



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.028.01.2019

Pan Gustaw Marek Brzezina
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Warmińsko-Mazurskiego
ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/090 – Realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezin, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Marszałek), od 12 grudnia 2014 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jacek Protas – Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego od 29 listopada 2006 r. do 12 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wybór projektów do dofinansowania. 2. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2019, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały one wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/147/2019 z 29 listopada 2019 r. 2. Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/146/2019 z 29 listopada 2019 r. 3. Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/145/2019 z 29 listopada 2019 r. 4. Marcin Wójcik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/161/2019 z 10 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str.1-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W latach 2016-2019 w Urzędzie rzetelnie i zgodnie z przepisami prawa prowadzono nabór projektów do dofinansowania w ramach realizacji zadań osi priorytetowych 6 („Kultura i dziedzictwo”) i 8 („Obszary wymagające rewitalizacji”) Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (dalej: „RPO”). Prawidłowo dokonywano wyboru projektów oraz zapewniono wnioskodawcom możliwość odwołania się od decyzji komisji je oceniających, zapewniając ponowną ocenę wniosku przez niezależnych ekspertów. W Urzędzie na bieżąco i rzetelnie monitorowano oraz kontrolowano realizację ww. projektów. Dokonywano tego m.in. poprzez sporządzanie i analizę sprawozdań z wykonania zadań, kontrole dokumentacji realizowanych projektów oraz poprzez przeprowadzanie, zgodnie z ustalonym planem, kontroli bezpośrednio u beneficjentów. Prawidłowo weryfikowano składane przez beneficjentów wnioski o płatność wraz z dokumentacją przekazaną przez nich, w ramach wywiązywania

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

się z obowiązków nałożonych umową o dofinansowanie. W Urzędzie organizowano także szkolenia dotyczące prawidłowego przygotowania wniosków i rozliczenia realizacji projektu, w których uczestniczyli wnioskodawcy i beneficjenci RPO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Wybór projektów do dofinansowania

1.1. W ramach RPO przewidziano realizację 12 osi priorytetowych, w tym osi 6 „Kultura i dziedzictwo” oraz osi 8 „Obszary wymagające rewitalizacji” (dalej: „osie”).

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu wyjaśnił, że do opracowania założeń RPO dotyczących ww. osi wykorzystano następujące dokumenty:

- „Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025”,
- „Dziedzictwo kulturowe Warmii, Mazur i Powiśla. Stan zachowania, potencjały i problemy”³,
- „Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa Partnerstwa”⁴,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”), Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: „EFS”), Funduszu Spójności (dalej: „FS”), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (dalej: „EFMR”) oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS, FS i EFMR oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006⁵.

Jak wyjaśnił Dyrektor ww. Departamentu ww. Strategia stanowiła m.in. punkt odniesienia do identyfikacji projektów realizowanych w trybie pozakonkursowym i umożliwiła Zarządowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Zarząd”)⁶ zastosowanie specjalnego wsparcia w postaci wydzielenia puli środków w budżecie RPO na realizację Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (dalej: „ZIT”) na terenie Elbląga i Elku, przyznanie specjalnego znaczenia powstającym w regionie formom współpracy miast (np. sieć Cittaslow) oraz preferowanie projektów dotyczących obszarów wymagających restrukturalizacji i rewitalizacji, uwzględnionych w Obszarach Strategicznej Interwencji. Dyrektor podał także, że ww. dokument „Dziedzictwo kulturowe Warmii, Mazur i Powiśla” został wykorzystany m.in. do zaprogramowania wsparcia dotyczącego szerszego udostępnienia wartości folkloru, kultury i tradycji tego regionu.

Cittaslow jest to inicjatywa skierowana do niewielkich miast, których wspólnym celem jest polepszenie jakości życia mieszkańców i przybliżenia kultury dobrego życia. Powstała we Włoszech w 1998 r., zrzeszając początkowo cztery włoskie miasta, a obecnie około 240 miast ze 130 krajów. Członkami sieci Cittaslow jest 31 miejscowości z terenu całej Polski, w tym 21 z terenu województwa warmińsko-mazurskiego. Wiodącą rolę w upowszechnieniu idei Cittaslow oraz

³ Bożena Antonowicz, Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego, 2009 r.

⁴ Dokument opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, zawierający m.in. rozwiązania zapewniające zgodność ze strategią Europa 2020, a także terytorialny wymiar prowadzonej interwencji.

⁵ Dz. U. UE (L) rok 2013 nr 347, poz. 320.

⁶ Tj. Instytucja Zarządzająca RPO, odpowiadająca za prawidłową realizację tego programu.

tworzeniu tej sieci na terenie województwa warmińsko-mazurskiego odegrał Samorząd Województwa⁷. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu, w opisie celu głównego Strategii sieć Cittaslow została wskazana jako forma współdziałania o rosnącym znaczeniu dla rozwoju regionu, w tym w zakresie budowania partnerstw i poprawy konkurencyjności. Było to powodem podjęcia przez Zarząd decyzji o zastosowaniu dodatkowego wsparcia dla projektów miast tej sieci w ramach RPO, m.in. przez preferencje w procedurze naboru wniosków w ramach osi 6. Rolą miast Cittaslow, uwzględnioną w „Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow”⁸, była realizacja inwestycji mających na celu poprawę jakości życia lokalnych społeczności, w tym zmniejszenie zjawiska ubóstwa na terenie ich funkcjonowania (m.in. poprzez wspieranie nadawania i przywracania funkcji społecznych, gospodarczych, kulturalnych, edukacyjnych i rekreacyjnych zdegradowanym obszarom miejskim, rewaloryzację, modernizację i adaptację istniejącej zabudowy, zagospodarowanie przestrzeni publicznych oraz działania związane z ochroną zabytków, rozwój przestrzeni publicznych poprzez podniesienie atrakcyjności społecznej oraz nadawanie walorów funkcjonalnych i estetycznych przestrzeniom, z uwzględnieniem ich regionalnej tożsamości)⁹. Do końca września 2019 r. zakończono, w ramach tego programu, realizację 26 projektów, a w trakcie realizacji znajdowały się 44 kolejne projekty miast Cittaslow regionu. Dzięki mechanizmowi listy rezerwowej projekty, które nie otrzymały dofinansowania mogą ubiegać się o wsparcie, jeśli w RPO pojawią się oszczędności lub niewykorzystane środki. Projekty realizowane w ramach osi 8 przez miasta sieci Cittaslow powinny doprowadzić do zrewitalizowania około 249 tys. m² otwartej przestrzeni na obszarach miejskich, co oznacza 61,2% wartości założonej w RPO. Natomiast w ramach osi 6, oczekiwany wzrost liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach dzięki zrealizowanym projektom powinien wynieść 62 332 osoby, co oznacza ponad pięciokrotne przekroczenie zakładanej wartości tego wskaźnika. Budżet ww. programu rewitalizacji określono na około 51 mln euro (tj. 217,1 mln zł według kursu EBC z 30 grudnia 2019 r.: 1 euro = 4,2567 zł), z czego 44,7 mln euro (190,3 mln zł) przeznaczono do przekazania w trybie pozakonkursowym.

(akta kontroli str. 6-44, 745-748)

1.2. W latach 2014-2019, w ramach osi priorytetowej „Kultura i dziedzictwo” (cel tematyczny 6 polityki spójności – „Zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami”), z kwotą alokacji środków wynoszącą 564 736,8 tys. zł, tj. 130 985,5 tys. euro (7,6% środków przeznaczonych na realizację projektów RPO), prowadzono następujące działania:

- infrastruktura kultury – kwota alokacji 174 110,2 tys. zł, tj. 40 443,7 tys. euro i 30,88% udziału w alokacji środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach osi 6, w tym poddziałania:
 - dziedzictwo kulturowe (cel szczegółowy – wzrost potencjału turystycznego poprzez ochronę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, alokacja odpowiednio: 112 287,3 tys. zł, 26 115,1 tys. euro i 19,94%),
 - instytucje kultury (odpowiednio – więcej ludzi korzystających z oferty instytucji kultury budujących tożsamość regionalną w województwie, 51 779,8 tys. zł, 11 998,6 tys. euro i 9,16%),

⁷ Agnieszka Gruszecka-Tieśluk, *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* nr 144 z 2013 r., cz. 2 Nowoczesne instrumenty polityki rozwoju lokalnego - zastosowanie i efekty w małych miastach, s.383-393.

⁸ Stowarzyszenie „Polskie Miasta Cittaslow” podpisało 30 października 2015 r. porozumienie o jego realizacji z Zarządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

⁹ Do końca 2019 r. projekty w ramach osi 6 i 8 RPO realizowało 16 miast należących do sieci Cittaslow.

- instytucje kultury ZIT¹⁰ bis Elk (wzrost potencjału turystycznego miejskiego obszaru funkcjonalnego Elku poprzez poprawę jakości funkcjonowania instytucji kultury, 10 043,1 tys. zł, 2 330,0 tys. euro i 1,78%);
- dziedzictwo naturalne – alokacja odpowiednio: 390 626,6 tys. zł, 90 541,8 tys. euro i 69,13%, z tego poddziałania:
- infrastruktura uzdrowiskowa (odpowiednio – zwiększona atrakcyjność turystyczna zasobów dziedzictwa naturalnego regionu poprzez rozwój publicznej infrastruktury uzdrowiskowej, 81 902,2 tys. zł, 19 000,0 tys. euro i 14,51%),
- szlaki wodne i nabrzeża (zwiększona atrakcyjność turystyczna zasobów dziedzictwa naturalnego regionu poprzez usprawnienie żeglowności systemu Wielkich Jezior Mazurskich, kwota alokacji – 164 170,2 tys. zł, 37 985,5 tys. euro i 29,00%),
- efektywne wykorzystanie zasobów (cel szczegółowy – utrzymanie przewagi konkurencyjności Warmii i Mazur nad innymi regionami w oparciu o zasoby dziedzictwa naturalnego, kwota alokacji – 144 554,2 tys. zł, 33 556,3 tys. euro i 25,62%).

