



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-26-01/2012

P/12/114

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/114 - Koordynacja i realizacja działań z zakresu infrastruktury komunalnej finansowanej ze środków Unii Europejskiej na Wspólną Politykę Rolną i z funduszy strukturalnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Typiak, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83673 z dnia 18.10.2012 r., 2. Artur Bokiniec, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83697 z dnia 12.11.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-074 Lublin (dalej: UMWL).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Hetman, Marszałek Województwa Lubelskiego. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Samorząd Województwa Lubelskiego prawidłowo wdrażał i koordynował realizację działań z zakresu infrastruktury komunalnej w ramach: Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 (dalej: RPO WL) i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: PROW). Pozytywnie oceniono:

- wykorzystanie przyznanej na realizację zadań alokacji w ramach RPO WL oraz PROW,
- zapewnienie zgodności kryteriów przyznawania pomocy finansowej z dokumentami strategicznymi Województwa Lubelskiego,
- prawidłowe weryfikowanie wniosków o dofinansowanie w ramach RPO i PROW,
- skuteczne działania podejmowane w celu zapobiegania podwójnemu finansowaniu projektów, polegające m.in. na weryfikacji zgodności projektów z linią demarkacyjną oraz prowadzeniu kontroli krzyżowych wydatków ujętych we wszystkich wnioskach o płatność,
- współpracę z Ministrem Rozwoju Regionalnego (dalej: MRR) i Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR), w tym terminowe przekazywanie sprawozdań z realizacji RPO WL,
- udział w pracach komitetów monitorujących RPO WL i PROW oraz KK NSRO², mających na celu poprawę wdrażania programów.

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

² Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieprzekazania IK NSRO³ do zaopiniowania opisu metodyki prowadzenia kontroli krzyżowych RPO w terminie określonym przez MRR w *Wytycznych w zakresie procesu kontroli*⁴,
- nieterminowego przekazywania sprawozdań z realizacji PROW,
- zakwalifikowania kwoty dofinansowania projektu do niewłaściwej kategorii wydatków strukturalnych,
- nieterminowego ujęcia w KSI⁵ kontroli projektu RPO WL.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja działań z zakresu infrastruktury komunalnej przez Samorząd Województwa jako IZ RPO oraz jako podmiot wykonujący zadania delegowane przy wdrażaniu działania PUGLW

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2007-2012 (do 30 września) przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury komunalnej (gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami komunalnymi, energia odnawialna, drogi) realizowane były przez Samorząd Województwa Lubelskiego w ramach RPO WL⁶ oraz PROW (działanie PUGLW⁷). Przeznaczono na nie 1.470.929,5 tys. zł⁸ ze środków RPO WL i 379.783,5 tys. zł z PROW. Do 30 września 2012 r. podpisano:
 - 210 umów na kwotę dofinansowania 1.086.463,9 tys. zł, stanowiącą 73,9% alokacji RPO WL,
 - 302 umowy na kwotę dofinansowania 363.364,2 tys. zł, stanowiącą 95,7% przyznanych środków PROW.

Stwierdzono, że kwota 2.999,6 tys. zł wynikająca z umowy o dofinansowanie projektu *Przebudowa sieci dróg w Kalinówce gm. Głusk*, realizowanego w okresie od 15.06.2009 r. do 31.05.2010 r., została zakwalifikowana w KSI do niewłaściwej kategorii wydatków strukturalnych. Korekty dokonano w trakcie kontroli NIK.

UMWL nie planuje przeprowadzenia dodatkowego naboru wniosków o przyznanie pomocy na zadania z zakresu infrastruktury komunalnej. Według stanu na 30 września 2012 r. środki PROW dostępne na finansowanie tych zadań zostały wykorzystane w ponad 95%, a środki RPO WL w 73,9%, w tym na przedsięwzięcia z zakresu energetyki – w 22,4%, na pozostałe – w 84,8%-89%. Nie występuje jednak zagrożenie niewykorzystania przyznanych środków – nie wszystkie umowy na realizację zadań infrastruktury komunalnej zostały podpisane do końca III kwartału 2012 r. Projekty z zakresu energetyki zgłoszone w ramach konkursu w kwietniu 2012 r., na dzień kontroli NIK, były w trakcie oceny formalnej (wpłynęło 117 wniosków na kwotę dofinansowania 658.473,8 tys. zł, stanowiącą ponad 800% przewidzianych środków). Na listach

³ Instytucja Koordynująca Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

⁴ Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzających Programem Operacyjnym wydane przez MRR dnia 22.12.2009 r., zmienione m.in. w dniu 2.02.2011 r.

⁵ Krajowy System Informatyczny SIMIK 2007-2013.

