



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

P/11/167
LPO-4101-32-01/2012

Poznań, 13 kwietnia 2012 r.

**Pan
Tomasz Łęcki
Przewodniczący Zarządu Związku
Międzygminnego „Puszcza Zielonka”
w Murowanej Goślinie**

Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych na podstawie uchwały komisji odwoławczej Delegatury NIK w Poznaniu z dnia 8 maja 2012 r. zatwierdzonej postanowieniem Prezesa NIK z dnia 25 maja 2012 r.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła kontrolę w Związku Międzygminnym „Puszcza Zielonka” w Murowanej Goślinie zwanym dalej „Związkiem”, w zakresie jego funkcjonowania w latach 2004-2012 (realizacja projektów, w tym zadań inwestycyjnych).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, którego podpisania odmówił Pan Przewodniczący, składając w dniu 30 marca 2012 r. pisemne wyjaśnienia tej odmowy, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 w zw. z art. 57 ust. 4 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie związku, w szczególności w zakresie dotyczącym przygotowania organizacyjnego i finansowego do realizacji objętych kontrolą projektów. NIK negatywnie ocenia natomiast dotychczasowy stan realizacji dwóch spośród trzech objętych kontrolą projektów, wskazując m.in. na nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad ich realizacją. Istotne nieprawidłowości stwierdzono także w zakresie stosowania procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro.

1. Związek, w latach 2004-2012 realizował cztery projekty dofinansowane ze środków Unii Europejskiej. Szczegółową kontrolą zostały objęte trzy z nich. Według stanu na dzień 9 stycznia 2012 r., całkowita wartość

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

finansowa objętych kontrolą projektów wyniosła 377.626.843,50 zł. Kwota dofinansowania dla tych projektów stanowiła 200.989.965,28 zł tj. 53,22%.

Szczegółową kontrolą objęto następujące projekty:

- „Szlak kościołów drewnianych wokół Puszczy Zielonka”, realizowany w latach 2006-2008, o całkowitej wartości finansowej w kwocie 548.058,23 zł, (w tym, ze środków UE - 275.906,25 zł),
- „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic”, realizowany w latach 2006-2014, o całkowitej planowanej wartości projektu - 376.334.848,24 zł, z kwotą dofinansowania 200.230.746,00 zł,
- „Szlak kajakowy „Puszcza Zielonka” – o planowanym okresie realizacji przypadającym na lata 2010-2011 (do 15 września), całkowita wartość projektu stanowiła kwotę 743.937,03 zł, w tym wartość dofinansowania stanowiła 483.313,03 zł (do czasu zakończenia czynności kontrolnych projekt nie został zakończony).

2. NIK pozytywnie ocenia rzetelne przygotowanie organizacyjne Związku do realizacji zadań inwestycyjnych. Przewodniczący Zarządu Związku powołał zespoły do realizacji poszczególnych projektów oraz wyznaczył osoby odpowiedzialne za nadzór i kierowanie zespołami. Sprawy administracyjne, finansowe oraz techniczne związane z przebiegiem realizacji poszczególnych projektów zostały powierzone osobom za nie odpowiedzialnym.

Pozytywnie NIK ocenia przygotowanie finansowe Związku do realizacji objętych kontrolą projektów. Polegało ono na zapewnieniu środków finansowych w postaci kredytów, pożyczek, a także środków własnych. Związek prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową dla każdego spośród badanych projektów. Wyodrębnione zostały rachunki bankowe wymagane do obsługi projektów (dla potrzeb przekazania refundacji poniesionych wydatków oraz dla potrzeb przekazania zaliczki).

3. W wyniku kontroli stwierdzono niżej omówione nieprawidłowości i uchybienia w zakresie przebiegu realizacji objętych kontrolą projektów.

