (na rzecz uchwały intencyjnej właściwego organu o zapewnieniu w budżecie jednostki środków na pokrycie wkładu własnego wnioskodawcy).

Ułatwienia dla małych j.s.t. polegały na:

- w ramach *V Osi Priorytetowej Działanie 5.2 Lokalny układ transportowy* wydzielono środki na projekty dotyczące budowy i modernizacji dróg gminnych, co zmniejszyło

konkurencję małych j.s.t. z dużymi beneficjentami (ZDW², ZDP³), dla których zorganizowano odrębne konkursy. Ponadto, zgodnie z oczekiwaniami j.s.t., w konkursie zorganizowanym w 2009 r. (nr 01/RPOWL/5.2/2009) zmniejszono poziom dofinansowania projektów drogowych do 50% kosztów kwalifikowanych, dzięki temu dofinansowanie uzyskały wszystkie projekty zgłoszone przez gminy;

- przy wyborze projektów w ramach *IV, VI, VII i VIII Osi priorytetowej* zastosowano kryterium lokalizacyjne, premiujące projekty zlokalizowane na terenie obszarów wiejskich, co ułatwiało pozyskanie środków małym j.s.t.

W toku konsultacji społecznych dokumentów programowych PO KL, prowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) jako IZ, IP zwracała uwagę na potrzeby j.s.t. z terenów wiejskich, w szczególności na celowość inwestowania w małe i średniej wielkości miasta, skupiające instytucje edukacyjne i wspierające przedsiębiorczość.

Istotą PROW było natomiast jego zorientowanie na potrzeby małych j.s.t. Wyrażało się to m.in. premiowaniem projektów z terenu gmin o niskim dochodzie podatkowym per capita i wysokim wskaźniku bezrobocia w powiecie, na obszarze którego leży gmina. Jednocześnie, w ramach kryterium regionalnego preferowano obszary o słabej gęstości zaludnienia.

W ocenie NIK, Urząd w wystarczającym stopniu rozpropagował, w tym wśród małych j.s.t., informacje o możliwości pozyskiwania środków unijnych. Do wszystkich potencjalnych beneficjentów, na takich samych zasadach, różnymi kanałami kierował liczne i różnorodne materiały informacyjno-promocyjne. Oferował im też m.in.: możliwość uczestnictwa w szeregu szkoleniach specjalistycznych, uzyskania informacji w głównym i regionalnych punktach informacyjnych, korzystania z bezpłatnych infolinii, dostęp do bieżących informacji i materiałów programowych zamieszczonych na stronach internetowych poszczególnych programów operacyjnych⁴.

2. Proces naboru i oceny 26 zbadanych wniosków⁵ o dofinansowanie projektów ze środków UE był zgodny z obowiązującymi procedurami.

Kontrola wykazała, że nabór, a następnie ocena formalna i merytoryczna tych wniosków, poza jednym przypadkiem, odbywały się zgodnie z procedurami określonymi w regulaminach ogłoszonych konkursów i instrukcjach wykonawczych. Wyznaczone

² Zarząd Dróg Wojewódzkich.

³ Zarząd Dróg Powiatowych.

⁴ Zawierających w szczególności: informacje o tych programach, ich ofercie, ogłaszanych konkursach, formularze i kreatory wniosków, newsletter (RPO, PO KL, PROW) i moduł FAQ (RPO, PO KL) lub zakładkę pytania i odpowiedzi (PROW).

⁵ Badaniem objęto celowo dobraną próbę wniosków j.s.t., w tym 15 odrzuconych i 11 umieszczonych na listach rezerwowych z gmin: Jabłonna, Józefów n. Wisłą, Szastarka i Telatyn oraz Powiatów: białskiego i puławskiego. Badana próba obejmowała osiem wniosków odrzuconych w PO KL, cztery odrzucone i 11 umieszczonych na listach rezerwowych w RPO WL oraz trzy wnioski odrzucone w PROW. Stanowiło to 51,7% wniosków odrzuconych tych jednostek (29 szt.) i 100% umieszczonych na listach rezerwowych.

w ogłoszeniach terminy naboru wniosków były zgodne z określonymi w procedurach. Po ogłoszeniu konkursów nie zmieniano zasad udzielania dofinansowania projektów. Badane wnioski zostały ocenione na podstawie kryteriów zatwierdzonych przez komitety monitorujące ww. programy operacyjne, terminowo⁶, z zachowaniem zasady „dwóch par oczu”. Przeprowadzenie oceny wniosków zostało właściwie udokumentowane. Osoby oceniające wnioski złożyły deklaracje poufności i bezstronności. W przypadku wzywania wnioskodawców do uzupełnienia lub poprawy wniosków precyzyjnie wskazywano zakres koniecznych zmian i uzupełnień oraz zgodny z procedurami termin na ich dokonanie. Protesty j.s.t. w związku z negatywną oceną wniosków rozpatrywane były terminowo i z zachowaniem zasady bezstronności.