⁶ Działania: 1.4 Dotacje inwestycyjne w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska oraz w zakresie odnawialnych źródeł energii, 5.1 Regionalny układ transportowy, 5.2 Lokalny układ transportowy, 5.5 Transport lotniczy, 6.1 Ochrona i kształtowanie środowiska, 6.2 Energia przyjazna środowisku, 8.3 Ochrona zdrowia

⁷ Działanie 321: Podstawowe Usługi dla Gospodarki i Ludności Wiejskiej.

⁸ Alokacja wg podziału kategorii dla całego Programu I-IX Osi Priorytetowej RPO WL, przeliczona wg kursu z 27.09.2012 r. (1 Euro = 4,1436 PLN).

rezerwowych znajdowało się 96 projektów na realizację przedsięwzięć z zakresu dróg oraz gospodarki wodno-ściekowej o łącznej kwocie dofinansowania 581.220,6 tys. zł, przedłożonych w ramach konkursów ogłoszonych w 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-28, 77, 271, 282-283, 310-311, 513, 552-572)

2. W dokumencie programowym RPO WL, przyjętym przez Komisję Europejską 13.12.2011 r., zostały określone mierniki produktu i rezultatu, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji poszczególnych działań. Na podstawie analizy ich realizacji ustalono, że na 30.09.2012 r. przekroczone zostały wskaźniki:

- oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych drogach w przewozach pasażerskich (wskaźnik rezultatu) dla działania *Lokalny układ transportowy*, osiągnięty na poziomie 84.695,8 tys. zł/rok, co stanowi 221,1% wartości docelowej (38.305,1 tys. zł/rok),
- długość wybudowanej/ zmodernizowanej sieci kanalizacji sanitarnej (wskaźnik produktu) dla działania *Ochrona i kształtowanie środowiska*, wykonany w wysokości 580,9 km (116,2% wartości docelowej określonej na 500 km).

Z prognozy realizacji wskaźników do 2015 r., sporządzonej na wniosek NIK przez UMWL na podstawie umów zawartych do 30.09.2012 r., wynika, że:

- a) przekroczony zostanie wskaźnik liczby osób przyłączonych do sieci kanalizacyjnej w wyniku realizacji projektów liczony dla działania *Ochrona i kształtowanie środowiska*, jego wartość wyniesie 45.082 osób i będzie stanowił 140,9% wartości docelowej (32 tys. osób),
- b) nie zostaną wykonane wskaźniki dla działania *Regionalny układ transportowy*:
 - oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych drogach w przewozach pasażerskich (wskaźnik rezultatu), który do 30 września 2012 r. wyniósł 11.802,9 tys. zł/rok, a do 2015 r. wzrośnie do 26.295,5 tys. zł/rok (11,2% wartości planowanej),
 - oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych drogach w przewozach towarowych (wskaźnik rezultatu) – stanowił 972,5 tys. zł/rok na 30.09.2012 r., a do 2015 r. wzrośnie do 3.244,9 tys. zł/rok (6% wartości docelowej),
 - długość przebudowanych dróg wojewódzkich (wskaźnik produktu) – na koniec III kwartału 2012 r. wartość wskaźnika wyniosła 47,97 km, do 2015 r. będzie stanowiła 68,57 km (76,2% wartości docelowej),
- c) niższe od planowanych wartości wskaźników zostaną osiągnięte również dla działań:
 - *Ochrona i kształtowanie środowiska* – wskaźnik rezultatu: liczba osób przyłączonych do sieci wodociągowej w wyniku realizacji projektów zostanie zrealizowany na poziomie 34,2% wartości planowanej, wartość wskaźnika na koniec III kwartału 2012 r. wyniosła 9,4 tys. osób i stanowiła 17,8% wartości planowanej,
 - *Energia przyjazna środowisku* – wskaźnik produktu: dodatkowa moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych zostanie zrealizowany na poziomie 7,28 MW, tj. 20,8% wartości docelowej (na 30.09.2012 r. wartość wskaźnika wyniosła 5,53MW, tj. 15,8%).

Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej: DRPO), nieosiągnięcie docelowych wartości niektórych wskaźników produktu i rezultatu na 30 września 2012 r. wynikało m.in. z: niezakończenia realizacji projektów, niepodpisania wszystkich umów o dofinansowanie projektów z zakresu infrastruktury drogowej i ochrony środowiska (część projektów znalazła się na listach rezerwowych, funkcjonujących w ramach konkursów z 2008 r.), nierozstrzygnięcia konkursu