Natomiast w ramach osi „Obszary wymagające rewitalizacji” (cel 9 polityki spójności – „Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją”), z kwotą alokacji środków wynoszącą 279 320,2 tys. zł, tj. 64 848,5 tys. euro (3,8% środków przeznaczonych na realizację projektów RPO), realizowano działania:

- rewitalizacja obszarów miejskich (alokacja odpowiednio: 224 204,8 tys. zł, 52 097,6 tys. euro i 80,34% , z tego dla trybu konkursowego: 97 918,3 tys. zł, 22 768,1 tys. euro i 35,11% oraz dla trybu pozakonkursowego: 126 286,5 tys. zł, 29 329,5 tys. euro i 45,23%),
- rewitalizacja miejskiego obszaru funkcjonalnego Elbląga – ZIT bis (41 666,2 tys. zł, 9 630,9 tys. euro i 14,85%),
- rewitalizacja miejskiego obszaru funkcjonalnego Elku – ZIT bis (13 449,2 tys. zł, 3 120,0 tys. euro i 4,81%).

Celem szczegółowym ww. działań była lepsza jakość życia społeczności zamieszkujących obszary problemowe.

(akta kontroli str. 45-49)

1.3. Do końca 2019 r. Urząd ogłosił łącznie 27 naborów wniosków w trybie konkursowym w ramach realizacji zadań przewidzianych dla obu osi (w tym 15 dla osi 6 i 12 dla osi 8). W 2016 r. ogłoszono siedem naborów (pięć w ramach osi 6 i dwa w ramach osi 8), w 2017 r. – osiem (odpowiednio – sześć i dwa), w 2018 r. – osiem (trzy i pięć) oraz 2019 r. – cztery (jeden i trzy). Na ich dofinansowanie przewidziano kwotę 714 178,43 tys. zł (odpowiednio dla każdej osi – 421 186,6 tys. zł i 292 991,8 tys. zł). Pierwszy nabór projektów w ramach osi 6 ogłoszono 29 lutego 2016 r., natomiast pierwszy nabór w ramach osi 8 – 7 czerwca 2016 r. W wyniku wszystkich ww. naborów do Urzędu złożono 351 wniosków (odpowiednio – 213 i 138)¹¹. Do 31 grudnia 2019 r. rozstrzygnięto

¹⁰ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

¹¹ W trakcie sześciu naborów przeprowadzonych w ramach osi 6 złożono tylko po jednym wniosku, a w trakcie jednego – dwa wnioski. Natomiast w trakcie jednego naboru w ramach osi 8 nie złożono żadnego wniosku, w trakcie trzech – po jednym wniosku i w trakcie kolejnych trzech – po dwa wnioski.

łącznie 24 konkursy (14 i 10), w ramach których przyjęto do dofinansowania 224 wnioski (132 i 92).

W kontrolowanym okresie Urząd ogłosił również łącznie 60 naborów wniosków w ramach osi 6 i 8 przeprowadzanych w trybie pozakonkursowym (24 i 36), dla których przewidziano dofinansowanie w kwocie 518 787,6 tys. zł (224 274,1 tys. zł i 294 513,5 tys. zł). W 2016 r. ogłoszono pięć takich naborów (dwa i trzy), w 2017 r. – 46 (17 i 29), a w 2018 r. – dziewięć (pięć i cztery).

(akta kontroli str. 50-55)

1.4. Do końca 2019 r. Zarząd zawarł z podmiotami, które złożyły wnioski na dofinansowanie projektów w ramach realizacji zadań z osi 6 i 8 łącznie 246 umów o dofinansowanie, z tego:

- 141 umów ramach osi 6, o łącznej wartości projektów 794 264,2 tys. zł, które otrzymały dofinansowanie w wysokości 495 593,7 tys. zł, w tym 487 313,1 tys. zł ze środków UE:
 - 120 projektów w trybie konkursowym o łącznej wartości 427 363,4 tys. zł, dofinansowanych kwotą 291 691,0 tys. zł, w tym 286 811,9 tys. zł ze środków UE,
 - 21 projektów w trybie pozakonkursowym o łącznej wartości 366 900,8 tys. zł, dofinansowanych kwotą 203 902,7 tys. zł, w tym 200 501,2 tys. zł ze środków UE);
- 105 umów w ramach osi 8, o łącznej wartości projektów 432 800,6 tys. zł, które otrzymały dofinansowanie w wysokości 286 054,1 tys. zł, w tym 257 359,4 tys. zł ze środków UE:
 - 73 projekty w trybie konkursowym o łącznej wartości 267 847,7 tys. zł, dofinansowane kwotą 173 876,8 tys. zł, w tym 156 489,1 tys. zł ze środków UE,
 - 32 projekty w trybie pozakonkursowym o łącznej wartości 164 952,9 tys. zł, dofinansowane kwotą 112 177,3 tys. zł, w tym 100 870,3 tys. zł ze środków UE).

Do końca 2019 r. rozwiązano sześć umów zawartych na realizację projektów w ramach osi 6 (wszystkie na wniosek beneficjenta). Przyczynami rozwiązania umów były: brak środków na wniesienie wkładu własnego do realizacji projektu (dwa przypadki), brak możliwości wyboru wykonawcy prac i sprzeciw społeczności lokalnej wobec realizacji inwestycji (jeden), brak zainteresowania wykonawców udziałem w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (jeden), problemy z zapewnieniem zabezpieczenia należytego wykonania umowy (jeden), przeznaczenie środków beneficjenta na realizację innej inwestycji (jeden). Łączna wartość ww. projektów wyniosła 50 104,7 tys. zł, w tym wartość dofinansowania przewidzianego na ich realizację – 37 304,3 tys. zł (36 922,2 tys. zł ze środków UE). W trakcie obowiązywania tych umów beneficjentom wypłacono 12,3 tys. zł (środki te w całości zostały przez nich zwrócone).

W tym samym okresie rozwiązano także trzy umowy dotyczące projektów realizowanych w ramach osi 8 (wszystkie na wniosek beneficjenta). Przyczynami rozwiązania umów były: problemy z wyborem wykonawcy (dwa przypadki¹²) i z zapewnieniem zabezpieczenia należytego wykonania umowy (jeden). Łączna

¹² W obu przypadkach wnioskodawcy złożyli wycofane projekty w kolejnych naborach, zwiększając ich wartość i wnioskując o wyższe kwoty dofinansowania.

wartość ww. projektów wynosiła 14 730,9 tys. zł, w tym wartość przyznanego dofinansowania – 10 403,0 tys. zł (9 362,3 tys. zł ze środków UE). W trakcie obowiązywania ww. umów beneficjentom nie wypłacano środków w ramach udzielonego dofinansowania.

(akta kontroli str. 56-98)

1.5. W ramach obu osi, zgodnie z kryteriami wyboru projektów zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący RPO¹³ i załączonymi do Szczegółowych Opisków Osi Priorytetowych RPO (dalej: „SZOOP”), obowiązywały następujące kryteria oceny merytorycznej wniosków:

- Kryteria ogólne wyboru projektów – jednakowe dla obu osi, ich spełnienie było niezbędne do uzyskania pozytywnej oceny projektu. Ocenie podlegały m.in. możliwość uzyskania dofinansowania przez dany projekt, zgodność projektu z politykami horyzontalnymi Unii Europejskiej - zrównoważony rozwój, zamówienia publiczne i konkurencyjność, pomoc publiczna i pomoc de minimis.
- Kryteria specyficzne - wspólne dla obu osi były m.in.: poprawność programu rewitalizacji i zgodność ze Strategią rozwoju ośrodka subregionalnego Elk. Ponadto, projekty zgłoszone w ramach osi 6 oceniano m.in. w zakresie ich komplementarności w ramach strategii ZIT, wpływu projektu na wachlarz produktów turystycznych województwa i na efekty gospodarcze, wykorzystania do celów związanych z kulturą, miejsca realizacji projektu, zgodności z dokumentami strategicznymi oraz standardów oferowanych usług, a w ramach osi 8 oceniano dodatkowo m.in. zgodność ze Strategią Rozwoju Elbląskiego Obszaru Funkcjonalnego i komplementarność z projektami społecznymi¹⁴.
- Kryteria punktowe – wspólne dla obu osi były: gotowość projektu do realizacji oraz zgodność projektu z kierunkami działań wynikającymi ze strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025. Ponadto projekty zgłoszone w ramach osi 6 oceniano m.in. w zakresie analizy popytu (tj. wskazania zapotrzebowania na dany projekt, w tym szacowanej liczby odwiedzających), wzrostu zatrudnienia oraz poziomu wkładu własnego, a w ramach osi 8 m.in. oceniano dodatkowo efektywność kosztową, wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy obszaru objętego projektem oraz zachowanie zasad polityki przestrzennej.
- Kryteria premiujące – wspólne dla obu osi były m.in.: zgodność projektu z zasadami horyzontalnymi wynikającymi z RPO oraz spełnianie przez projekt wymogów obszaru strategicznej interwencji¹⁵. Ponadto kryteria oceny projektów zgłoszonych w ramach osi 6 obejmowały m.in. doświadczenie w realizacji podobnych projektów, komplementarność projektu, wydłużenie sezonu

¹³ Treść uchwał znajdowała się na stronie internetowej <https://rpo.warmia.mazury.pl/arttykul/61/uchwały>.

