



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 22 grudnia 2010 r.

tekst ujednoczony

**Pan
Józef Sebesta
Marszałek Województwa Opolskiego**

LOP-4101-06-01/2010

P/10/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego² kontrolę realizacji przez Zarząd Województwa Opolskiego wybranych zadań Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Opolskiego na lata 2007-2013. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Zarząd Województwa Opolskiego skontrolowanych zadań, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywna ocena została sformułowana w związku ze stwierdzoną zgodnością działań Instytucji Zarządzającej z obowiązującymi procedurami dla procesu podpisywania umów o dofinansowanie projektów, sporządzania poświadczeń i deklaracji wydatków oraz wprowadzania danych do Krajowego Systemu Informatycznego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły realizacji zamówień na materiały i usługi promocyjne za 403 677,75 zł dokonanych z naruszeniem przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej oceny szczegółowe:

¹ Dz. U. z 2007 roku Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK

² Dalej – Urząd

1. NIK ocenia, że poziom zatrudnienia i kwalifikacje pracowników były odpowiednie do liczby załatwianych spraw i stopnia ich złożoności.

Do realizacji zadań Instytucji Zarządzającej³ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Opolskiego na lata 2007-2013⁴ zatrudniono 103 pracowników (94,5 % planowanego poziomu zatrudnienia), a na dzień 30 czerwca 2010 r. trwał nabór na sześć wolnych stanowisk. Z ww. liczby pracowników, 71 osób (68,9 %) posiadało staż pracy na stanowiskach związanych z wdrażaniem funduszy unijnych powyżej dwóch lat. Wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie wyższe i specjalistyczne przeszkolenie, a 48 osób (46,6 %) ukończyło studia podyplomowe z zakresu m.in.: rachunkowości i podatków, finansów i bankowości, marketingu i zarządzania, zarządzania projektami w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej⁵.

W wyniku wprowadzenia przez Urząd systemu motywacyjnego i dokonanej oceny kwalifikacyjnej, w okresie objętym kontrolą 72 pracowników IZ (69,9 %) otrzymało awans. Pracownikom IZ udzielono ponadto 276 wyróżnień i nagród.

Na podstawie badanej próby (8 pracowników ze 103 zatrudnionych) stwierdzono, że system zastępstw funkcjonował w IZ prawidłowo, tj. w sposób zgodny z zarządzeniem nr 3/2008 dyrektora Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych⁶ z 19 września 2008 r. (ze zm.). Kontrola nie ujawniła przypadków zwłoki w wykonywaniu przez ww. osoby kluczowych dla RPO zadań.

2.1. NIK ocenia, że działania IZ dotyczące procesu oceny i wyboru projektów do dofinansowania były zgodne z obowiązującymi procedurami Instrukcji Wykonawczej IZ RPO⁷. Kontrola próby 15 wniosków o dofinansowanie (wybranych wg kryterium kwotowego, tj. o najwyższej wartości z trzech spośród 39 konkursów przeprowadzonych przez IZ) złożonych w trybie konkursowym i zatwierdzonych do realizacji wykazała, że konkursy ogłoszone zostały zgodnie z ramowym harmonogramem naboru wniosków, a ogłoszenia w prasie ukazały się co najmniej 30 dni kalendarzowych przed upływem terminu składania wniosków. Sposób dokonywania i dokumentowania oceny formalnej i merytorycznej wytypowanych do badania wniosków był zgodny z Instrukcją - oceny formalnej dokonywało niezależnie dwóch pracowników, a oceny merytorycznej dokonywała Komisja Konkursowa. Z przebiegu czynności zachowany został właściwy ślad rewizyjny. Wnioskodawcy zostali poinformowani o wynikach oceny w terminie określonym w Instrukcji. Do Krajowego Systemu Informatycznego⁸ zostały wprowadzone poprawnie wymagane dane dotyczące wniosków objętych kontrolą.

2.2. Od wyników oceny wniosków o dofinansowanie złożono 28 protestów, z których 12 rozpatrzonych zostało pozytywnie, 15 oddalono (z tego 12 z przyczyn merytorycznych, a 3-z przyczyn formalnych), a 1 protest na dzień 30 czerwca 2010 r. był na etapie rozpatrywania. Badanie próby 12 z ww. 28 protestów wykazało, że w 8 przypadkach

³ Dalej - IZ

⁴ Dalej - RPO

⁵ Dalej - UE

⁶ Dalej - DPO.

⁷ Dokument przyjęty przez Zarząd WO uchwałą nr 1855/2008 z dnia 12 maja 2008 r. ze zm., dalej – Instrukcja.

⁸ Dalej - SIMIK

rozpatrywanie protestów odbyło się zgodnie zapisami Instrukcji, natomiast w czterech przypadkach stwierdzono uchybienie polegające na niedotrzymaniu terminu przekazania protestu do rozpatrzenia (opóźnienia w stosunku do Instrukcji wynosiły od 2 do 9 dni).

Na działania IZ, wg stanu na 30 czerwca 2010 r., zostały wniesione dwie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, które zostały przez sąd oddalone.

2.3. Proces podpisywania 15 badanych umów o dofinansowanie przebiegał zgodnie z procedurą określoną Instrukcji, a do systemu SIMIK zostały poprawnie wprowadzone wymagane dane.

Na dzień 30 czerwca 2010 r. podpisano 669 umów z 743 wniosków o dofinansowanie przyjętych do realizacji. Nie podpisano 74 umów, z tego 8 dotyczących priorytetów realizowanych przez IZ, a 66 – realizowanych przez Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarczego. Zastępca dyrektora DPO wyjaśniła, że przyczyną niepodpisania do dnia 30 czerwca 2010 r. umów z 8 beneficjentami były braki w przedłożonej dokumentacji (m.in. brak zezwolenia na realizację inwestycji drogowych, pozwolenia na budowę).

2.4. Weryfikacja formalna, merytoryczna i finansowa wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów realizujących projekty na podstawie ww. 15 umów przeprowadzona została zgodnie z Instrukcją i z zachowaniem właściwego śladu rewizyjnego - badanie próby 20 wniosków na kwotę 8 831 737,86 zł nie wykazało nieprawidłowości. W przypadku pięciu wniosków (25 %) stwierdzono uchybienie polegające na niedotrzymaniu przez IZ terminu przekazania beneficjentowi informacji o zatwierdzeniu wniosku określonego w ww. Instrukcji Wykonawczej IZ RPO (opóźnienia wyniosły od 3 do 9 dni) i było spowodowane – wg wyjaśnień zastępcy dyrektora DPO - dużą liczbą wniosków o płatność do weryfikacji. Powyższe nie skutkowało opóźnieniem w refundacji wydatków poniesionych przez beneficjentów, bowiem dokonano jej w terminie określonym w procedurze. Dane do systemu SIMIK wprowadzono poprawnie.

2.5. Sporządzanie trzech objętych badaniem poświadczeń i deklaracji wydatków (na kwotę zbiorczą 851 204,3 tys. zł) przebiegało zgodnie z Instrukcją, a kwoty zbiorcze wydatków były zgodne z sumą wynikającą z wniosków o płatność. Weryfikacja ww. poświadczeń przebiegała z zachowaniem właściwego śladu rewizyjnego, a do system SIMIK wprowadzono poprawnie wymagane dane.

2.6. W badanych trzech konkursach (z 39 przeprowadzonych postępowań), w których przyjęto do dofinansowania 35 projektów, stwierdzono jeden przypadek (poddziałanie 1.4.2. *Usługi turystyczne i rekreacyjno-sportowe świadczone przez sektor publiczny - I nabór*) dokonania zmiany kolejności projektów do dofinansowania w stosunku do układu listy rankingowej. Powyższe dotyczyło trzech projektów na kwotę dofinansowania 9 078,3 tys. zł, które znajdowały się na dalszych miejscach listy rankingowej (pozycje 11-13), a zostały zakwalifikowane do dofinansowania na pozycjach 6-8. W uzasadnieniu do uchwały nr 2827/2009 Zarządu Województwa Opolskiego⁹ z 20 stycznia 2009 r. w sprawie wyboru listy projektów do dofinansowania w ramach poddziałania 1.4.2. usługi turystyczne i rekreacyjno-

⁹ Dalej - Zarząd

sportowe świadczone przez sektor publiczny podano, że ww. przesunięcie na liście rankingowej projektów złożonych przez Miasto Opole, Gminę Kluczbork oraz Opolską Regionalną Organizację Turystyczną w Opolu stanowiło konsekwencję dążenia do osiągnięcia strategicznych celów regionu, a decyzja podjęta została z uwagi na realizację założeń RPO. Zarząd wskazał także na zgodność decyzji o przesunięciu projektów na liście rankingowej z treścią uchwały Zarządu nr 1993/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie zasad przesunięcia projektu na liście rankingowej, w której postanowiono, że Zarząd jako IZ ma prawo podejmować decyzje o przesunięciu projektu na liście rankingowej, a decyzja taka powinna stanowić konsekwencję dążenia do osiągnięcia strategicznych celów regionu i winna być podjęta z uwagi na realizację RPO oraz Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego, oraz że decyzja wymaga uzasadnienia.

W ocenie merytorycznej II stopnia wniosków o dofinansowanie z poddziałania 1.4.2. Komisja Konkursowa stosowała ustaloną przez Komitet Monitorujący punktację i wagi przyznane poszczególnym kryteriom, takim jak innowacyjność produktu turystycznego na danym obszarze, stopień nasycenia podobnymi obiektami, komplementarność i spójność z innymi przedsięwzięciami. Stwierdzono, że w uzasadnieniu dokonania przesunięć ww. trzech projektów na liście projektów do dofinansowania Zarząd wskazał także unikatowość projektu Opolskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej w Opolu, na brak w regionie (Gmina Kluczbork) lub w stolicy województwa (Miasto Opole) obiektów sportowych wskazanych we wnioskach. Zdaniem NIK powyższe uzasadnienia były tożsame z kryteriami, stanowiącymi podstawę ocen dokonanych wcześniej przez Komisję Konkursową.

3. IZ rzetelnie dokonywała bieżącego monitoringu realizacji zadań przyjętych do realizacji w ramach RPO. Średni poziom wydatkowania środków w stosunku do alokacji 2007-2013 na dzień 30 czerwca 2010 r. wyniósł 23,1 %, a poziom wydatkowania środków pochodzących z dofinansowania UE wyniósł 24 %. Wyższy od średniego poziom wydatkowania środków odnotowano w osiach priorytetowych: nr 3 *Transport* - 29,4 %, nr 5 *Infrastruktura społeczna i szkolnictwo wyższe* - 43,8 % i nr 7 *Pomoc techniczna* - 32,7 % . Niższy od średniego poziom wydatkowania środków odnotowano w działaniach osi priorytetowych: nr 2 *Społeczeństwo informacyjne*, nr 4 *Ochrona środowiska* i nr 6 *Aktywizacja obszarów miejskich i zdegradowanych*. Przyczyną słabej realizacji wydatków w działaniach osi priorytetowych nr 2, 4 i 6 był brak rozporządzeń wykonawczych Ministra Rozwoju Regionalnego¹⁰ w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie: energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej, lecznictwa uzdrowiskowego oraz w sprawie udzielania pomocy w rewitalizacji obszarów miejskich. Powyższe spowodowało konieczność zmiany terminów ogłoszenia naborów w działaniach ww. osi priorytetowych oraz konieczność wstrzymania w dniu 30 kwietnia 2008 r. procedury oceny indywidualnych projektów kluczowych m.in. w ramach działania 6.2. *Zagospodarowanie terenów zdegradowanych*, którą wznowiono niezwłocznie po rekomendacji MRR z 20 maja 2008 r. Tym samym niski poziom wydatków w ww. osiach priorytetowych wynikał z czynników zewnętrznych, niezależnych od IZ.

¹⁰ Dalej - MRR

4. W badanym okresie IZ na realizację projektów z zakresu pomocy technicznej wydatkowała 12 786,6 tys. zł, z której to kwoty kontrolą NIK objęto wydatki w kwocie 3 611,2 tys. zł. Stwierdzono, że mieszczące się w badanej próbie wydatki na materiały promocyjne w kwocie 403 677,75 zł (11,2 % wydatków badanej próby), zostały poniesione z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

4.1. W 2008 r. na materiały promocyjne wydatkowano 340 425,40 zł, z tego 175 992,75 zł brutto za dostawy dokonane przez dwa podmioty wyłonione w trybie zapytania o cenę oraz 164 432,65 zł brutto (134 780,69 zł netto - 34 763,27 euro) za kalendarze, papier i koperty, notesy, teczki papierowe, ulotki reklamowe i gadzety świąteczne z logo RPO zakupione z pominięciem trybów określonych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹¹. Do realizacji ww. dwóch zamówień dokonanych w trybie zapytania o cenę NIK nie wnosi uwag. W przypadku pozostałych ww. zakupów, zamówienia zrealizowało sześciu dostawców. W opisach naniesionych na 15 fakturach dokumentujących dostawy podano, że zamawiający skorzystał z art. 4 pkt 8 *Prawa zamówień publicznych*, pozwalającego na niestosowanie ww. ustawy w przypadku zamówień do wysokości 14 tys. euro.

4.2. W 2009 r. Urząd na materiały promocyjne opatrzone logo RPO (m.in. filizanki, kubki, podkładki szklane, torby ekologiczne, torby na dokumenty, torby na laptopy, torby sportowe i podróżne, plecaki, pendrivy, breloki, parasole, portfele, wizytowniki) wydatkował 328 348,39 zł. Z ww. kwoty, 89 103,29 zł wydatkowano za dostawy, które zrealizowane zostały przez wykonawców wybranych w czterech postępowaniach, przeprowadzonych w trybie zapytania o cenę, tj. w trybie przewidzianym w *Prawie zamówień publicznych*. Natomiast 239 245,10 zł brutto (netto 198 105,48 zł, co stanowiło równowartość¹² 51 096,3 euro) zapłacono za 17 dostaw materiałów promocyjnych zakupionych, na podstawie czterech umów zawartych przez Wicemarszałka Województwa Opolskiego J. Kotysia oraz udzielonych zleceń, od 10 podmiotów wybranych bez zastosowania przepisów ww. ustawy. W opisach naniesionych na fakturach dokumentujących dostawy podano, że zamawiający skorzystał z art. 4 pkt 8 *Prawa zamówień publicznych*, pozwalającego na niestosowanie ww. ustawy w przypadku zamówień do wysokości 14 tys. euro.

W ramach ww. kwoty wydatków 239 245,10 zł, zawarte zostały m.in. dwie umowy o dzieło - z prowadzącym działalność gospodarczą podmiotem B.S. na dostawę toreb i parasoli z logo RPO (odpowiednio umowa z dnia 10 września 2009 r. na kwotę brutto 36 557,30 zł, netto 29 965 zł oraz umowa z dnia 21 września 2009 r. na kwotę brutto 34 001,40 zł, netto 27 870 zł – łącznie netto 57 835 zł, tj. równowartość - 14 917,1 euro¹³).

¹¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz.1655 ze zm.

¹² Według średniego kursu złotego w stosunku do euro 3,8771 stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 grudnia 2007 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych – Dz. U. 241, poz.1763)

¹³ Według średniego kursu złotego w stosunku do euro 3,8771 stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 grudnia 2007 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych – Dz. U. 241, poz.1763)

Umowy te w imieniu Urzędu zawarł Józef Kotyś – Wicemarszałek Województwa Opolskiego.

Zdaniem NIK udzielenie ww. zamówień z pominięciem przepisów *Prawa zamówień publicznych* stanowiło przypadek umyślnego podziału zamówienia nie tylko pod względem podmiotowym, ale również przedmiotowym. Czyn ten pozostaje w oczywistej kolizji z obowiązkiem troszczenia się o ład finansów publicznych.