na realizację projektów realizowanych w ramach działania *Energia przyjazna środowisku* (nabór wniosków zakończono 13.06.2012 r.). W perspektywie do 2015 r., po zrealizowaniu wszystkich planowanych projektów, wartość wskaźników ulegnie zmianie. Natomiast znaczne przekroczenie planowanych wartości wskaźników spowodowane zostało większą niż zakładano liczbą podpisanych umów o dofinansowanie oraz specyfiką projektów realizowanych m.in. w ramach działań: *Lokalny układ transportowy* oraz *Ochrona i kształtowanie środowiska*. Np. budowa drogi gminnej bądź powiatowej wymagała poniesienia niższych nakładów niż w przypadku drogi wojewódzkiej, możliwa była więc realizacja dłuższego odcinka drogi, a tym samym skrócenie czasu przejazdu tym odcinkiem, co miało wpływ na wskaźnik *oszczędność czasu w przewozach pasażerskich* w działaniu *Lokalny układ transportowy*. W trakcie realizacji projektów z zakresu budowy kanalizacji sanitarnej możliwe było zwiększenie liczby użytkowników budowanej sieci, co spowodowało wzrost wartości wskaźnika *liczba osób przyłączonych do sieci kanalizacyjnej* w wyniku realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 25-76, 146, 601)

3. W wyniku analizy rzeczowej i finansowej realizacji projektów z zakresu infrastruktury komunalnej podejmowano decyzje m.in. o przesunięciu środków między poszczególnymi działaniami RPO WL oraz zakresami infrastruktury finansowanymi w ramach działania PUGLW. Dokonano ponadto zmiany kryteriów wyboru projektów oraz modyfikacji zakresu wsparcia. Analiza realizacji RPO WL była podstawą m.in. do renegocjacji zapisów Programu prowadzonych w roku 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 28, 271, 284, 527-535)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Kwota 2.999,6 tys. zł wynikająca z umowy o dofinansowanie projektu RPLU.05.02.00-06-301/08-03 Przebudowa sieci dróg w Kalinówce gm. Głusk (zmienionej aneksem m.in. z 29.04.2010 r.) została zakwalifikowana w KSI do 24 kategorii wydatków strukturalnych – ścieżki rowerowe, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych⁹. Wynikało to z pomyłki przy wprowadzaniu danych do systemu. W trakcie kontroli NIK dokonano korekty danych, w wyniku której projekt został prawidłowo zakwalifikowany do kategorii 23- drogi regionalne, lokalne.

(dowód: akta kontroli str. 9-17)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁰ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁹ Dz.U. Nr 44, poz. 255.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

2. Koordynacja przez SW wdrażania działań z zakresu infrastruktury komunalnej w ramach RPO i PROW 2007–2013

2.1. Kryteria przyznawania pomocy finansowej określone w Programach i ich zgodność z dokumentami strategicznymi

Opis stanu faktycznego

1. Analiza dziewięciu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu infrastruktury komunalnej realizowanych w ramach RPO WL wykazała, że oceniano je na podstawie kryteriów zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący RPO WL na lata 2007-2013:
 - formalnych, dotyczących m.in. złożenia wymaganych dokumentów, ich spójności z danymi wykazanymi we wniosku,
 - merytorycznych odnoszących się do wykonalności technicznej i finansowo-ekonomicznej projektu, dotyczących oceny trafności projektu (np. wpływu na poprawę jakości połączeń komunikacyjnych czy poprawę jakości środowiska), skuteczności (efektywności kosztowej osiągnięcia produktu), użyteczności (m.in. wpływu na bezpieczeństwo użytkowników, jakość użytkowania),
 - strategicznych, tj. komplementarności wewnętrznej i zewnętrznej (synergia z projektami odpowiednio: tej samej i innych osi priorytetowych), trafności na poziomie regionalnym i lokalnym (wpływ na realizację celów strategicznych województwa i gminy/powiatu).

W toku oceny strategicznej sprawdzano zgodność celów projektu z kierunkami założonymi w dokumentach strategicznych, w szczególności w Strategii Województwa Lubelskiego¹¹. Oceniano m.in. wpływ projektu na: wzrost konkurencyjności regionalnej gospodarki oraz jej zdolności do tworzenia miejsc pracy, poprawę atrakcyjności i spójności terytorialnej województwa, rozwój współpracy międzyregionalnej i poprawę skuteczności wdrażania polityki rozwoju regionu. Nie wystąpiły przypadki odrzucenia wniosków o dofinansowanie projektów z zakresu infrastruktury komunalnej ze względu na niezgodność z celami określonymi w dokumentach strategicznych województwa.

Na podstawie badania pięciu wniosków o przyznanie dofinansowania w ramach PROW stwierdzono, że zostały one ocenione zgodnie kryteriami: określonymi w rozporządzeniu MRiRW z 1.04.2008 r.¹² oraz regionalnymi, przyjętymi uchwałami Zarządu Województwa Lubelskiego.