3.1. W ramach realizacji projektu pn. „Szlak kajakowy „Puszcza Zielonka” wykonane zostały jedynie trzy spośród sześciu zaplanowanych do realizacji etapów. Według umowy o dofinansowanie oraz umowy z wykonawcą projektu, jego zakończenie zaplanowane było na dzień 15 września 2011 r. W okresie od dnia 1 kwietnia 2011 r. do dnia 15 lipca 2011 r. projekt ten nie był realizowany z przyczyn niezależnych od inwestora, ze względu na okres lęgowy ptaków, zaś w okresie po 15 lipca 2011 r. – ze względu na intensywne opady deszczu, które spowodowały znaczny przyrost poziomu wód w ciekach wodnych, będących odcinkami szlaku.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jednak negatywnie, ze względu na kryterium rzetelności to, że dopiero w dniu 12 września 2011 r. (a więc zaledwie na trzy dni przed planowanym terminem zakończenia projektu), Związek zwrócił się do Instytucji Zarządzającej (Zarząd Województwa Wielkopolskiego) z wnioskiem o przedłużenie terminu jego rzeczowej realizacji. Pismem z dnia 24 października 2011 r., Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego zwrócił się do Zarządu Związku z wnioskiem o przekazanie wyjaśnień i pełnej dokumentacji technicznej oraz administracyjnej związanej z projektem, na które Związek, jednak nie odpowiedział do dnia 30 grudnia 2011 r. Takie postępowanie miało wpływ na przedłużenie terminu podpisania aneksu do umowy o dofinansowanie.

3.2. W toku realizacji projektu „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic” wystąpiły niżej omówione okoliczności stwarzające zagrożenie terminowej realizacji zadań. Według raportu miesięcznego dotyczącego realizacji projektu za okres od 1 do 31 października 2011 r., złożonego przez inżyniera kontraktu, w trakcie realizacji zaistniały opóźnienia faktycznego rozpoczęcia robót (np. ok. 5-6 miesięcy dla zadania realizowanego na obszarze gminy Swarzędz Południe, spowodowane trudnościami w znalezieniu

podwykonawców). Wystąpiły również zagrożenia wynikające z problemów w znalezieniu podwykonawców realizacji zadania na obszarze gminy Pobiedziska, a także niższego niż zakładane zaangażowania robót na obszarze gminy Czerwonak (co wymusza, w celu dochowania terminów umownych, znaczące przyspieszenie prac, w przeciwnym razie okres realizacji zadania może się zwiększyć dwukrotnie w stosunku do zakładanego – Czerwonak Południe). Zagrożenie terminowego wykonania robót zostało wskazane także w odniesieniu do zadania dotyczącego kanalizacji na terenie gminy Murowana Goślina (w tym przypadku, jako przyczynę wskazano nienależyte zabezpieczenie siły roboczej i sprzętu). W ocenie NIK, sytuacja ta świadczy o potrzebie wzmocnienia nadzoru nad terminowością realizacji przez wykonawców, ich zobowiązań wynikających z zawartych ze Związkiem umów.

W ramach realizacji projektu „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic”, stwierdzono także nieprawidłowość polegającą na niezastosowaniu się przez Związek do zalecenia Instytucji Zarządzającej, aby płatności dokonywane przez beneficjenta regulowane były w części kwalifikowanej z rachunku zaliczkowego, zaś w części niekwalifikowanej – z innego rachunku bankowego, ze środków własnych. Szczegółowa analiza dokumentacji wykazała, że dwie faktury zostały opłacone w całości ze środków pochodzących z zaliczki, bez podziału na części kwalifikowaną (6.599,47 zł) oraz część wydatków niekwalifikowanych (659,53 zł). Jeszcze w trakcie kontroli zostały dokonane stosowne korekty.

NIK zwraca także uwagę na to, że z otrzymanej na realizację projektu „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic” zaliczki w kwocie 30.250.000 zł, dla kwoty 27.000.000 została założona lokata krótkoterminowa (ostatecznie, niewykorzystane środki zostały zwrócone na właściwy rachunek w terminie przewidzianym na rozliczenie). Dochody z tytułu odsetek (89.950,66 zł) zostały wykorzystane przez Związek na realizację projektu. W świetle powyższych okoliczności, w ocenie NIK sposób ustalenia wysokości zaliczki (m.in. na podstawie własnych szacunków, a nie w oparciu o plany płatności sporządzone przez wykonawców i zweryfikowane przez inżyniera kontraktu), świadczy o braku rzetelności w kalkulacji zapotrzebowania na dofinansowanie.