4.3. Wyłączną funkcją uzasadniającą sfinansowanie ww. wydatków ze środków *Pomocy Technicznej* RPO, była promocja tego programu. W toku kontroli stwierdzono, że istniało wielu potencjalnych dostawców mogących zrealizować zamówienia na artykuły promocyjne. Stwierdzono, że podział zamówienia na części i dokonanie zakupów materiałów promocyjnych u dostawców wybranych z pominięciem trybów określonych *Prawem zamówień publicznych* nie były uzasadnione względami technicznymi, organizacyjnymi ani finansowymi zamawiającego. W związku z powyższym NIK ocenia to działanie jako nielegalne i nierzetelne.

Izba podkreśla, że Urząd jako samorządowa jednostka budżetowa ma obowiązek wydatkowania środków publicznych w sposób oszczędny i zapewniający uzyskiwanie najlepszych efektów z poczynionych nakładów. W przypadku wyboru wykonawców dostaw materiałów promocyjnych bez zachowania zasady konkurencyjności, Urząd nie stosował się do ww. ogólnych zasad finansów publicznych, jak również nie zastosował się do posiadanej opinii prawnej w przedmiotowej sprawie z października 2008 r.¹⁴, za której opracowanie wydatkowano ze środków RPO kwotę 4 880 zł.

Zgodnie z treścią § 6 zarządzenia Marszałka Województwa Opolskiego nr 129/2007 z 4 grudnia 2007 r. w sprawie *ustalenia procedur kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków*¹⁵ za potwierdzenie legalności ww. wydatków byli odpowiedzialni Dyrektor DPO i zastępca dyrektora DPO, którzy poświadczali poprawność merytoryczną faktur. Za nadzór nad pracą referatu zamówień publicznych w zakresie obsługi procesu wdrażania RPO, zgodnie z zakresem obowiązków, odpowiedzialny jest¹⁶ – zastępca dyrektora Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego i Kadr.

¹⁴ Grupa Doradcza S. sp. z.o.o. w Warszawie, w opinii z października 2008 r. (której zlecenie -wg złożonych przez zastępcę dyrektora DPO wyjaśnień – podyktowane było troską o prawidłowe wydatkowanie środków *Pomocy Technicznej* i zamiarem wykorzystania tej opinii dla celów kontroli przeprowadzanych przez IZ u beneficjentów RPO) wskazała, że dostawy materiałów promocyjnych oznaczonych logo programu służą promocji programu i nie jest przy tym istotne do czego poszczególne przedmioty służą, gdyż zamawiający nie zamawia tych przedmiotów ze względu na ich właściwości użytkowe, lecz ze względu na promocję, co wskazuje na konieczność rozpatrywania zakupu materiałów promocyjnych jako jednego przedmiotu zamówienia. Ponadto w ww. opinii wskazano, że dodatkowym argumentem przemawiającym za traktowaniem materiałów promocyjnych jako jednego przedmiotu zamówienia jest jednolity rynek wykonawców zajmujących się dostarczaniem materiałów promocyjnych.

¹⁵ W § 6 zapisano, że dysponenci środków publicznych podpisując dokument finansowo-księgowy pod względem merytorycznym potwierdzają prawidłowość wykonania zadania oraz potwierdzają, że wydatek jest uzasadniony pod względem legalności, celowości i gospodarności.

¹⁶ Wyłączenie danych osobowych przez Adama Mencfela - doradce ekonomicznego z Delegatury NIK w Opolu, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

Kwestionowane wydatki w kwocie łącznej 403 677,75 zł, aby spełniać warunek kwalifikowalności określony w *Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013*¹⁷ winny być poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego oraz prawa krajowego. Wydatki te, pomimo naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych, zostały rozliczone i częściowo (85%) zrefundowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Rozliczenie kwoty 403 677,75 zł wydatków poniesionych w latach 2008/2009 na materiały i usługi promocyjne (164 432,65 zł w 2008 r. i 239 245,10 zł w 2009 r.) jako wydatków niekwalifikowalnych w ramach RPO.*
- 2. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów o zamówieniach publicznych i rozważenie uregulowania zasad udzielania zamówień publicznych o wartości niższej od progu zobowiązującego do stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych.*
- 3. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia terminowego informowania beneficjentów RPO o zatwierdzeniu wniosków o płatność.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹⁷ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego z 30 lipca 2007 r. ze zm., opracowane w myśl art. 56 ust. 4 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006