Objęte badaniem wnioski o dofinansowanie ze środków RPO WL i PROW zostały prawidłowo zweryfikowane, przy ich rozpatrywaniu przestrzegano procedury określonej w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej RPO WL¹³ (dalej: Instrukcja Wykonawcza) oraz przepisów rozporządzenia MRiRW z 1.04.2008 r. Na podstawie zgromadzonej w Departamencie Koordynacji Programów Europejskich (dalej: DKPE) dokumentacji projektu *Budowa kotłowni opalanej biomasą, budynku magazynu opału oraz sieci ciepłowniczej w miejscowości Zakrzówek*, o wartości całkowitej 1.264,5 tys. zł, stwierdzono, że wniosek o dofinansowanie projektu z 1.06.2009 r. został

¹¹ Przyjęta uchwałą Nr XXXI/545/09 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 27.04.2009 r.

¹² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 60, poz. 373, ze zm.).

¹³ Przyjęta decyzją Zarządu Województwa Lubelskiego z 3.06.2008 r., na koniec września obowiązywała 17 wersja Instrukcji Wykonawczej przyjęta uchwałą Zarządu Województwa Lubelskiego z 25.09.2012 r.

pozytywnie zweryfikowany w zakresie udzielenia zamówień publicznych, pomimo naruszenia przez Beneficjenta (Gmina Zakrzówek) art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 80-108, 145, 271-279, 316-586)

2. W badanym okresie wpłynęło 13 protestów dotyczących wyboru do realizacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury komunalnej w ramach RPO WL, z których pięć rozstrzygnięto pozytywnie. Zostały złożone dwie skargi na funkcjonowanie przedsięwzięć infrastruktury komunalnej realizowanych w ramach PROW i RPO WL, które uznano za bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 78-79, 105-108, 306, 309, 552-572)

3. Skala potrzeb dla poszczególnych rodzajów infrastruktury komunalnej w RPO WL została określona na podstawie sprawozdań z ewaluacji ZPORR na lata 2004-2006, danych statystycznych oraz w wyniku konsultacji społecznych m.in. z przedstawicielami j.s.t. Ze względu na ograniczoną ilość przyznanych środków realizowane projekty w perspektywie finansowej 2007-2013 nie są w stanie zaspokoić w pełni potrzeb w zakresie infrastruktury komunalnej. Zapotrzebowanie¹⁵ na środki wspierające realizację projektów ze środków RPO wyniosło ogółem 3.707.436,6 tys. zł, PROW – 513.383,6 tys. zł i przekroczyło dostępną dla nich w ramach programów alokację odpowiednio o: 152% i 35%.

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 21-24, 279-282, 513)

4. W badanym okresie ARiMR i Urząd Kontroli Skarbowej w Lublinie (dalej: UKS) przeprowadziły ogółem pięć kontroli wdrażania PROW, w wyniku których zalecono m.in.: zapewnienie śladu rewizyjnego podczas procesu weryfikacji wniosków, przestrzeganie terminowości oceny wniosków, terminową obsługę systemu informatycznego OFSA PROW.

Wdrażanie RPO podlegało kontroli m.in. Instytucji Audytowej i Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji. W ich wyniku Instytucja Zarządzająca RPO WL otrzymała pozytywną opinię funkcjonowania systemu kontroli ustanowionego dla Programu.

(dowód: akta kontroli str. 105-108, 299-304, 552-572)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na *Budowę kotłowni opalanej biomasą, budynku magazynu opału oraz sieci ciepłowniczej w miejscowości Zakrzówek* o wartości całkowitej 1.264,5 tys. zł zgromadzonej w DKPE wynikało, że wniosek o dofinansowanie z 1.06.2009 r. został pozytywnie zweryfikowany, pomimo że w treści ogłoszenia wywieszonego na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu Gminy Zakrzówek zawarto dane dotyczące źródeł finansowania inwestycji, których nie ujęto w ogłoszeniu opublikowanym w BZP. Naruszało to art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Działania w celu wyjaśnienia przyczyn różnic w opublikowanym ogłoszeniu podjęte zostały przez DKPE dopiero w dniu 6.12.2012 r., w trakcie kontroli NIK.

W wyjaśnieniu Dyrektor DKPE podał, że rozbieżność uznana została za uchybienie formalne, które prawidłowo, zgodnie z Ksiązką Procedur PROW na lata 2007-2013 (wersja zatwierdzona 2z), zakwalifikowano jako uchybienie niemające wpływu na wynik postępowania. Nie zostało odnotowane w Karcie weryfikacji postępowania o udzielenie zamówienia ani w piśmie o pozytywnej ocenie, gdyż zgodnie

¹⁴ Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, ze zm.

¹⁵ Wartość dofinansowania z UE we wnioskach po ocenie formalnej.

z obowiązującą procedurą dokumenty te nie zawierały w swej treści rubryk umożliwiających wpisywanie uchybień formalnych. Mając na względzie potrzebę przekazania pełnej informacji kontroli NIK, DKPE zwrócił się pismem z 6.12.2012 r. do Beneficjenta – Gminy Zakrzówek o wyjaśnienie, które potwierdziło wcześniejsze ustalenia dokonane przez osoby weryfikujące postępowanie o udzielenie zamówienie publicznego.