¹⁴ W ramach kryterium weryfikowano, czy wnioskodawca złożył lub zaplanował złożenie wniosku o dofinansowanie z EFS lub realizował/zrealizował lub zaplanował zrealizowanie przez niego lub na zasadzie porozumienia przez inne podmioty projektu społecznego z EFS lub projektu społecznego realizowanego bez wsparcia EFS lecz zgodnego z jego celami (tzn. z celami tematycznymi nr 8-10, określonymi w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, tj. promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników; promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją; inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie).

¹⁵ Wydzielone przestrzennie obszary administracyjne lub funkcjonalne, które cechują się specyficznym zestawem uwarunkowań i cech społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, decydujących o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub trwałych (możliwych do aktywowania) potencjałów rozwojowych, do których może być adresowana adekwatna interwencja publiczna. Zgodnie z Umową Partnerstwa Obszaru Strategicznej Interwencji Państwa na lata 2014-2020 to: Polska wschodnia, miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji, obszary wiejskie, w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe, obszary przygraniczne.

turystycznego na danym obszarze, wykorzystanie innych źródeł finansowania i zgodność z planem strategicznym Wielkie Jeziora Mazurskie, a w ramach osi 8 m.in. nowe miejsca pracy, zastosowanie formuły konkursów architektonicznych, architektoniczno-urbanistycznych i urbanistycznych, obszar strategicznej interwencji oraz realizacji komplementarnego projektu społecznego ze środków EFS¹⁶.

W ramach osi 6 RPO, poddziałań Dziedzictwo kulturowe, Inwestycje kultury i Efektywne wykorzystanie zasobów, dopuszczono możliwy pozakonkursowy tryb wyboru projektów w odniesieniu do przedsięwzięć zawartych w Programie rewitalizacji miast Cittaslow. W ramach poddziałania Efektywne wykorzystanie zasobów możliwość interwencji tryb pozakonkursowy dopuszczono natomiast w zakresie uzgodnionych elementów przedsięwzięć zawartych w ww. programie, niezbędnych do rewitalizacji danego obszaru. W kryteriach merytorycznych specyficznych (obligatoryjnych) wyboru projektów pozakonkursowych, zgłoszonych do dofinansowania w ramach osi 6, zawarto w przypadku projektów wynikających z ww. programu, wymóg weryfikacji, czy program rewitalizacji, z którego wynika zgłoszony projekt znajduje się w wykazie pozytywnie zweryfikowanych programów rewitalizacji prowadzonym przez instytucję zarządzającą RPO.

W typach projektów, które mogły uzyskać dofinansowanie w ramach osi 8, w schemacie B działania Rewitalizacja obszarów miejskich, wskazano interwencję obejmującą uzgodnione elementy przedsięwzięć zawartych w „Ponadlokalnym programie rewitalizacji miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego”. W przypadku trybu konkursowego, wskazano interwencję obejmującą przedsięwzięcia określone się w ww. programie, znajdujące się na liście rezerwowej (przy założeniu, że środki finansowe na realizację projektów uwzględnionych w wykazie projektów zidentyfikowanych przez instytucję zarządzającą RPO w ramach trybu pozakonkursowego zostaną zabezpieczone do momentu wezwania do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu)¹⁷. W kryteriach formalnych wyboru projektów (obligatoryjnych) zawarto kryterium umieszczenia projektu w ww. programie.

(akta kontroli str. 109-267)

1.6. W latach 2014-2019, w wyniku naborów wniosków w ramach osi 6 i 8, dofinansowanie z RPO otrzymało 205 wniosków (128 i 77)¹⁸. Do końca 2019 r. Zarząd podpisał z beneficjentami łącznie 200 umów o dofinansowanie (125 i 75). Łączna wartość projektów, których dotyczyły te umowy wyniosła 694 058,1 tys. zł (436 881,7 tys. zł i 257 176,4 tys. zł), wartość przyznanego dofinansowania – 520 141,7 tys. zł (335 491,9 tys. zł i 184 649,8 tys. zł), w tym wkład Unii Europejskiej – 497 378,4 tys. zł (330 359,7 tys. zł i 167 018,7 tys. zł)¹⁹.

¹⁶ Ocenie podległo, czy komplementarny projekt społeczny został zrealizowany, był realizowany lub będzie realizowany ze środków EFS w ramach RPO WiM 2014-2020 z priorytetów inwestycyjnych ukierunkowanych na samozatrudnienie (PI 8i) lub poprawę dostępu do usług publicznych (PI 9iv) lub aktywizację środowisk zagrożonych wykluczeniem i ubogich (PI 9i).

¹⁷ Z możliwości ubiegania się dofinansowanie w trybie konkursowym w ramach schematu A osi 8 wyłączono jednostki samorządu terytorialnego, dla których zostały uzgodnione projekty wchodzące w skład zintegrowanych przedsięwzięć zawartych w ww. programie. W przypadku trybu konkursowego, dedykowanego projektom umieszczonym na liście rezerwowej ww. programu, zakres i wartość dofinansowania proponowanego projektu musiała odpowiadać zakresowi i wartości dofinansowania wskazanych w opisie projektu znajdującego się na liście rezerwowej.

¹⁸ Dokumentacja dotycząca naborów (w tym regulaminy, instrukcje, szczegółowe opisy osi priorytetowych RPO oraz listy wniosków, które otrzymały dofinansowanie) znajdowały się na stronie internetowej <https://rpo.warmia.mazury.pl/>.

¹⁹ Kwoty wg danych wynikających z zawartych umów.

Środki RPO przewidziane do realizacji zadań w trybie pozakonkursowym w ramach osi 6 adresowano m.in. do jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, stowarzyszeń, jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, jednostek organizacyjnych administracji rządowej, zarządców portów, jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną. Natomiast, w ramach osi 8 – do jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub stowarzyszeń, jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, kościołów i związków wyznaniowych, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych²⁰.

Analiza dokumentacji dotyczącej czterech naborów wniosków o dofinansowanie, złożonych w ramach osi 6 i 8 RPO²¹, wykazała że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy wdrożeniowej i wytycznymi Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, w tym m.in.:

- prawidłowo ogłaszano konkursy i wyzywano do złożenia wniosków w trybie pozakonkursowym,
- regulaminy konkursów, zostały prawidłowo opublikowane przez Urząd na jego stronie internetowej i zawierały informacje wymagane przepisami prawa,
- do 30 listopada każdego roku Urząd zamieścił na swojej stronie internetowej harmonogramy naborów wniosków o dofinansowanie projektu w trybie konkursowym, których przeprowadzenie było planowane na kolejny rok kalendarzowy,
- na listach rankingowych, zatwierdzonych przez Zarząd, zostały umieszczone wszystkie projekty konkursowe, które przeszły pozytywnie ocenę formalną i merytoryczną dokonaną przez komisje oceny projektów,
- liczba punktów uzyskanych przez projekt umieszczona na liście rankingowej podpisanej przez Zarząd była zgodna z liczbą punktów uzyskanych w trakcie jego oceny i rekomendacją komisji oceny projektów, a informacje o liczbie punktów uzyskanej przez projekt i jego ocenie zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej Urzędu²²,
- członkowie komisji oceny projektów złożyli wymagane oświadczenia, w tym oświadczenia dotyczące ich bezstronności.

²⁰ Z możliwości ubiegania się o dofinansowanie w trybie konkursowym w ramach Schematu A wyłączone były jednostki samorządu terytorialnego, dla których zostały uzgodnione z Instytucją Zarządzającą RPO WiM projekty wchodzące w skład zintegrowanych przedsięwzięć zawartych w Ponadlokalnym programie rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W przypadku trybu konkursowego, dedykowanego projektom umieszczonym na liście rezerwowej Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zakres i wartość dofinansowania proponowanego projektu musiała odpowiadać zakresowi i wartości dofinansowania wskazanym w opisie projektu znajdującego się na liście rezerwowej.

²¹ Do próby wybrano z każdej osi po jednym naborze przeprowadzonym w trybie konkursowym, do którego zgłoszono największą liczbę wniosków po jednym naborze przeprowadzonym w trybie pozakonkursowym o wysokiej wartości uzyskanego dofinansowania. Do wybranych naborów w trybie konkursowym zgłoszono: w ramach osi 6 – 47 wniosków na łączną wnioskowaną kwotę dofinansowania w wysokości 93 301,1 tys. zł, spośród których do dofinansowania wybrano 33 wnioski i podpisano 32 umowy o dofinansowanie o łącznej wartości 69 996,5 tys. zł (w całości ze środków UE); w ramach osi 8 – 66 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 130 730,9 tys. zł, spośród których wybrano 37 wniosków i podpisano 37 umów o dofinansowanie o łącznej wartości 77 408,9 tys. zł (w tym 69 668,0 tys. zł ze środków UE). Wnioski w trybie pozakonkursowym dotyczyły budowy i przebudowy infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy Guzianka II i remontem śluzy Guzianka I etap II B – przebudowa i umocnienie pięciu kanałów (beneficjent – Stowarzyszenie Wielkie Jeziora Mazurskie 2020, wysokość przyznanego dofinansowania – 61 360,2 tys. zł, w całości ze środków UE) i rewitalizacji centrum – utworzenia Centrum Aktywności Społecznej na Zamku Biskupów Chelmińskich w Lubawie (beneficjent – Gmina Miejska Lubawa, należąca do sieci miast Cittaslow, wysokość dofinansowania – 13 112,7 tys. zł, w tym 11 801,4 tys. zł ze środków UE).

²² <https://rpo.warmia.mazury.pl/artikul/12/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-naborow-wnioskow>.