Badanie oceny 15 projektów zgłoszonych w ramach RPO WL wykazało jeden przypadek zawyżenia (o sześć pkt) oceny merytorycznej projektu wskutek zignorowania przez oceniających obowiązującej skali punktacji za relację korzyści ekonomicznych do kosztów projektu, wynikającą ze Studium wykonalności. Nie miało to jednak wpływu na wybór projektów do dofinansowania⁷. Od 2009 r. wprowadzono w Urzędzie mechanizmy zapobiegające wystąpieniu podobnych nieprawidłowości.

Uwagi NIK dotyczyły zaniechania, w okresie od 26 maja 2009 r. do 25 kwietnia 2011 r., informowania beneficjentów o przysługujących im środkach odwoławczych w przypadku umieszczenia wniosków zgłoszonych w ramach konkursów RPO WL na listach rezerwowych. Dotyczyło to trzech (spośród badanych) wniosków z lipca 2009 r. i było zgodne z postanowieniami instrukcji wykonawczych RPO WL⁸, wg których „negatywnej oceny projektu nie należy utożsamiać z sytuacją, w której projekt uzyskał wystarczającą ilość punktów, aby zakwalifikować się do dofinansowania, jednakże ze względu na wyczerpanie alokacji, jego dofinansowanie nie jest możliwe. W takiej sytuacji środek odwoławczy nie przysługuje”. Stanowisko takie zaczerpnięto z wytycznych MRR z 18 lutego 2009 r.⁹ oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁰ dotyczącego interpretacji art. 30a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹¹. Naruszało

⁶ Z uwzględnieniem przedłużeń terminów oceny formalnej i/lub merytorycznej w związku z napływem dużej liczby wniosków. O każdym przypadku przedłużenia terminów oceny wniosków i ich przyczynach beneficjentów informowano na stronach internetowych IZ/IP przed upływem terminów pierwotnie określonych w dokumentacji konkursowej, przewidującej możliwość takich przedłużeń.

⁷ Mimo zawyżonej oceny projekt zajął dopiero 16 pozycję w rankingu i 14 pozycję na liście rezerwowej, a następnie wnioskodawca zrezygnował z ubiegania się o dofinansowanie. Dostępna alokacja środków pokryła potrzeby trzech pierwszych i częściowo czwartego projektu z listy rankingowej obejmującej 56 wniosków.

⁸ W wersjach od 4 do 10.

⁹ Pt. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytyczne w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r.* (znak MRR/H/23(1)02/2009), dostępne na stronie internetowej MRR.

¹⁰ M.in.: II GSK 92/10 z dnia 18 lutego 2010 r. – Lex nr 663512, II GSK 174/10 z dnia 10 marca 2010 r. – Lex nr 604980.

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm., dalej „uzppr”.

to jednak przepisy ww. ustawy, która w art. 30b ust. 2 stanowi, że system realizacji programu operacyjnego musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie. Było również niezgodne z interpretacją zawartą w zmienionych wytycznych MRR z 11 sierpnia 2010 r.¹² i późniejszym orzecznictwem NSA¹³, utożsamiającymi umieszczenie projektu na liście rezerwowej z oceną negatywną. Obowiązek informowania beneficjenta o przysługującym mu środku odwoławczym w sytuacji umieszczenia jego wniosku na liście rezerwowej przywrócono w Urzędzie dopiero od 26 kwietnia 2011 r., w związku z wyrokiem NSA II GSK 73/11 z dnia 15 lutego 2011 r., bezpośrednio odnoszącym się do procedury odwoławczej w ramach RPO WL. Późne przywrócenie tego obowiązku wyjaśniano niejednolitym orzecznictwem NSA w tym zakresie oraz niezobowiązującym charakterem wytycznych MRR.

W ocenie NIK, niewystarczające było uzasadnienie odmowy przyznania pomocy Gminie Szastarka na jej wniosek złożony do Lokalnej Grupy Działania w ramach konkursu PROW, przekazany do Urzędu 29.06.2010 r. W skierowanym w tej sprawie do Gminy piśmie z 20.10.2010 r. nie przywołano konkretnego przepisu stanowiącego podstawę prawną odmowy udzielenia pomocy, a w przypisie do uzasadnienia faktycznego, stwierdzającego, że „wnioskodawca pomimo wezwania nie usunął w terminie żadnych nieprawidłowości lub braków” wskazano błędnie § 11, zamiast § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r.¹⁴, że beneficjent może wnioskować o przywrócenie terminu wykonania czynności w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy. Pismo nie zawierało pouczenia o prawie, trybie i terminie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, przysługującym z mocy art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁵, a jedynie o możliwości wniesienia do Urzędu, w terminie 14 dni, wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Stwierdzone nieprawidłowości dyrektor Departamentu Koordynacji Projektów Europejskich tłumaczył brakiem możliwości edycji i korygowania pisma proceduralnego P-7017/v.1/z, otrzymanego z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W pismach proceduralnych P-7017/v.3/z powyższe mankamenty zostały wyeliminowane, co potwierdziła analiza pisma z 01.08.2011 r. skierowanego w związku z odmową udzielenia pomocy Gminie Telatyn.

¹² Znak: MRR/H/23(2)08/2009.

¹³ M.in. postanowieniem II GSK 847/10 z dnia 18 sierpnia 2010 r. - Lex nr 663502.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. nr 138., poz. 868 ze zm.)

¹⁵ Dz. U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

Nierzetelne i podważające celowość poddawania projektów ocenie merytorycznej niezależnej od ZWL były ich przesunięcia na liście rankingowej konkursu nr 13/RPOWL/8.2/2009 Działanie 8.2 Infrastruktura szkolna i sportowa, dokonane uchwałą ZWL Nr CCXCIV/3848/10 z dnia 09 lutego 2010 r., oraz wybór do dofinansowania projektów z tej listy, bez względu na wyniki ich oceny merytorycznej. Powyższą uchwałą ZWL do dofinansowania zakwalifikował 42 projekty, które z oceny merytorycznej i strategicznej uzyskały od 98 do 65 pkt i na liście rankingowej przed zmianami zajęły miejsca: 1–7 (11 projektów), 9–15 (23), 17 (1), 19 (3), 20 (1), 23 (1), 29 (1) i 47 (1). Jednocześnie dofinansowania pozbawiono trzy projekty ocenione na: 94 pkt (projekt powiatu ryckiego), 90 pkt (gminy Parczew) i 86 pkt (miasta Dęblin), które zajęły odpowiednio: czwarte, ósme i 12 miejsce w rankingu, oraz dwa (miasta Biłgoraj i powiatu łukowskiego) z pięciu projektów ocenionych na 84 pkt i uplasowanych na 15 miejscu listy rankingowej. Na wyższe pozycje ZWL przesunął dziewięć projektów, z tego ośmiu przyznał dofinansowanie, mimo iż na liście rankingowej zajmowały pozycje: 49, 54, 57, 61, 63, 70, 91, 92 i 134 i w ramach dostępnej alokacji nie kwalifikowały się do dofinansowania, zaś jeden projekt (miasta Kraśnik) umieścił na pierwszym miejscu listy rezerwowej, mimo iż na liście rankingowej zajmował 91 pozycję. Powyższe działanie znajdowało podstawę w Instrukcji wykonawczej RPO WL z 26.05.2009 r. i regulaminie ww. konkursu, jednak przyjęte w instrukcji i regulaminie kryteria, na podstawie których ZWL mógł dokonywać zmian na liście rankingowej, nie znajdowały podstaw w Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli dla RPO WL i nie zostały zatwierdzone przez Komitet Monitorujący. Potwierdziła to kontrola doraźna MRR¹⁶. Tym samym nie dopełniono wymogów art. 65 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) 1260/1999 (Dz. U. L 210.25 z 31 lipca 2006 r. s. 25-78) oraz przepisów art. 26 ust. 1 pkt 4 uzppr. NIK zauważa jednak, że w związku z uwagami wspomnianej kontroli MRR i stanowiskiem Komisji Europejskiej¹⁷, ZWL uchylił (17.08.2010) r. uchwałę Nr CCXCIV/3848/10 z 09.02.2010 r., przywracając tym samym ranking projektów zgodny z wynikami ich oceny oraz podjął uchwały zapewniające zgodny z wynikami tej oceny wybór projektów do dofinansowania w ramach dostępnej alokacji środków z EFRR. Ponadto w dniu 07.12.2010 r. usunął z Instrukcji wykonawczej RPO WL zapisy pozwalające poprzednio na dokonywanie zmiany kolejności projektów na listach rankingowych.

¹⁶ Informacja pokontrolna przekazana przy piśmie MRR DKR-IV-82636-1-KS/10 z 30.04.2010 r.

¹⁷ Wyrażonym w piśmie DG REGIO.H1 BG/sp D(2010) 870399 z 13.07.2010 r.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości zostały już wyeliminowane. Dlatego też, przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych oraz nie oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka informacji, o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy o NIK.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.