(dowód: akta kontroli str.316-483, 517-523)

2.2. Zapewnienie spójności i komplementarności między działaniami wdrażanymi w ramach różnych Programów

Opis stanu faktycznego

W dokumentach strategicznych i operacyjnych RPO WL wskazane zostały priorytety i działania innych programów (m.in. PROW, PO KL¹⁶), z którymi zachodzi komplementarność wsparcia w ramach RPO. Działania podjęte w celu zapewnienia komplementarności oraz maksymalizacji efektów projektów realizowanych w ramach różnych programów polegały w szczególności na:

- ogłaszaniu konkursów o zawężonych tematycznie zakresach (kategorie wyodrębnione w ramach niektórych działań RPO WL) w celu kierowania wsparcia do konkretnego sektora i na określone rodzaje przedsięwzięć,
- zobowiązaniu wnioskodawców do wskazania we wniosku o dofinansowanie, czy zgłaszany projekt jest elementem realizacji szerszego przedsięwzięcia, pozostaje w związku z realizacją innych projektów,
- ocenie strategicznej wniosków o dofinansowanie, m.in. w oparciu o kryterium komplementarności,
- udostępnieniu potencjalnym beneficjentom mapy projektów RPO oraz Obserwatorium Funduszy Europejskich w celu umożliwienia planowania przez nich projektów z uwzględnieniem komplementarności.

(dowód: akta kontroli str. 138-141, 284-296, 552-572)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Zapobieganie podwójnemu finansowaniu

Opis stanu faktycznego

1. UMWL podejmował działania w celu zapobiegania podwójnemu finansowaniu projektów. Przyjęta w RPO WL¹⁷ definicja podwójnego finansowania była spójna z postanowieniami *Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013*¹⁸ oraz z definicją określoną dla projektów PROW w rozporządzeniu MRiRW z 1.04.2008 r.

Przestrzeganie ograniczeń wynikających z linii demarkacyjnej, mających na celu zapobieganie ewentualnemu nakładaniu się zakresów inwestycji, określonych w Programach Operacyjnych dla poszczególnych funduszy UE, weryfikowano na etapie sprawdzania wniosków o dofinansowanie projektów, zarówno w RPO WL, jak i w PROW. W ramach procedur PROW przy weryfikacji wniosków dokonywano również kontroli krzyżowej z projektami SPO działanie 2.6 *Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem*.

Kontrolą krzyżową objęto wszystkie wnioski o płatność złożone w ramach RPO WL (819) i PROW (266).

¹⁶ Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

¹⁷ W „Wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach RPO WL na lata 2007-2013. Podręcznik kwalifikowania wydatków”, zatwierdzonych przez ZWL 25.01.2011 r.

¹⁸ Wydane przez MRR.

Wnioski złożone w ramach RPO WL były objęte kontrolą krzyżową programu oraz krzyżową horyzontalną z projektami PO RYBY¹⁹ i PROW 2007-2013, prowadzoną m.in. w oparciu o udostępniane przez ARiMR dane gromadzone w ramach OFSA PROW. Ponadto przeprowadzono 155 kontroli krzyżowych oraz krzyżowych horyzontalnych w ramach kontroli na miejscu realizacji projektów.

Dla wniosków o płatność złożonych w PROW prowadzono kontrolę krzyżową z programami operacyjnymi w ramach NSRO oraz PO RYBY.

W wyniku kontroli nie wykryto przypadku podwójnego finansowania przy realizacji projektów.

IK NSRO²⁰ do września 2012 r. przeprowadziła 402 kontrole krzyżowe horyzontalne (międzyokresowe) projektów z zakresu infrastruktury komunalnej realizowanych w ramach RPO WL. Według zapisów w KSI, w ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości, w tym przypadków podwójnego finansowania projektów.

(dowód: akta kontroli str. 138-144, 245-251, 294-297, 305-315, 541-546, 602-605)

2. Analiza 10 wniosków o płatność dla projektów realizowanych w ramach RPO wykazała, że przy ich weryfikowaniu przestrzegano terminów i procedur wynikających z aktualnie obowiązującej wersji Instrukcji Wykonawczej.

Na podstawie badania pięciu wniosków o płatność złożonych w PROW ustalono, że zgodnie z wymogami określonymi Procedurą weryfikacji wniosków o płatność KP-611-196-ARiMR/3/Z żądano od beneficjentów przedkładania w UMWL oryginałów faktur oraz dokumentów o równoważnej wartości dowodowej w celu zamieszczenia na nich informacji o przedstawieniu do refundacji w ramach PROW.

(dowód: akta kontroli str. 109-137, 527-535, 316-586)

3. Roczne plany kontroli opracowywano i przekazywano do IK RPO w terminach określonych przez MRR w *Wytycznych w zakresie procesu kontroli*, tj. do 15 listopada roku poprzedzającego rok, na który sporządzany był plan. Kontrole krzyżowe i krzyżowe horyzontalne z projektami PROW 2007-2013 oraz PO RYBY nie stanowiły odrębnego elementu Roczного planu kontroli. Przeprowadzane były w ramach kontroli realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 221-236, 252-254)

4. Procedury prowadzenia kontroli krzyżowych programu oraz kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW 2007-2013 zostały zawarte w Instrukcji Wykonawczej z 24.03.2009 r.²¹, a od lipca 2009 r. stanowiły element Rocznych planów kontroli, przekazywanych do IK NSRO²². Realizując *Wytyczne w zakresie procesu kontroli*, pismem z 3.10.2011 r. UMWL przekazał opis metodyki kontroli krzyżowej horyzontalnej z projektami PROW i PO RYBY do zaopiniowania przez IK NSRO. Wniesione przez MRR uwagi (przekazane pismem z 21.10.2011 r.) dotyczyły m.in. braku opisu metodyki kontroli krzyżowych programu, nieuwzględnienia w opisie czynności prowadzonych w ramach I i II Osi Priorytetowych, braku opisu sposobu pozyskiwania informacji

¹⁹ Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013.

²⁰ Instytucja Koordynująca Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

²¹ Wersja 03 Instrukcji, przyjęta uchwałą Zarządu Województwa Lubelskiego z 24.03.2009 r., zmiany Instrukcji wprowadzane były przez Zarząd Województwa Lubelskiego. Na 30.09.2012 r. obowiązywała Instrukcja (wersja 17), przyjęta uchwałą Zarządu Województwa Lubelskiego z 25.09.2012 r.

²² Metodyka prowadzenia kontroli krzyżowych została po raz pierwszy ujęta w aktualizacji Roczного planu kontroli na 2009 r., przekazanej do IK RPO 10.07.2009 r.

o projektach nieujętych w systemie OFSA PROW. Projekt pisma informującego MRR o uzupełnieniu metodyki zostało przygotowane przez DRPO w grudniu 2012 r., w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 221-226, 236-242, 252-254, 606-616)

5. Na podstawie badania dokumentacji siedmiu kontroli realizacji projektów RPO WL, ustalono, że kontrole te zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w Instrukcji Wykonawczej. Wprowadzono je do KSI w terminie określonym w tej Instrukcji, z wyjątkiem kontroli projektu realizowanego przez Gminę Wólka, zarejestrowanej z opóźnieniem wynoszącym ponad siedem miesięcy.

Stwierdzone przez Oddział Kontroli Projektów DRPO w toku dwóch kontroli nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych skutkowały naliczeniem korekt finansowych i podlegały kwartalnemu zgłoszeniu do Komisji Europejskiej. Raporty zostały przekazane w terminach wynikających z Instrukcji Wykonawczej. Terminowo przekazano również raport o działaniach następczych w związku z nieprawidłowościami zgłoszonymi do KE.

(dowód: akta kontroli str. 147-220, 254-255)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Instytucja Zarządzająca RPO WL nie przedłożyła do opinii IK NSRO metodyki prowadzenia kontroli krzyżowych programu, a metodykę prowadzenia kontroli krzyżowych horyzontalnych z PROW i PO RYBY przedłożono do zaopiniowania dopiero 3.10.2011 r., tj. odpowiednio po: 21 i 8 miesiącach od wydania *Wytycznych MRR w zakresie procesu kontroli*. W *Wytycznych* z 22.12.2009 r. Instytucje Zarządzające RPO zostały zobligowane do przekazywania do zaopiniowania metodyki kontroli krzyżowych programu i krzyżowych horyzontalnych z projektami PROW w terminie pięciu dni roboczych po ich opracowaniu (aktualizacji), obowiązek przekazywania do zaopiniowania opisu metodyki kontroli krzyżowych horyzontalnych z projektami PO RYBY wprowadzono w *Wytycznych* z 2.02.2011 r.

Do przekazanego przez UMWL opisu metodyki MRR wniosło uwagi (pismem z 21.10.2011 r.), a projekt pisma przedstawiający sposób ich uwzględniania i zawierający opis poprawionej metodyki kontroli został przygotowany przez DRPO dopiero w grudniu 2012 r., w trakcie kontroli NIK.

Dyrektor Departamentu RPO wyjaśniła, że metodyka prowadzenia kontroli krzyżowych była ujęta w Rocznych planach kontroli i ich aktualizacjach, przekazywanych do akceptacji IK NSRO. Na wyraźne wskazanie MRR Instytucja Zarządzająca RPO WL wyodrębniła metodykę prowadzenia kontroli krzyżowych i przekazała do Ministerstwa, niezależnie od procedury zatwierdzania Rocznych planów kontroli. Metodyka kontroli krzyżowych horyzontalnych została skorygowana zgodnie z uwagami IK NSRO, m.in. po przeprowadzeniu konsultacji pomiędzy oddziałami zaangażowanymi w prowadzenie kontroli krzyżowych i wprowadzeniu odpowiednich zapisów w Instrukcji Wykonawczej.

(dowód: akta kontroli str. 221-226, 236-245, 606-611)

2. Kontrola projektu PK/10-WND-RPLU.05.05.00-06-002/10 przeprowadzona w gminie Wólka została wprowadzona do KSI dopiero 5.12.2012 r., tj. ponad siedem miesięcy od wpływu do UMWL podpisanej przez beneficjenta informacji pokontrolnej (23.04.2012 r.). Zgodnie z Instrukcją Wykonawczą, dane dotyczące

kontroli projektu powinny być wprowadzone do Systemu w terminie do pięciu dni roboczych po tej dacie.

Opóźnienie, według wyjaśnienia Kierownika Oddziału Kontroli DRPO, było spowodowane przeoczeniem terminu, w toku regularnych wyjazdów związanych z prowadzeniem czynności kontrolnych projektów realizowanych w RPO WL.

(dowód: akta kontroli str. 172-220)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wniosek o płatność z 26.04.2010 r. na kwotę 948,4 tys. zł dla projektu *Budowa kotłowni opalanej biomasa, budynku magazynu opału oraz sieci ciepłowniczej w miejscowości Zakrzówek* realizowanego przez Gminę Zakrzówek został w dniu 1.07.2010 r. zatwierdzony do wypłaty bez pełnej weryfikacji treści decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Z dołączonych do wniosku dokumentów wynikało, że w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (wydanej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kraśniku 10.03.2010 r.) nie została wymieniona jedna z działek, przez którą przeprowadzono sieć ciepłowniczą, a którą wskazano w pozwoleniu na budowę i umowie o dofinansowanie.

Według wyjaśnienia Dyrektora DKPE, badanie zakresu lokalizacji inwestycji w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nie należało do kompetencji Departamentu. W trakcie weryfikacji sprawdzano tylko, czy decyzja jest prawomocna i czy została wydana przez uprawniony organ.

W toku kontroli NIK Wójt Gminy Zakrzówek wystąpił do Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie o zbadanie w trybie nadzoru pozwolenia na użytkowanie wydanego przez PINB w Kraśniku.

(dowód: akta kontroli str. 316-483)

2.4. Trwałość projektu

Opis stanu
faktycznego

Na 30.09.2012 r. zakończonych zostało 171 projektów z zakresu infrastruktury komunalnej realizowanych w ramach RPO WL, dla żadnego z tych projektów nie upłynął okres utrzymania trwałości. Okres ten wynosi pięć lat i liczony jest od daty finansowego zakończenia realizacji projektu. W kontrolowanym okresie nie prowadzono kontroli utrzymania trwałości projektu RPO WL. Kontrole takie zostały zaplanowane na 2013 r., a procedury ich prowadzenia ujęte w Instrukcji Wykonawczej, przyjętej uchwałą Zarządu Województwa Lubelskiego z 25.09.2012 r.

Okres trwałości projektów dla działania PUGLW wynosi pięć lat i w zależności od wersji umowy liczony jest od dnia dokonania ostatniej płatności (166 umów o wartości dofinansowania 239.189,1 tys. zł) lub od dnia przyznania pomocy (136 umów na kwotę dofinansowania 124.175,1 tys. zł). Dla przeprowadzania kontroli trwałości projektu obowiązuje procedura KP-611-167-ARiMR. W badanym okresie zrealizowano cztery kontrole ex-post, które wykazały prawidłowy stan utrzymania obiektów. Typowanie podmiotów do kontroli od 1 stycznia 2012 r. należy do kompetencji ARiMR.

(dowód: akta kontroli str. 221-226, 245-250, 314-315, 514, 552-572)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.5. Współpraca urzędu marszałkowskiego z MRR, MRiRW oraz ARiMR oraz udział w pracach KK NSRO i KM RPO

Opis stanu
faktycznego

1. Informacje o przeprowadzonych kontrolach, dotyczących m.in. działań z zakresu infrastruktury komunalnej, zawierane były w rocznych sprawozdaniach z realizacji RPO WL. Sprawozdania przekazywane były do zaopiniowania IK NSRO, a następnie Komisji Europejskiej w terminach określonych przez MRR w *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości* oraz w Instrukcji

Wykonawczej. Wniesione uwagi Komisji Europejskiej dotyczyły dalszej poprawy interpretacji danych w sprawozdaniu oraz ich analizy w odniesieniu do celów wyznaczonych w Programie.

Analiza 12 sprawozdań rocznych i półrocznych z realizacji PROW wykazała, że pięć sprawozdań zostało przekazanych po terminie określonym w § 7 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie zakresu sprawozdań dotyczących realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań²³. Opóźnienie wynosiło od 1 do 9 dni.

(dowód: akta kontroli str. 258-270, 551)

2. ARiMR umożliwiła pracownikom UMWL dostęp do danych zgromadzonych w systemie wsparcia informatycznego dla działań pomocowych realizowanych w ramach PROW 2007-2013. Terminowo otrzymywano również z MRR raporty o danych PROW nierejestrowanych w OFSA. Dane te były wykorzystywane przy prowadzeniu kontroli krzyżowych horyzontalnych.

(dowód: akta kontroli str. 305-308)

3. Przedstawiciele Samorządu Województwa Lubelskiego uczestniczyli w pracach Komitetu Koordynującego NSRO. Brali udział w przygotowaniu i opiniowaniu dokumentów odnoszących się do problematyki związanej z zarządzaniem projektami RPO. Wymiana doświadczeń związanych z wdrażaniem RPO prowadzona była w ramach grup roboczych oraz na portalu internetowym dla pracowników Instytucji Zarządzających RPO „Baza Funduszy Europejskich”.

(dowód: akta kontroli str. 256-257, 297-298)

4. W pracach Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013 uczestniczył Dyrektor DKPE jako przedstawiciel Samorządu Województwa Lubelskiego. Prace Komitetu polegały m.in. na okresowym przeglądzie postępów w kierunku osiągnięcia celów programu, badaniu efektów realizacji poszczególnych osi programu, badaniu i zatwierdzaniu rocznych sprawozdań z postępu prac, wnioskowaniu do instytucji zarządzającej o dokonanie korekty programu lub ulepszenia jego zarządzania. Komitet zajmował się wskaźnikami monitorowania programu oraz liniami demarkacyjnymi między programami. W zakresie działania PUGLW Komitet podejmował m.in. uchwały w sprawie kryteriów i zasad podziału środków publicznych pomiędzy województwa, kryteriów selekcji, kryterium regionalnego, realokowania środków między działaniami oraz wprowadzenia nowego zakresu wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 552-572)

5. Komitet Monitorujący RPO WL na lata 2007-2013 został powołany uchwałą Zarządu Województwa Lubelskiego z 12.12.2007 r., stosownie do art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.²⁴ Do składu Komitetu powołano m.in. przedstawicieli: Samorządu Województwa Lubelskiego (pracowników UMWL), innych jednostek samorządu terytorialnego, strony rządowej, środowiska akademickiego i organizacji pozarządowych. Podejmowane przez Komitet uchwały odnośnie działań z zakresu infrastruktury komunalnej dotyczyły przyjęcia kryteriów wyboru projektów, zatwierdzania ich późniejszych zmian, zatwierdzania realokacji środków pomiędzy poszczególnymi działaniami i sprawozdań z realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 256-257, 297-298)

²³ Dz.U. Nr 56, poz. 346, ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712, ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdania roczne z realizacji PROW za 2008 r. i 2009 r. przekazane zostały 9.02.2009 r. i 3.02.2010 r. (wersja papierowa), tj. z opóźnieniem 9 i 3 dni w stosunku do terminu określonego w § 7 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MRiRW z 11.03.2010 r.

Po terminie określonym w § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia przekazano również sprawozdania półroczne za I i II półrocze 2009 r. oraz I półrocze 2011 r. Opóźnienie wyniosło od 1 do 3 dni roboczych.

Według wyjaśnienia Dyrektora DKPE opóźnienie w przekazaniu sprawozdania za 2008 r. wynikało z konieczności rzetelnego przygotowania i opracowania danych do sprawozdań, a w styczniu 2009 r. sporządzano również sprawozdania z zamykania pomocy SPO. Samorząd Województwa Lubelskiego w rozmowie telefonicznej uzyskał zgodę na opóźnienie w wysłaniu sprawozdania. Opóźnienie w przekazaniu pozostałych sprawozdań było spowodowane nieobecnością osób uprawnionych do ich podpisania z powodu m.in. wyjazdu służbowego.

(dowód: akta kontroli str. 551)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Terminowe przekazywanie dokumentów wymaganych przez MRR w *Wytycznych w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym*.
2. Wprowadzanie do KSI danych o przeprowadzonych kontrolach realizacji projektów w ramach RPO w terminach określonych w Instrukcji Wykonawczej.
3. Terminowe przekazywanie sprawozdań z realizacji PROW.

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 Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

²⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82.

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.

Lublin, dnia 24 stycznia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor

Kontrolerzy:
Artur Bokiniec
gł. specjalista k.p.

.....
podpis

.....
Podpis

Katarzyna Typiak
gł. specjalista k.p.

.....
podpis