Analiza 22 wniosków o dofinansowanie, złożonych w latach 2016-2018 w ramach ww. osi 6 i 8²³, wykazała m.in., że:

- wszystkie projekty zostały ocenione pod względem spełnienia kryteriów ich wyboru,
- ocenę formalną i merytoryczną złożonych wniosków przeprowadziły komisje oceny projektów w zakresie i w terminach wynikających z regulaminu konkursów/naborów,
- oceny projektów udokumentowano w formie stanowiących załączniki do regulaminu konkursu/naboru kart weryfikacji wymogów formalnych wyboru projektu, oceny kryteriów merytorycznych ogólnych (obligatoryjnych) i specyficznych (obligatoryjnych) wyboru projektów, kart oceny kryteriów merytorycznych punktowych i premiujących wyboru projektu oraz protokołów sporządzonych przez komisje oceny projektów,
- od wnioskodawców wymagano jedynie informacji niezbędnych do dokonania oceny spełniania kryteriów wyboru projektu, a wszystkie ich oświadczenia zostały złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej,
- w razie stwierdzenia braków w zakresie warunków formalnych we wniosku o dofinansowanie projektu wzywano wnioskodawców do uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia,
- komisje oceny projektów niezwłocznie przekazały wnioskodawcom pisemną informację o zakończeniu oceny ich projektów i jej wyniku, wraz z uzasadnieniem tej oceny, podając liczbę punktów otrzymanych przez projekt lub informację o spełnieniu albo niespełnieniu kryteriów wyboru projektów,
- w przypadku otrzymania przez projekt negatywnej oceny ww. informacje przekazane wnioskodawcy zawierały wszystkie wymagane przepisami prawa pouczenia.

W przypadku dwóch wniosków złożonych i rozpatrywanych w trybie pozakonkursowym ustalono, że projekty, których one dotyczyły były zawarte w wykazie projektów zidentyfikowanych przez Instytucję Zarządzającą RPO²⁴ w ramach trybu pozakonkursowego, załączonym do SZOOP obu badanych osi, a z beneficjentami podpisano umowy wstępne dotyczące przygotowania projektu do dofinansowania²⁵.

(akta kontroli str. 52-55, 216-267, 892-895, 939-994)

1.7. Z analizy dokumentacji dotyczącej naborów i ocen wniosków wynikało również, że Zarząd zatwierdził wszystkie listy ocenionych projektów, przedłożone przez komisje oceny projektów rozpatrujące wnioski złożone w ramach osi 6 i 8. Podpisał

²³ Do próby wybrano po 11 wniosków z każdej osi, w tym po sześć wniosków (w tym po jednym wniosku rozpatrywanym w trybie pozakonkursowym), które uzyskały pozytywną ocenę komisji oceny projektów (w tym po jednym wniosku złożonym w trybie pozakonkursowym) i uzyskały dofinansowanie oraz po pięć wniosków, które uzyskały ocenę negatywną i nie uzyskały dofinansowania. Łączna wartość tych wniosków wynosiła 231 319,2 tys. zł. Łączna wartość wnioskowanych kwot pięciu wniosków złożonych w trybie konkursowym w ramach osi 6, które uzyskały dofinansowanie wynosiła 20 793,1 tys. zł (kwota ta została przyznana w całości), natomiast w przypadku pięciu takich wniosków złożonych w ramach osi 8 – 20 798,2 tys. zł (przyznano 20 457,2 tys. zł). Łączna wartość wnioskowanych kwot pięciu wniosków złożonych w trybie konkursowym, które nie uzyskały dofinansowania wynosiła 11 299,5 tys. zł, a pięciu takich wniosków w ramach osi 8 – 15 827,4 tys. zł. Wartość badanego wniosku złożonego w trybie pozakonkursowym w ramach osi 6 wynosiła 61 819,3 tys. zł (przyznano 61 360,2 tys. zł), natomiast dla takiego wniosku złożonego w ramach osi 8 odpowiednio – 13 112,7 tys. zł (kwota wnioskowana/przyznana).

²⁴ Badane projekty ujęto w tym wykazie, gdyż m.in. były one przedsięwzięciami o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju regionu.

²⁵ Dla badanego projektu dot. rewitalizacja centrum w Lubawie umowę taką podpisano 30 grudnia 2016 r., a dla projektu dotyczącego szlaków wodnych Wielkich Jezior Mazurskich – 23 sierpnia 2017 r.

z beneficjentami umowy o dofinansowanie w terminie od sześciu do 56 dni od daty poinformowania ich o dokonaniu wyboru złożonych przez nich wniosków do dofinansowania²⁶. Prawidłowo określono w umowach zawartych z beneficjentami niebędącymi jednostkami samorządu terytorialnego wysokość i formę zabezpieczenia należytego ich wykonania. W każdym takim przypadku beneficjenci zostawili takie zabezpieczenie (weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową lub gwarancja bankowa, lub wpis hipoteczny na nieruchomości wraz z cesją praw z umowy ubezpieczenia) w terminach wskazanych w podpisanych z nimi umowach.

(akta kontroli str. 216-267)

1.8. Dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu (dalej: „Dyrektor”) wyjaśnił, że Zarząd dokonywał zmian na listach projektów przedstawionych do zatwierdzenia dofinansowania wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy wdrożeniowej, Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020 oraz Regulaminów konkursów w ramach RPO. Zmiany te dotyczyły aktualizacji list związanych m.in. z uwzględnieniem protestów wniesionych przez wnioskodawców, zmian kwot alokacji środków finansowych przewidzianych w ramach osi lub wycofania się wnioskodawców/beneficjentów z udziału w programie.

(akta kontroli str. 268-270)

1.9. Analiza ośmiu zatwierdzonych przez Zarząd list rankingowych naboru wniosków, które otrzymały dofinansowanie w ramach osi 6 RPO i sześciu takich list zatwierdzonych w ramach osi 8 wykazała²⁷, że były one zgodne z listami rankingowymi przygotowanymi przez komisję oceniającą projekty. Wszystkie zmiany wprowadzone na ww. listach, dotyczące pozycji wniosków lub ich punktacji, wynikały ze zmian wielkości alokacji środków przeznaczonych na realizację zadań przewidzianych w ramach tych osi, z uwzględnienia wniesionych przez wnioskodawców protestów do rozpatrzenia złożonych przez nich wniosków²⁸ lub rezygnacji wnioskodawcy z realizacji projektu (jeden przypadek).

(akta kontroli str. 216-280)

1.10. W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęły ogółem 53 protesty dotyczące negatywnej oceny wniosków złożonych w ramach obu osi, z tego 30 dotyczyło osi 6²⁹ i 23 osi 8. Na etapie oceny formalnej wniosku złożono 3 protesty (odpowiednio – jeden i dwa), a na etapie oceny merytorycznej wniosku – 50 (29 i 21). Urząd uwzględnił łącznie 21 protestów (10³⁰ i 11) złożonych na etapie oceny merytorycznej wniosku. Skutkowało to uzyskaniem dofinansowania przez 11 wniosków (pięć³¹ i sześć). Nie uwzględniono natomiast wszystkich protestów złożonych na etapie oceny formalnej wniosku.

Analiza dokumentacji dotyczącej sposobu rozpatrzenia czterech losowo dobranych protestów³² wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

²⁶ W trzech przypadkach było to sześć dni, w jednym – dziewięć, w jednym – 25, w dwóch – 26, w jednym – 46, w jednym 55 i w jednym – 56.

²⁷ Zbadano listy wszystkich naborów, w których złożono więcej niż jeden wniosek. Listy znajdowały się na stronie internetowej <https://rpo.warmia.mazury.pl/>.

²⁸ Zgodnie z art. 65 ustawy wdrożeniowej, procedura odwoławcza nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania.

²⁹ Jeden wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia, ponieważ wpłynął po wyznaczonym terminie.

³⁰ Z tego pięć protestów uwzględniono w całości i kolejnych pięć częściowo.

³¹ Jedną z umów zawartą z wnioskodawcą rozwiązano na jego prośbę, w trzech przypadkach wnioskodawcy wycofali się z realizacji projektu, a jeden wniosek znajduje się na liście rezerwowej.

³² Po dwa protesty dotyczące wniosków złożonych w ramach osi 6 i 8, w tym dwa rozpatrzone pozytywnie, jeden rozpatrzony częściowo pozytywnie i jeden negatywnie.

- wnioskodawcy zostali właściwie poinformowani o negatywnej ocenie projektu i pouczeni o możliwości, zasadach i trybie wniesienia protestu,
- protesty wniesiono w przewidzianym przepisami prawa terminie 14 dni od dnia doręczenia informacji przekazanej wnioskodawcy,
- wszystkie protesty rozpatrzono w terminach wynikających z przepisów prawa (w jednym przypadku skorzystano z możliwości wydłużenia terminu rozpatrzenia protestu z 21 do 45 dni, prawidłowo informując o tym składającego protest),
- we wszystkich przypadkach dokonano ponownej oceny projektu przez ekspertów, którzy nie uczestniczyli w poprzedniej jego ocenie, a w sytuacji, kiedy w jej wyniku projekt uzyskał większą liczbę punktów, dokonano wynikających z tego zmian kolejności wniosków na listach rankingowych zatwierdzonych przez Zarząd,
- informacje o wyniku rozpatrzenia protestu zawierały treść rozstrzygnięcia, a w sytuacji nieuwzględnienia protestu także pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W latach 2014-2019 wnioskodawcy składający wnioski w ramach osi 6 i 8 wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie łącznie pięć skarg związanych z nieuwzględnieniem przez Urząd złożonych przez nich protestów³³. Trzy z nich dotyczyły osi 6, a dwie osi 8. Wszystkie skargi zostały oddalone przez Sąd. Wnioskodawcy nie składali skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

(akta kontroli str. 116-163, 271-280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie wyboru projektów do dofinansowania w ramach osi 6 i 8 RPO. Stwierdzono bowiem, że rzetelnie i zgodnie z przepisami prawa prowadzono nabór projektów do dofinansowania, prawidłowo dokonywano ich wyboru oraz zapewniono wnioskodawcom możliwość odwołania się od decyzji komisji dokonujących ich oceny.