3.3. W trakcie przygotowania i realizacji projektu „Szlak kajakowy „Puszcza Zielonka” stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że roboty budowlane w ramach projektu realizowane były do dnia 9 maja 2011 r. przez Związek na podstawie dokumentacji wydanej dla gminy Pobiedziska. Formalnie, Związek posiadał status inwestora, w ramach przedmiotowej inwestycji, dopiero od ww. daty (jak wynika z ustaleń kontroli, z tą datą nastąpiło przeniesienie decyzji-pozwolenia na budowę).

4. Planowane efekty zostały w pełni osiągnięte w przypadku realizacji projektu pn. „Szlak kościołów drewnianych wokół Puszczy Zielonka”, co NIK ocenia pozytywnie. W przypadku dwóch pozostałych projektów, w trakcie kontroli stwierdzone zostały odstępstwa od zakładanych wskaźników.

Odstępstwa stwierdzone zostały w przypadku realizacji projektu „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic”. W tym przypadku, zmianie w stosunku do umowy o dofinansowanie uległy zakładane wskaźniki produktu. Według umów z wykonawcami, zostanie wybudowana dłuższa o 7,4 km sieć kanalizacji tłocznej i grawitacyjnej oraz zostanie wybudowanych o 14 sztuk przepompowni ścieków mniej niż zakładała umowa.

Nadmienić należy, że w części sprawozdawczej wniosku o płatność, składanego do Instytucji Wdrażającej, wykazano wskaźniki, które nie zostaną osiągnięte. Zgodnie natomiast z postanowieniami § 4 ust. 4 i 5 umowy o dofinansowanie, zmiana warunków realizacji projektu, która powodowałaby jego niezgodność z

wnioskiem o dofinansowanie (lub z opisem projektu), wymaga zgody Instytucji Wdrażającej (w przypadku niezgodności z opisem projektu, wymagana jest także zgoda Instytucji Pośredniczącej oraz zmiana umowy).

Nie zostały osiągnięte, zaplanowane na dzień 15 września 2011 r. efekty projektu „Szlak Kajakowy „Puszcza Zielonka”. Założeniem było wybudowanie do tego czasu 11,3 km szlaku kajakowego, zaś wybudowanych zostało zaledwie 0,81 km (7,17% zakładanego efektu). Do dnia zakończenia kontroli (9 stycznia 2012 r.), nie uzyskano przedłużenia terminu realizacji projektu.

5. Szczegółową kontrolą objętych zostało 10 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, co stanowiło 28,6% ogółu zamówień udzielonych w latach 2004-2011 w związku z realizacją objętych kontrolą projektów (łącznie udzielono takich zamówień 35). W trakcie kontroli stwierdzono niżej omówione nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz odpowiednich regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w zł równowartości kwoty 14.000 euro.

5.1. W przypadku 7 zbadanych postępowań stwierdzono nieterminowe zamieszczenie przez zamawiającego, w Biuletynie Zamówień Publicznych, ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych. Stanowiło to naruszenie dyspozycji art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych². Terminy zamieszczenia ogłoszeń wynosiły od 19 do nawet 248 dni, licząc od daty zawarcia umowy z wykonawcą, co NIK ocenia negatywnie ze względu na kryterium legalności i rzetelności.

Zamówienie w trybie zapytania o cenę na aktualizację studium wykonalności wraz z aplikacją do Funduszu Spójności dla przedsięwzięcia pod nazwą „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic” na kwotę 99.900,00 zł netto, udzielone zostało z naruszeniem przesłanek stosowania tego trybu, wymienionych w art. 70 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Zamawiający może udzielić zamówienia w tym trybie wyłącznie wtedy, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne, o ustalonych standardach jakościowych. W przedmiotowym przypadku, ze względu na specjalistyczny (ekspercki) charakter usługi, sytuacja taka nie zachodziła.

5.2. Dopiero w trakcie kontroli NIK (24 listopada 2011 r.) Związek uzyskał akceptację NFOŚiGW dotyczącą procedury dokonywania wydatków kwalifikowanych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro, opracowanej w kwietniu 2010 r.

Niezgodnie z procedurą udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 14.000 euro (oraz wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków, wprowadzonymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), służby odpowiedzialne za dokonywanie zakupu usług, dostaw lub robót budowlanych, w licznych stwierdzonych przypadkach, nie dokumentowały przeprowadzenia rozeznania cenowego lub podstawy odstąpienia od takiego rozeznania (kierownik zamawiającego, może podjąć decyzję o zastosowaniu innego trybu postępowania). Do dnia 31 sierpnia 2011 r. Związek zrealizował wydatki na łączną kwotę 142.361,80 zł, bez udokumentowania przeprowadzenia takiego rozeznania. Dotyczyło to wydatków m.in. na koordynację działań promocyjnych i informacyjnych (ulotki informacyjne dla mieszkańców gmin uczestniczących w projekcie) oraz sfinansowanie usług doradczych, prac porządkowych, obsługi zamówień publicznych, także zakupu mebli, materiałów biurowych oraz wykonania prac remontowych, na serwis sprzętu komputerowego, na tłumaczenie na język angielski, na zakup i montaż żaluzji, na zakup lamp oświetleniowych do pomieszczeń Związku, na wykonanie konstrukcji zamykająco–zabezpieczających, na zakup regałów metalowych z montażem, na wykonanie modernizacji instalacji teletechnicznej, na wykonanie instalacji elektrycznej.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

6. W ocenie NIK, wpływ na wyżej opisane nieprawidłowości miał nieskuteczny system kontroli zarządczej. W 2011 r. w Związku obowiązywały pisemne procedury dotyczące spraw organizacyjnych, pracowniczych, w zakresie ochrony danych osobowych, rachunkowości czy zamówień publicznych. Ponadto w odniesieniu do projektu „Kanalizacja Obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic” wprowadzony został do stosowania Podręcznik Procedur. Zawierał on uregulowania dotyczące przygotowywania, sprawdzania i podpisywania umów, weryfikacji wydatków kwalifikowalnych, przygotowywania wniosków o płatność, udzielania zamówień publicznych oraz udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 tysięcy euro. Kontrola NIK wykazała, że procedury te nie zawsze były stosowane.

Nadmienić należy również, że nie w pełni zrealizowany został wniosek pokontrolny nr 2 (dotyczący prowadzenia ksiąg rachunkowych) sformułowany w wystąpieniu po kontroli NIK przeprowadzonej w 2010 r. w ramach tematu „Gospodarowanie mieniem przez związki międzygminne w latach 2003-2009 (I półrocze)”. Niniejsza kontrola wykazała, że Związek w 2011 r. zestawienia obrotów i sald (za miesiące marzec, kwiecień i maj) sporządził w lipcu 2011 r., zamiast na koniec każdego miesiąca, co było niezgodne z dyspozycją zawartą w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, biorąc pod uwagę dodatkowe wyjaśnienia złożone do protokołu kontroli w dniu 23 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do zapewnienia finansowania i dalszego wykonawstwa w ramach projektu „Szlak kajakowy „Puszcza Zielonka”.
2. Podjęcie działań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych w ramach projektu „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic”.
3. Zapewnienie prawidłowego prowadzenia dokumentacji finansowej projektu Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic.
4. Doprowadzenie do zgodności zakresu rzeczowego wynikającego z umowy o dofinansowanie z zakresem, który faktycznie zostanie zrealizowany w ramach projektu „Kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka i okolic”.
5. Wylimitowanie nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów o udzielaniu zamówień publicznych dotyczących:
 - zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzieleniu zamówień oraz
 - stosowania przesłanek udzielenia zamówień w trybie zapytania o cenę.
6. Wylimitowanie nieprawidłowości w stosowaniu procedur przewidzianych dla zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych, równowartości 14.000 euro.
7. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnej realizacji wniosku pokontrolnego z kontroli NIK przeprowadzonej w temacie gospodarowania mieniem przez związki międzygminne w zakresie stosowania art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości i art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Przewodniczącego 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 przyczyn niepodjęcia takich działań.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie dyrektorowi delegatury NIK w Poznaniu 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.