OBSZAR

2. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów

Opis stanu
faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie Urząd, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 11 ustawy wdrożeniowej, prowadził monitorowanie postępu wdrażania projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich. Jak wyjaśnił Dyrektor, odbywało się to m.in. poprzez: uzyskiwanie od beneficjentów informacji o rzeczowej realizacji projektu w ramach weryfikacji wniosków o płatność, akceptowanie zmian związanych z jego realizacją oraz weryfikowanie wniosków o płatność składanych przez beneficjentów (w tym sprawdzanie w zakresie merytorycznym, finansowym i rzeczowym dostarczonych przez niego dokumentów).

W latach 2015-2019 Urząd sporządzał informacje kwartalne i sprawozdania roczne, dotyczące m.in. realizacji projektów, które otrzymały dofinansowanie w ramach obu osi. Analiza takich informacji i sprawozdań wykazała, że były one sporządzane zgodnie z wytycznymi Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020 i w określonych w nich terminach³⁴.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu wyjaśnił, że analizy sprawozdań z realizacji RPO prowadziły Komitet Monitorujący RPO (sprawozdania

³³ Nie składano skarg związanych pozostawieniem protestu bez rozpatrzenia.

³⁴ Nr MliR/H 2014-2020/15(01)/05/2015 z dnia 8 maja 2015 r. i MR/H/2014-2020/20(2)/02/2017 z lutego 2017 r.

roczne z realizacji RPO) i Biuro Monitoringu w Departamencie Polityki i Regionalnej Urzędu (informacja dla Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego o realizacji RPO, informacja kwartalna o realizacji RPO, informacja kwartalna o realizacji RPO dla Zarządu i informacja miesięczna, sporządzana w oparciu o dane z systemów SL2014 oraz LSI MAKŚ2). Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor, raz w miesiącu odbywały się protokolowane spotkania z dyrektorami departamentów i instytucji pośredniczących odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych osi priorytetowych RPO, podczas których przedstawiano dotychczas realizowane plany wdrażania, planowane działania na kolejny miesiąc oraz omawiano problemy związane z wdrażaniem programu. Uwagi i wnioski zgłoszone w trakcie monitorowania RPO dotyczyły m.in.: uwzględnienia dodatkowych treści w sporządzanych sprawozdaniach, wyjaśnienia przekroczenia wartości docelowej wskaźnika osi 6 Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystycznej, a także wskazania podjętych i zaplanowanych działań naprawczych.

(akta kontroli str. 6-44, 281-589)

2.2. Do końca 2019 r. zakończono realizację rzeczową ogółem 117 umów, które otrzymały dofinansowanie w ramach osi 6 i 8 na kwotę 230 883,7 tys. zł (odpowiednio: 66 umów i 122 319,5 tys. zł oraz 51 umów i 108 564,2 tys. zł). Wartość projektów realizowanych na podstawie tych umów wynosiła 344 265,0 tys. zł (odpowiednio: 187 837,7 tys. zł i 156 427,3 tys. zł). Zakończono realizację finansową³⁵ 89 spośród nich, dofinansowanych kwotą 189 616,9 tys. zł (odpowiednio: 49 umów i 98 067,8 tys. zł w osi 6 oraz 40 umów i 91 549,1 tys. zł w osi 8). Wartość zakończonych finansowo projektów w osi 6 i 8 wyniosła odpowiednio: 148 384,2 tys. zł i 128 147,5 tys. zł (łącznie 276 531,7 tys. zł).

Ze sprawozdań z realizacji RPO wynikało, że w ramach projektów osi 6, które otrzymały dofinansowanie, do końca 2019 r. m.in.:

- wybudowano 30,4 km dróg rowerowych (10,2% realizacji wartości docelowej dla 2023 r., tj. 300 km)³⁶,
- utworzono ok. 820 km szlaków turystycznych (273,3%),
- wsparto 15 obiektów dziedzictwa kulturowego³⁷ (93,8%), osiem instytucji kultury (100,0%) i dwie jednostki infrastruktury uzdrowskiej (50,0%),
- uzyskano wzrost o ok. 800,0 tys. liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne (588,2%)³⁸,
- długość wybudowanych lub zmodernizowanych wodnych szlaków turystycznych wynosiła 0 km (wartość docelowa 10 km). Projekty obejmujące ten zakres prac

³⁵ Tj. poniesiono w projekcie wszystkie wydatki.

³⁶ W osi 6 przewidziano do wykonania do końca 2021 r. także cztery projekty dotyczące tzw. Mazurskiej Pętli Rowerowej o łącznej długości trasy rowerowej 302 km (umowy o ich dofinansowanie zostały zawarte w latach 2017-2018 ze Stowarzyszeniem Wielkie Jeziora Mazurskie 2020).

³⁷ Zabytki: dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, grotty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki, zespoły: budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki, miejsca zabytkowe: dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego (zgodnie z definicją zamieszczoną w SZOOP osi 6 RPO).

³⁸ W tym dla podmiotów należących do sieci Cittaslow: wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturowego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystycznej o 45 032 osoby (33,1%) i liczba instytucji objętych wsparciem – 1 (12,5%).

były w trakcie realizacji z terminem zakończenia na 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r.³⁹

Natomiast w wyniku realizacji projektów ramach osi 8 RPO utworzono lub zrehabilitowano otwartą przestrzeń na obszarach miejskich o powierzchni 172,1 tys. m² (74,8% wartości docelowej 2023 r.) i zrewitalizowano 40 obiektów infrastruktury (100,0%)⁴⁰.

W kontrolowanym okresie zidentyfikowano m.in. następujące problemy we wdrażaniu działań ujętych w ramach obu osi:

- uwarunkowania rynkowe – niewielka konkurencja na rynku budowlanym i znaczne obciążenie wykonawców realizowanymi pracami skutkowało oferowaniem przez wykonawców wysokich cen wykonania prac, co zmuszało beneficjentów do pokrywania nadwyżki ze środków własnych, powodowało opóźnienia w realizacji projektów lub prowadziło do rozwiązywania umów o dofinansowanie,
- opóźnianie przez beneficjentów przygotowania dokumentów niezbędnych do podpisania umowy o dofinansowanie – problemy z uzyskaniem wymaganych zaświadczeń (w tym z Krajowego Rejestru Sądowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędów skarbowych), konieczność poprawiania błędów w dokumentacji,
- słaba jakość wniosków o płatność składanych przez beneficjentów – wnioski takie korygowane były średnio trzykrotnie przed ich zatwierdzeniem, zawierały m.in. błędy dotyczące opisu postępu rzeczowego i finansowego, niezadowalające opisy realizacji zasady równości kobiet i mężczyzn, braki w zakresie wymaganych załączników, w tym brak potwierdzeń poniesienia wydatków.

Działania naprawcze, podjęte w związku z ww. problemami, obejmowały m.in. organizowanie szkoleń dotyczących sposobu przygotowania i rozliczania wniosków o płatność oraz informowanie beneficjentów o popełnionych przez nich błędach i pomoc w poprawnym przygotowaniu wymaganej dokumentacji. Urząd prowadził od września 2009 r. trzy punkty informacyjne Funduszy Europejskich – w Olsztynie, Elblągu i Elku. Udzielano w nich m.in. nieodpłatnych porad dotyczących kwalifikowalności wydatków ponoszonych w trakcie realizacji projektów, wysokości wkładu własnego oraz sposobu i miejsca złożenia wniosku o dofinansowanie. Ponadto, w latach 2015-2019 Urząd zorganizował 211 szkoleń dla podmiotów zainteresowanych pozyskaniem środków z RPO (w tym 113 przeznaczonych dla beneficjentów programu). Łącznie, w szkoleniach tych uczestniczyło 4 928 osób (w tym 2 310 przedstawicieli beneficjentów)⁴¹.

(akta kontroli str. 281-581, 591-701, 892-895)

2.3. Do końca 2019 r. do Urzędu wpłynęły, od beneficjentów projektów realizowanych w ramach osi 6 i 8, wnioski o płatność, zatwierdzone na łączną kwotę 403 745,7 tys. zł, tj. 77,6% wartości dofinansowania określonego w zawartych z nimi umowami o dofinansowanie (odpowiednio: oś 6 – 243 336,7 tys. zł i 72,5% oraz oś 8 – 160 409,0 tys. zł i 86,9%). Urząd przekazał beneficjentom:

³⁹ Umowy o ich dofinansowanie zawarto w 2017 r. ze Stowarzyszeniem Wielkie Jeziora Mazurskie 2020.

⁴⁰ W tym dla podmiotów należących do sieci Cittaslow: otwarta przestrzeń utworzona lub zrehabilitowana na obszarach miejskich – 77 370 m² (33,6%) i liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na zrewitalizowanych obszarach – 11 (27,5%).

⁴¹ Punkty informacyjne prowadzone przez Urząd zorganizowały łącznie 14 szkoleń dla wnioskodawców i beneficjentów RPO, w których uczestniczyło około 530 osób.

- refundację w wysokości 246 649,0 tys. zł, tj. 47,4% wartości dofinansowania wynikającego z podpisanych umów (odpowiednio: oś 6 – 139 394,8 tys. zł i 41,5% oraz oś 8 – 107 254,2 tys. zł i 58,1%),
- zaliczki w łącznej wysokości 157 096,7 tys. zł, tj. 30,2% wartości dofinansowania (odpowiednio: 103 941,9 tys. zł i 31,0% dla osi 6 oraz 53 154,8 tys. zł i 28,8% dla osi 8).

Według stanu na 31 grudnia 2019 r., Urząd zatwierdził wnioski o płatność końcową dotyczące 89 projektów realizowanych w ramach osi 6 i 8 (odpowiednio: 49 i 40) i wypłacił ich beneficjentom łącznie 189 616,9 tys. zł (odpowiednio: 98 067,8 tys. zł i 91 549,1 tys. zł).

Analiza dwudziestu wniosków o płatność, złożonych w związku z realizacją pięciu umów o dofinansowanie (trzyście wniosków dotyczących projektów realizowanych w ramach osi 6⁴² i siedem w ramach osi 8⁴³), wykazała, że Urząd we wszystkich przypadkach, przed zatwierdzeniem wniosku w celu wypłaty dofinansowania, prawidłowo i zgodnie z obowiązującą instrukcją weryfikował ich kompletność. W każdym przypadku, gdy wniosek był niekompletny lub zawierał błędy, wzywano beneficjentów do jego uzupełnienia lub skorygowania. Analiza ta wykazała również, że każdy z wniosków wymagał co najmniej jednej korekty. Przyczynami takiego stanu rzeczy były m. in.:

- rozbieżności pomiędzy przesłanym wnioskiem, a załączonymi fakturami co powodowało, iż dokumentacja nie była spójna,
- niezałączanie przez beneficjentów wszystkich dokumentów potwierdzających wykonanie realizacji projektu,
- nieprawidłowe uzupełnianie danych dotyczących wskaźników,
- powielanie tych samych błędów w kolejnych wersjach wniosku, pomimo wcześniejszych uwag Urzędu.

Urząd otrzymywał od beneficjentów, w przypadku czterech spośród ww. umów o dofinansowanie⁴⁴, wnioski o płatność rzadziej niż co pół roku, podczas gdy umowy te określały, że należy je składać w okresach nie rzadszych niż półroczne, licząc od daty zatwierdzenia poprzedniego wniosku o płatność. W przypadku kolejnej umowy, w badanym okresie nie zatwierdzono ani jednego ze złożonych wniosków⁴⁵, a w odniesieniu do jednego z badanych wniosków przeprowadzono kontrolę krzyżową⁴⁶, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości. Analiza wykazała również, że Urząd po zatwierdzeniu poprawności wniosku o płatność tego samego

⁴² Projekty: Rewitalizacja i zagospodarowanie terenie Elckiej Kolei Wąskotorowej na Potrzeby Muzeum Historycznego w Elku Etap I (realizowany przez Gminę Miasto Elk), Rozbudowa budynku administracyjno-sanitarnego w Ekomarinie o funkcje administracyjno-szkoleniowe wraz z zakupem wyposażenia (Gmina Miejska Giżycko) i Zachowanie dziedzictwa kulturowego poprzez przebudowę parku nad Jeziorkiem (Gmina Nidzica).

⁴³ Projekty: Utworzenie centrum Wpieranania Rodziny wraz z przebudowanym i zmodernizowanym budynkiem Miejskiego Ośrodka Kultury (realizowany przez Gminę Pasym) i Zagospodarowanie terenu Górki Poznańskiej w Kętrzynie (Gmina Miejska Kętrzyn).

⁴⁴ Projekty realizowane przez Gminę Miejską Giżycko, Gminę Nidzica, Gminę Pasym oraz Gminę Miejską Kętrzyn.

⁴⁵ Projekt realizowany przez Gminę Nidzica. Przyczynami niezatwierdzenia złożonych wniosków były m.in.: brak spójności między złożonymi fakturami i protokołem konieczności, niejednolite zapisy kwot dotyczące wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych, nieprawidłowe wypełnienie faktury korygującej, błędne numery UDA i WNP, brak jednej pozycji w kosztorysie powykonawczym oraz brak dokumentu potwierdzającego zakup 11 urządzeń fitness. Wniosek o płatność końcową został pozytywnie zweryfikowany 11 marca 2020 r. i zatwierdzony do wypłaty na kwotę 1 627,6 tys. zł.

⁴⁶ Zgodnie z Instrukcją Wykonawczą Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 wersja IV, kontrola krzyżowa dotyczy beneficjentów, którzy w ramach RPO realizują bądź realizowali więcej niż jeden projekt. Celem jest wykrywanie i eliminowanie podwójnego finansowania wydatków w ramach RPO. Kontrola krzyżowa przeprowadzana jest w oparciu o dane zawarte w systemie informatycznym SL2014 oraz o dokumenty poświadczające poniesione wydatki przez beneficjenta. Badany wniosek dotyczył projektu realizowanego przez Gminę Miasto Elk.

dnia przygotowywał dyspozycję wypłaty środków (według stanu na koniec 2019 r., cztery z ww. wniosków były weryfikowane ze względu na ich niekompletność)⁴⁷.

Dyrektor wyjaśnił, że zobowiązanie do przedkładania harmonogramów zgodnie z umową miało służyć planowaniu zapotrzebowania na środki dla beneficjentów w początkowej fazie wdrażania programu, gdy liczba składanych wniosków o płatność była niewielka. W momencie wzrostu liczby składanych wniosków odstąpiono od egzekwowania zapisu, ponieważ analizy budżetu projektu dokonywano na podstawie wniosków o płatność. Jego zdaniem brak harmonogramu nie wpływał na kwalifikowalność wydatków. Dyrektor wyjaśnił także, że w nowym okresie programowania Urząd planuje nie wpisywać do treści umowy o dofinansowanie terminów składania wniosków o płatność. Dyrektor wyjaśnił również, że Urząd nie egzekwował od beneficjentów terminowości składania wniosków o płatność⁴⁸. Podał, że w przypadkach stwierdzenia opóźnień w realizacji przez beneficjentów projektów i zagrożenia terminu zakończenia projektu lub zagrożenia nieosiągnięcia założonych wskaźników produktu i rezultatu, podejmowano działania polegające m.in. na aneksowaniu zawartych umów w zakresie dotyczącym uzasadnionego przedłużenia terminu realizacji projektu oraz aktualizacji wniosków o dofinansowanie w zakresie zmiany wartości i terminów osiągania przez beneficjenta założonych wskaźników produktu i rezultatu (po uprzedniej analizie występujących zagrożeń⁴⁹). Wyjaśnił także, że beneficjent zobowiązany jest do przedkładania w okresie trwałości projektu oraz na zakończenie tego okresu, do 28 lutego każdego roku, oświadczeń w sprawie zachowania trwałości projektu, generowania dochodu, wyliczenia luki finansowej i kwalifikowalności podatku VAT oraz odprowadzania podatków na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

Dyrektor wyjaśnił także, że porównywanie wskaźników projektu osiągniętych na etapie jego realizacji ze wskaźnikami założonymi do osiągnięcia po jego zakończeniu odbywało się poprzez weryfikację wniosków o płatność pośrednią i płatność końcową, a informacje o stwierdzonych niezgodnościach w tym zakresie były przekazywane beneficjentowi za pośrednictwem systemu SL2014. Poinformował, że na etapie dokonywanej przez Urząd oceny wniosku o płatność końcową miały być osiągnięte wszystkie wskaźniki produktu, założone w projekcie. Dopuszczono nieosiągnięcie w pełnym zakresie wskaźników rezultatu, przy czym miały być one osiągnięte w terminie roku od zakończenia projektu i monitorowane przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli 590, 702-748, 885-888, 898-938)

⁴⁷ W przypadku dziesięciu wniosków, po ich zatwierdzeniu wypłacono do 31 grudnia 2019 r. kwotę 9 934,0 tys. zł. Cztery niekompletne wnioski, które do końca 2019 r. nie zostały zatwierdzone dotyczyły kwoty 4 330,4 tys. zł (projekty realizowany przez: Gminę Nidzica – 1 628,0 tys. zł, Gminę Miasto Elk – 778,0 tys. zł, Gminę Miejską Giżycko – 1 924,0 tys. zł, Gminę Miejską Kętrzyn - 399,9 zł). Wnioski, które dotychczas nie zostały zatwierdzone wymagały m.in. uzupełnienia danych dotyczących wskaźników realizacji projektu, poprawy spójności danych zawartych we wniosku z załączonymi do niego fakturami lub dostarczenia protokołu odbioru robót końcowych. Pięć analizowanych wniosków, na łączną kwotę 4 331,0 tys. zł, zostało wycofanych. Po wprowadzeniu aneksu do umowy o dofinansowanie konieczne było wycofanie wniosku i złożenie nowego, uwzględniającego podpisany aneks. Jedyne wnioski sprawozdawcze, który był poddany analizie nie zawierał kwot i po weryfikacji Urzędu został uznany za prawidłowy.

⁴⁸ Jak podał Dyrektor, określenie terminu złożenia wniosków o płatność miało mobilizować beneficjentów do szybszego rozliczania i monitorowania projektu. Bardzo duża liczba składanych wniosków powodowała wydłużenie ich weryfikacji do około 90 dni, co uniemożliwiałoby beneficjentom składanie kolejnego wniosku i doprowadziło do sytuacji, w której zapis o terminowości składania wniosków przestał spełniać swoją funkcję. Zaznaczył, że respektowanie tego zapisu nie wpływa na kwalifikowalność wydatków, a w nowym okresie programowania planuje się odstąpienie od określania w umowach o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach RPO terminów składania wniosków o płatność.

⁴⁹ W urzędzie wprowadzono procedurę dotyczącą nieosiągnięcia założonych wartości wskaźników, w tym wskaźników produktu.

2.4. W latach 2014-2020, w ramach dwunastu osi priorytetowych RPO, alokowano środki UE o łącznej wartości 1 728 272,1 tys. euro (7 356 735,8 tys. zł)⁵⁰, w tym, dla realizacji zadań w ramach osi 6 przyznano środki w wysokości 130 985,5 tys. euro (557 566,0 zł), natomiast dla osi 8 – 64 848,0 tys. euro (276 038,5 tys. zł). Łącznie, obu ww. osiom przyznano 11,33% ogółu środków RPO pochodzących z UE. Ich wartość w poszczególnych latach wynosiła:

- w 2016 r.: w ramach osi 6 – 7 437,3 tys. euro (31 658,3 tys. zł), tj. 5,7% całkowitej kwoty alokacji, natomiast w ramach osi 8 – 3 975,6 tys. euro (16 923,0 tys. zł), tj. 6,1% (średnia dla wszystkich osi RPO wynosiła w tym roku 8,3%);
- w 2017 r.: odpowiednio osi 6 – 76 572,6 tys. euro (325 946,7 tys. zł), tj. 58,5%, osi 8 – 31 997,2 tys. euro (136 202,4 tys. zł), tj. 49,3% (średnia dla wszystkich osi – 39,6%);
- w 2018 r.: osi 6 – 115 486,2 tys. euro (491 590,0 tys. zł), tj. 88,2%, osi 8 – 49 065,8 tys. euro (208 858,2 tys. zł), tj. 75,7% (średnia dla wszystkich osi 61,59%);
- w 2019 r.: osi 6 – 114 481,4 tys. euro (487 313,2 tys. zł), tj. 87,4%, osi 8 – 60 459,8 tys. euro (257 359,4 tys. zł), tj. 93,2% (średnia dla wszystkich osi 79,4%)⁵¹.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. do rozdysponowania w ramach osi 6 pozostało 16 504,0 tys. euro (70 252,6 tys. zł) środków pochodzących z UE. Natomiast, w ramach osi 8 pozostało 4 388,7 tys. euro (18 681,4 tys. zł).

Wartości dofinansowania pochodzącego ze środków UE dla umów podpisanych przez Urząd z beneficjentami RPO wynosiła (według zatwierdzonych płatności):

- w 2016 r.: 0,0 zł;
- w 2017 r.: w ramach osi 6 – 7 876,6 tys. euro (33 528,5 tys. zł), tj. 6,0% całkowitej kwoty alokacji, a w ramach osi 8 – 2 550,3 tys. euro (10 856,1 tys. zł) tj. 3,9% (średni wynik dla wszystkich osi RPO wynosił 5,8%);
- w 2018 r. odpowiednio: osi 6 – 23 235,7 tys. euro (98 907,3 tys. zł), tj. 17,7%, osi 8 – 16 903,9 tys. euro (71 954,8 tys. zł), tj. 26,1% (średni wynik dla wszystkich osi wynosił 17,9%);
- w 2019 r.: osi 6 – 46 148,8 tys. euro (196 441,6 tys. zł), tj. 35,2%, osi 8 – 34 955,5 tys. euro (148 794,9 tys. zł), tj. 53,9% (średni wynik dla wszystkich osi 33,3%)⁵².

(akta kontroli str. 749)

2.5. W latach obrachunkowych⁵³ 2017-2020, w planach kontroli przeprowadzanych przez Urząd w miejscu realizacji projektu ujęto łącznie 11 projektów z osi 6 u 11 beneficjentów (w przypadku jednego z nich zaplanowano łącznie trzy takie kontrole) i 16 projektów z osi 8 u 16 beneficjentów (w przypadku jednego z nich zaplanowano kontrolę dwóch etapów projektu realizowanego wg odrębnych umów). Z tego zaplanowano w poszczególnych latach obrachunkowych:

⁵⁰ Wartości w złotych, także w dalszej części wystąpienia, podano według kursu EBC z 30 grudnia 2019 r.: 1 euro = 4,2567 zł.

⁵¹ Według stanu na koniec 2019 r. porównywalne z osiami 6 i 8 wskaźniki odnotowano w realizacji osi: 2 Kadry dla gospodarki (91,4%), 3 Cyfrowy region (88,8%) i 7 Infrastruktura transportowa (88,8%).

⁵² Według stanu na koniec 2019 r. porównywalne z osiami 6 i 8 wskaźniki odnotowano w realizacji osi: 2 Kadry dla gospodarki (54,4%), 10 Regionalny rynek pracy (52,6%), 9 Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych (40,5%) i 12 Pomoc techniczna (37,4%).

⁵³ Trwających od 1 lipca do 30 czerwca następnego roku.

- od 1 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. – sześć projektów realizowanych w ramach osi 6 przez pięciu beneficjentów i jeden w ramach osi 8 realizowany przez jednego beneficjenta,
- od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. – po sześć projektów u sześciu beneficjentów w ramach każdej z ww. osi (w tym jeden projekt z osi 6, po zakończeniu jego realizacji),
- od 1 lipca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. (tylko dwa pierwsze kwartały) – odpowiednio: jeden u jednego beneficjenta i 10 u ośmiu beneficjentów (w tym po zakończeniu realizacji – jeden projekt z osi 6 i dwa z osi 8).

Typowania projektów do ww. kontroli dokonywano poprzez losowanie przeprowadzane za pomocą generatora liczb losowych utworzonego w Microsoft Virtual Basic. Lista projektów biorących udział w losowaniu obejmowała projekty, które:

- po podpisaniu umowy o dofinansowanie mogły podlegać planowej kontroli w miejscu realizacji projektu,
- w odniesieniu do których złożono co najmniej jeden wniosek o płatność na kwotę wyższą niż 0,00 zł (z wyłączeniem wniosku o zaliczkę),
- nie były kontrolowane w miejscu realizacji w poprzednich latach obrotowych, a stopień zaawansowania ich realizacji wynosił ponad 10%.

Przeprowadzono łącznie 30 kontroli w miejscu realizacji projektu, tj. wszystkie ujęte w planach kontroli (z tego 13 kontroli dotyczyło projektów realizowanych w ramach osi 6 i 17 w ramach osi 8) oraz jedną kontrolę doraźną w miejscu realizacji projektu z osi 8 (dotyczyła rewitalizacji kamienicy przy ul. Mazurskiej 7 w Olsztynie). W ich wyniku, stwierdzono nieprawidłowości w realizacji trzech projektów z osi 8. Dotyczyły one m.in. wprowadzenia przez beneficjenta do kryterium oceny ofert właściwości wykonawcy odnoszącej się do jego doświadczenia, niezamieszczenia zapytania ofertowego w bazie konkurencyjności i niezachowania siedmiodniowego terminu składania ofert. Nieprawidłowości te skutkowały nałożeniem przez Urząd korekt finansowych w łącznej wysokości 44,5 tys. zł (do końca 2019 r. odzyskano kwotę 28,5 tys. zł)⁵⁴.

Podczas kontroli na miejscu sprawdzano m.in.:

- zakres finansowy projektu, w tym zabezpieczenie środków finansowych na realizację projektu, poprawność dokumentacji finansowo – księgowej, zgodność zestawienia wydatków z systemem SL2014 i finansowanie realizowanych zadań z innych źródeł,
- zakres rzeczowy projektu, w tym zgodność zakupionego sprzętu i wyposażenia z wnioskiem, dokumentacją projektu i dokumentacją budowlaną,
- spełnianie przez beneficjentów obowiązków informacyjnych, promocyjnych i sprawozdawczych oraz monitoring i zagrożenia dotyczące nieosiągnięcia wskaźników rezultatu i produktu,
- prawidłowość udzielania pomocy publicznej w ramach projektu.

Jak wyjaśnił Kierownik Biura Kontroli Departamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu, weryfikacji realizacji projektu pod względem gospodarności dokonywano w oparciu o doświadczenie osób kontrolujących, a w przypadku wątpliwości w tym zakresie przeprowadzano rozeznanie cen

⁵⁴ Wszystkie korekty kwoty dofinansowania dotyczyły trzech projektów realizowanych w ramach osi 8. Beneficjenci, oprócz zwrotu części kwoty określonej w korektach wyrazili zgodę na pomniejszenie płatności końcowej.

na podstawie cenników zamieszczonych w Internecie. W przypadku stwierdzenia zawyżenia cen proszono beneficjenta o udokumentowanie racjonalności poniesionego wydatku. Kierownik wyjaśnił również, że nadzór nad wdrożeniem zaleceń pokontrolnych sprawowany był do czasu ich wykonania przez beneficjenta, a informację o ich wykonaniu (podobnie jak informację o wynikach kontroli) zamieszczano w systemie SL2014.

Ponadto w związku ze złożeniem przez beneficjentów wniosków o płatność końcową, przeprowadzono na zakończenie realizacji 20 projektów (po 10 z osi 6 i osi 8) kontrole kompletności i zgodności z przepisami posiadanych przez Urząd dokumentów, związanych ze zrealizowanymi projektami⁵⁵ (kontrole na dokumentach).

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęły cztery skargi dotyczące programów realizowanych w ramach obu osi. Skargi te dotyczyły:

- Nieprawidłowości przy realizacji projektu „Rewitalizacja zabytkowej kamienicy poprzez remont przy ulicy Mazurska 7 w Olsztynie” (Urząd uznał skargę za zasadną). W wyniku przeprowadzonej kontroli wprowadzono korektę finansową projektu w wysokości 5% wydatków w ramach zawartych z wykonawcami umów o wartości powyżej 50,0 tys. zł, tj. korektę w kwocie 25,7 tys. zł. Do 31 grudnia 2019 r. beneficjent zwrócił kwotę 16,5 tys. zł i wyraził zgodę na pomniejszenie płatności końcowej o pozostałą część nałożonej korekty.
- Nielegalnej wycinki drzew przeprowadzonej nad jeziorem Pluszne w ramach projektu „Marina Pluski – rekreacja i edukacja żeglarska” (Urząd uznał skargę za zasadną). Przeprowadzono kontrolę dotyczącą stosowania zasady konkurencyjności, a decyzja w sprawie realizacji przez beneficjenta postanowień umowy o dofinansowanie miała być podjęta po uzyskaniu dodatkowych wyjaśnień oraz prawomocnych wyroków sądowych i decyzji organów nadzoru budowlanego (wg stanu na dzień badania sprawa była w trakcie rozstrzygania przez te instytucje).
- Uchylenia się Lokalnej Grupy Działania Mazurskie Morze od płatności końcowej dla wykonawcy prac oraz płatności za roboty dodatkowe wykonane w ramach projektu „Budowa kempingu w formie stanowisk i miejsc postojowych dla kamperów, budynku higieniczno-sanitarnego oraz infrastruktury towarzyszącej”. Urząd uznał skargę za bezzasadną, ale w wyniku przeprowadzonej 29 listopada 2019 r. kontroli doraźnej dotyczącej prawidłowości wyboru wykonawców stwierdzono nieprawidłowość skutkującą korektą finansową w wysokości 100% wydatków dotyczących postępowania wartości powyżej 50,0 tys. zł. Nieprawidłowość ta dotyczyła nieuzasadnionego zastosowania procedury negocjacyjnej z wcześniejszą publikacją ogłoszenia o zamówieniu. W związku z tym nałożono korektę finansową w wysokości 873,7 tys. zł (kwota nałożonej korekty były korygowana podczas rozliczania bieżących wniosków o płatność).
- Nieprawidłowości w procedurze konkursowej RPO – skarżący wniósł m.in. o unieważnienie wszystkich przeprowadzonych konkursów, odnosząc się m.in. do ograniczenia czasu składania wniosku do godziny 16.00, niezgodności wzoru formularza wniosku z wzorem określonym w rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego i braku możliwości dostarczenia wniosku o dofinansowanie zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego. Urząd uznał skargę za bezzasadną, uzasadniając to m.in. potwierdzeniem przygotowania do obsługi RPO, w tym dokumentacji

⁵⁵ Kontrole takie przeprowadzane były zawsze po pozytywnej weryfikacji wniosku o płatność końcową.

konkursowej, w procesie desygnacji przeprowadzonym przez Instytucję Audytową i nie podjął działań kontrolnych.

Urząd otrzymał także jeden wniosek dotyczący odebrania dotacji unijnej gminie Morąg, realizującej projekt „Rozwój terenów zielonych w Morągu poprzez utworzenie przestrzeni parkowej uwzględniającej kwestie klimatyczne i przyrodnicze”. Wniosek ten uzasadniano rażącym naruszeniem przepisów dotyczących chronionych gatunków płazów oraz niezgodną z przepisami prawa wycinką drzew wykonywaną podczas realizacji projektu. Urząd uznał ten wniosek za bezzasadny po przedstawieniu przez Gminę Morąg dokumentów o odmowie wszczęcia śledztwa przez Komisariat Policji w Morągu w sprawach, których dotyczył wniosek.

(akta kontroli str. 750-884)

2.6. W kontrolowanym okresie Urząd przeprowadził 61 kontroli na dokumentacji realizowanych projektów (59 planowych i dwie doraźne⁵⁶), z tego dziewięć w 2017 r. (sześć dotyczyło projektów realizowanych w ramach osi 6 i trzech w ramach osi 8), 22 w 2018 r. (po 11 projektów każdej osi) i 30 w 2019 r. (19 osi 6 i 11 osi 8).

Umowy z beneficjentami zawierały zapisy dotyczące obowiązku przekazywania przez nich IZ pełnej dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁵⁷, celem kontroli na dokumentach, w zależności od wysokości kwoty przyznanego dofinansowania, tj. gdy wynosiła ona co najmniej:

- 5 mln zł i beneficjent zobowiązany był do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁸ – to obowiązek ten dotyczył przekazywania dokumentacji postępowań o wartości przekraczającej kwoty określone w art. 4 pkt 8 ustawy PZP,
- 1 mln zł i beneficjent był podmiotowo zwolniony ze stosowania przepisów ustawy PZP – to obowiązek ten dotyczył przekazywania dokumentacji postępowań o wartości szacunkowej przekraczającej 50 tys. zł netto.

Analiza czterech losowo wybranych umów o dofinansowanie⁵⁹ wykazała m.in., że w każdym zbadanym przypadku Urząd otrzymał od beneficjenta pełną dokumentację dotyczącą postępowań o udzielenie zamówień publicznych, którą następnie poddał kontroli przed zatwierdzeniem końcowego wniosku o płatność. W wyniku ww. kontroli Urząd stwierdził w przypadku realizacji projektu „Z muzeum w przyszłość. Modernizacja Muzeum Archeologiczno-Historycznego w Elblągu – etap II” m.in. nieprawidłowości dotyczące niezgodnego z przepisami opisu: przedmiotu zamówienia, posiadanych przez wykonawcę kwalifikacji zawodowych oraz spełnienia przez wykonawcę warunku w zakresie sytuacji ekonomicznej. Skutkowało to nałożeniem na beneficjenta, tj. Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Elblągu, korekty finansowej w wysokości 14,1 tys. zł.

Potwierdzenie wykonania czynności kontrolnych dokumentowano poprzez wypełnienie list sprawdzających oraz sporządzenie informacji pokontrolnej. W wyniku kontroli na dokumentach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące

⁵⁶ Obie kontrole dotyczyły projektów realizowanych w ramach osi 6. Przyczyną przeprowadzenia jednej z nich była skarga, a drugiej – zastrzeżenia złożone przez Biuro Płatności w trakcie weryfikacji wniosku o płatność.

⁵⁷ Wzory umów o dofinansowanie znajdowały się na stronie internetowej <https://rpo.warmia.mazury.pl/artykul/36/pobierz-wzory-dokumentow>.

⁵⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, dalej: ustawa PZP.

⁵⁹ Oś 6 – umowy dotyczące projektów: „Z muzeum w przyszłość. Modernizacja Muzeum Archeologiczno-Historycznego w Elblągu – etap II” (beneficjent – Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Elblągu) i „Budowa systemu ścieżek rowerowych w Elblągu: Fromborska Zjazd – Krasny Las” (Miasto Elbląg). Oś 8 – umowy dotyczące projektów: „Rozwój przestrzeni publicznej poprzez przywrócenie funkcji integracyjnych i rekreacyjnych Parku Miejskiego i jego otoczenia wraz z poprawą funkcjonalności komunikacyjnej w obrębie parku (Gmina Reszel) i „Rewitalizacja i zagospodarowanie terenu Elckiej Kolei Wąskotorowej na potrzeby Muzeum Historycznego w Elku – etap II – Park Odkrywców Kolei” (Gmina Miasto Elk).

naruszenia wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków (siedem przypadków) i nieprzestrzegania zasad zamówień publicznych (cztery przypadki, w tym jeden bez wpływu na kwalifikowalność wydatków). W związku z tymi nieprawidłowościami nałożono korekty finansowe w łącznej wysokości 2 238,4 tys. zł, z tego 2 006,5 tys. zł dotyczyło projektów realizowanych w ramach osi 6 i 231,9 tys. zł – w ramach osi 8 (do końca 2019 r. odzyskano kwotę 233,1 tys. zł – odpowiednio dla obu osi: 81,7 tys. zł i 123,4 tys. zł⁶⁰).

Dyrektor wyjaśnił, że w Biurze Postępowań Administracyjnych podczas kontroli NIK prowadzona była jedna sprawa dotycząca korekty finansowej w wysokości 46 792,33 zł, nałożonej w wyniku audytu przeprowadzonego przez Izbę Administracji Skarbowej, w okresie maj – sierpień 2019 na Stowarzyszenie Wielkie Jeziora Mazurskie 2020, realizujące projekt „Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II” i remontem śluzy „Guzianka I”/ Etap II A – udrożnienie szlaku wodnego na ...”⁶¹. Urząd wezwał w październiku 2019 r. Stowarzyszenie do zwrotu ww. środków i do zakończenia kontroli NIK odzyskał kwotę 15 669,93 zł należności głównej oraz odsetki w wysokości 1 230,0 zł. W odniesieniu do pozostałej części ww. korekty (31 122,11 zł plus odsetki), Urząd wszczął 20 stycznia 2020 roku postępowanie administracyjne w celu jej odzyskania.

Łączna kwota nałożonych przez Urząd korekt finansowych wyniosła 2 329,7 tys. zł (w tym oś 6 – 2 053,3 tys. zł i oś 8 – 276,4 tys. zł). Do 31 grudnia 2019 r. odzyskano kwotę 249,3 tys. zł (odpowiednio dla obu osi – 97,4 tys. zł i 151,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 852-896, 995-1059)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie monitorowania i kontroli realizacji projektów w ramach osi 6 i 8 RPO. Stwierdzono bowiem, że sporządzano i analizowano sprawozdania z wykonania zadań oraz przeprowadzano, zgodnie z planem, kontrole u beneficjentów wsparcia finansowego, a także kontrole dokumentacji zamówień lub potwierdzającej poniesione wydatki.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁶⁰ Oznaczało to wpłacenie przez beneficjenta, bądź uzyskanie jego zgody na pomniejszenie płatności, we wszystkich przypadkach, kiedy korektę nałożono na projekt, na którego realizację już wypłacono środki. W pozostałych przypadkach odzyskiwanie kwot wynikających z nałożonych korekt ma odbywać się poprzez korygowanie bieżących wniosków o płatność składanych przez beneficjenta.

⁶¹ Nieprawidłowości dotyczyły braku wysłania zapytania ofertowego do trzech potencjalnych wykonawców dla zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy kładki dla pieszych nad Kanałem Giżyckim w Giżycku oraz dla zamówienia na wykonanie dokumentacji technicznej zadania Przebudowa umocnienia brzegów rzeki Pisy wraz z budową basenu portowego i budową kładki pieszej pod mostem kolejowym.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Olsztyn, 20 marca 2020 r.

Kontrolerzy
Krzysztof Śleszyński
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Andrzej Sibierski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis