



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-028-01/2014

P/14/098

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/098 - Realizacja projektów budowy sieci szerokopasmowych, dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalnych Programów Operacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Małgorzata Hasman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91568 z dnia 2 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli tom I: str. 1-2) 2. Marek Rejman, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91554 z dnia 7 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli tom I: str. 3-4) 3. Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91569 z dnia 2 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli tom V: str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, aleja Łukasza Cieplińskiego 4, kod 35-010 Rzeszów (zwany w dalszej treści <i>Urząd i/ lub IZ</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Ortyl Marszałek Województwa Podkarpackiego od 27 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przygotowanie przez Urząd realizacji infrastruktury sieci szerokopasmowej oceniono pozytywnie, w szczególności ze względu na zaangażowanie do tego celu wyspecjalizowanej kadry oraz podejmowanie bez nadmiernej zwłoki czynności celem zrealizowania projektu. Złożony wniosek o dofinansowanie od początku nie zawierał istotnych błędów i nieprawidłowości uniemożliwiających realizację inwestycji. Przedstawiciele Urzędu aktywnie uczestniczyli w monitorowaniu realizacji inwestycji i m.in. dzięki temu wykonawca deklarował wykonanie swoich prac

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

w terminie, co z kolei wiązało się z tym, że nie przewidywano m.in. zmiany terminu jej realizacji, wynikającej z umowy o dofinansowanie.

Dla ww. inwestycji zostały założone oddzielne konta bankowe służące do: wpływu środków pieniężnych z tytułu zaliczek lub refundacji wydatków oraz do dokonywania wydatków związanych z projektem. Zgodnie z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO RPW* była prowadzona wyodrębniona elektroniczna ewidencja księgowa, poprzez stosowanie kodu księgowego – W01 dla wszystkich operacji finansowych, dotyczących projektu. Analiza 30 losowo wybranych dokumentów księgowych wykazała, że poniesione wydatki dotyczyły zadań określonych w *Harmonogramie rzeczowo – finansowym* realizacji projektu, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie projektu, zawartej w marcu 2011 r. pomiędzy Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Województwem Podkarpackim. Wszystkie analizowane wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności określonym w tej umowie i nie zostały objęte podwójnym finansowaniem.

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) na terenie Województwa Podkarpackiego realizowano cztery projekty budowy sieci szerokopasmowych, z czego trzy zakończono, a jeden jest w trakcie realizacji. W rezultacie wybudowano łącznie 58,72 km sieci internetu szerokopasmowego i 51 węzłów dostępowych. Urząd skutecznie nadzorował przebieg nad realizacją projektów przeprowadzając kontrole i monitorując osiągnięcie zakładanych efektów. Instytucja Zarządzająca (IZ) zapewniła instrukcje wykonawcze umożliwiające kompleksową obsługę projektów o dofinansowanie w ramach RPO, w tym ocenę wniosków o dofinansowanie i o płatność oraz kontrole beneficjentów realizujących projekty sieci szerokopasmowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja infrastruktury sieci szerokopasmowej przez Samorząd Województwa, jako beneficjenta środków z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej

1.1. Przygotowanie realizacji projektu

Opis stanu
faktycznego

Wniosek o dofinansowanie projektu (Wniosek o potwierdzenie wkładu finansowego na mocy art. 39-41 rozporządzenia (WE) NR 1083/2006), zwany dalej wnioskiem o dofinansowanie został złożony do PARP 8 października 2010 r. Całkowite koszty projektu we wniosku ustalono na kwotę 296.033.485,25 zł, koszty wydatków kwalifikowanych określono na kwotę 243.829.785,29 zł w tym kwota dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 207.255.317,50 zł, dotacja z budżetu państwa – 24.382.978,53 zł, a wkład własny Samorządu Województwa Podkarpackiego – 12.191.489,26 zł. Zgodnie z wnioskiem w wyniku realizacji projektu Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej – województwo podkarpackie, dalej zwanego projektem SSPW miała zostać wybudowana sieć szerokopasmowa o długości 2 045 km i zainstalowanych miało być 214 węzłów. Koszt projektu SSPW, został ustalony w Studium wykonalności.

(dowód: akta kontroli tom I: str. 51-62)

Wniosek o dofinansowanie był uzupełniany (zmieniany) dziewięciokrotnie co skutkowało opracowywaniem jednolitego tekstu. Zmiany dotyczyły omyłek pisarskich i rachunkowych, ale także zakresu rzeczowego realizacji i wartości projektu SSPW.

Przyczynami zmian były odmienne interpretacje zapisów „Studium wykonalności projektu Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podkarpackie”, zasad obowiązujących przy realizacji Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej przy tworzeniu założeń do projektu realizowanego przez Województwo Podkarpackie oraz żądania przez PARP większego uszczegółowienia przedstawionych założeń projektu.

Wniosek był składany ponownie zgodnie z wymaganiami zawartymi w procedurze notyfikacji projektu. W treści znalazły się zmiany związane z aktualizacją Studium Wykonalności. W związku z złożeniem przez wykonawcę oferty przekraczającej dopuszczalne minimum Beneficjent był zmuszony do zwiększenia wartości projektu w kolejny uzupełnieniu wniosku.

Uzupełnienie wniosku wiązało się też z wymogiem złożenia wyjaśnień do zmiany opisu zakresu rzeczowego związanego ze złożeniem oferty w postępowaniu na Generalnego Wykonawcę.

(dowód: akta kontroli tom I: str. 51-62)

W Urzędzie rozbudowę sieci szerokopasmowej realizował Departament Społeczeństwa Informatycznego. W latach 2011 – 2014 w Departamencie tym zatrudnionych było średnio 15 osób w tym bezpośrednio uczestniczących w realizacji projektu odpowiednio 8 osób. 4 osoby z uczestniczących w realizacji projektu miały wykształcenie informatyczne. Oprócz pracowników zatrudnionych w Departamencie Społeczeństwa Informatycznego w realizacji projektu SSPW uczestniczyły osoby zatrudnione w innych departamentach liczba tych osób w latach 2012 – 2014 wyniosła odpowiednio 1, 11, 12 oraz 3 osoby.

(dowód: akta kontroli tom I: str. 219-276)

Umowa nr POPW.02.01.00-18-048/1 0-00 o dofinansowanie Projektu spełniającego kryteria, o których mowa w art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 Nr POPW.02.01.00-18-048/10 - „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej - województwo podkarpackie” w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 Osi priorytetowej II Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego Działania 11.1 Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej, zwana dalej umową o dofinansowanie, została zawarta w dniu 11 marca 2011 r.

Określone w umowie wartość projektu, kwota wydatków kwalifikowalnych oraz kwota dofinansowania były zgodne z danymi zamieszczonymi we wniosku złożonym do PARP. Załącznikiem nr 4 do ww. umowy był harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji Projektu, o którym mowa w § 10 pkt 1 umowy. W harmonogramie przewidziano pięć etapów realizacji inwestycji:

I etap obejmujący pomoc techniczną, na którą złożyło się zarządzanie projektem, zakup sprzętu i wyposażenia oraz niezbędne opłaty związane z realizacją projektu; II etap to nadzór budowlany; III etap – projektowanie infrastruktury oraz zakup gruntów; IV etap – roboty budowlane - budowa sieci oraz zakup i instalacja urządzeń aktywnych sieci; V etap – promocja projektu oraz szkolenia.

(dowód: akta kontroli tom I: str. 63-78, tom III: str. 1-31)

Pierwszej aktualizacji harmonogramu dokonano aneksem nr POPW.02.01.00-18-048/10-02 z 21 maja 2012 r. Zmiana dotyczyła:

- szacunkowej wartości projektu (wartość z umowy o dofinansowanie – 296 033 485,25 zł, wartość z aneksu nr POPW.02.01.00-18-048/10-02 – 294 727 169,64 zł),

- szacunkowej kwoty wydatków kwalifikowanych (wartość z umowy o dofinansowanie – 243 829 785,29 zł, a wartość z aneksu nr POPW.02.01.00-18-048/10-02 – 240 576 872,87 zł),
- maksymalnej kwoty dofinansowania (wartość z umowy o dofinansowanie – 231 638 296,03 zł, a wartość z aneksu nr POPW.02.01.00-18-048/10-02 – 228 548 029,23 zł).

Kolejna aktualizacja harmonogramu nastąpiła aneksem nr POPW.02.01.00-18-048/10-03 z dnia 3 grudnia 2012 r. do umowy o dofinansowanie, a związana była ona ze zmianą terminu zakończenia realizacji Projektu z 31 grudnia 2014 r. na 31 października 2015 r.

Trzeciej aktualizacji harmonogramu dokonano aneksem nr POPW.02.01.00-18-048/10-04 z dnia 19 sierpnia 2013 r. Zmiana dotyczyła:

- szacunkowej wartości projektu (wartość z aneksu nr POPW.02.01.00-18-048/10-03 – 294 727 169,64 zł, a wartość z aneksu nr POPW.02.01.00-18-048/10-04 – 321 847 493,36 zł),
- szacunkowej kwoty wydatków kwalifikowanych (wartość z aneksu POPW.02.01.00-18-048/10-03 – 240 576 872,87 zł, a wartość z aneksu nr POPW.02.01.00-18-048/10-04 – 262 171 031,98),
- maksymalnej kwoty dofinansowania (wartość z aneksu nr POPW.02.01.00-18-048/10-03 – 228 548 029,23 zł, a wartość z aneksu POPW.02.01.00-18-048/10-04 – 249 062 480,38 zł).

Czwarta aktualizacja harmonogramu wynika z aneksu nr POPW.02.01.00-18-048/10-05 z dnia 14 sierpnia 2014 r. Zmiana dotyczyła szacunkowej wartości projektu (wartość z nr POPW.02.01.00-18-048/10-04 – 321 847 493,36 zł, a wartość z aneksu nr POPW.02.01.00-18-048/10-05 – 321 861 587,19 zł).

Do umowy o dofinansowanie w myśl postanowień § 11 tej umowy sporządzono załącznik nr 5 zawierający harmonogram przekazywania dofinansowania w ramach umowy. Harmonogram zawierał w ujęciu kwartalnym informacje o planowanych wydatkach kwalifikowanych oraz wartości środków do wypłaty w danym kwartale przez Instytucję Pośredniczącą na rzecz Beneficjenta z podziałem na zaliczkę i refundację. Załącznik nr 5 do umowy o dofinansowanie zmieniany był następującymi aneksami:

- nr POPW.02.01.00-18-048/10-02 z dnia 21 maja 2012 r.,
- nr POPW.02.01.00-18-048/10-03 z dnia 3 grudnia 2012 r.,
- nr POPW.02.01.00-18-048/10-04 z dnia 19 sierpnia 2013 r.,
- nr POPW.02.01.00-18-048/10-05 z dnia 14 sierpnia 2014 r.

Do dnia zakończenia kontroli do zawartej z PARP umowy o dofinansowanie wprowadzono 5 zmian. Zmiany dotyczyły podmiotu upoważnionego do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych, wartości projektu, terminu zakończenia realizacji projektu. Zmiana terminu realizacji projektu nastąpiła w związku z informacją o takiej możliwości uzyskanej z Instytucji Pośredniczącej PO RPW.

(dowód: akta kontroli tom: I str. 277-279, tom III: str. 1-43, 48-96, 102-114)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2. Realizacja projektu SSPW

Samorząd Województwa Podkarpackiego jako beneficjent środków z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej do realizacji projektu budowy Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej – województwo podkarpackie wybrał model „zaprojektuj, wybuduj, zarządzaj” (DBO) tj. dokonano wyboru partnera prywatnego.

Przesłankami wyboru tego modelu były wg Kontrolowanego oczekiwania podmiotów zainteresowanych funkcją operatora infrastruktury. W przypadku modelu „zaprojektuj, wybuduj, zarządzaj” mamy do czynienia z jednym postępowaniem, a nie z dwoma lub nawet trzema. W modelu DBO możliwym jest przyspieszenie uzyskiwania przychodów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli tom I: str.193- 218)

Wyboru partnera prywatnego dokonano na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm. zwanej dalej UPPP), na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwanej dalej PZP) w trybie dialogu konkurencyjnego. Wiedza zamawiającego, co do charakterystyki i szczegółów wykonania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie była wystarczająca i konieczne było pozyskanie dodatkowej wiedzy i informacji z rynku, a cena nie była jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty (przesłanki z art. 60b ust. 1 pkt 1 i 2 PZP).

(dowód: akta kontroli tom I: str. 319-342)

Ogłoszenie o zamówieniu, dotyczące wyboru partnera prywatnego zostało zamieszczone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 2014 r. pod pozycją 2012/S 134-223025.

(dowód: akta kontroli tom I: str. 281-314)

Wśród kryteriów wyboru partnera prywatnego znalazły się m.in.:

- podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym,
- terminy i wysokość innych świadczeń podmiotu publicznego,

tj. obligatoryjne kryteria oceny ofert wynikające z art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 UPPP.

Z fakultatywnych kryteriów oceny ofert wynikających z art. 6 ust. 3 UPPP dokonując wyboru partnera prywatnego posłużono się kryterium odnoszącym się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia (jakość, funkcjonalność, koszt utrzymania, poziom serwisu i parametry techniczne).

W postępowaniu na wybór partnera prywatnego złożono trzy wnioski o dopuszczenie do dialogu. Jeden z wykonawców składających wniosek nie spełniał warunków udziału. Do złożenia oferty zaproszono dwóch oferentów. Została złożona jedna oferta.

(dowód: akta kontroli tom I: str. 343-371)

Wyboru inżyniera kontraktu dokonano w oparciu o przepisy PZP w przetargu nieograniczonym.

Ogłoszenie o zamówieniu oraz specyfikacja istotnych warunków zamówienia dotycząca pełnienia funkcji inżyniera kontraktu zostały przekazane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (publikacja ogłoszenia w dniu

6 października 2012 r. pod poz. 2012/S 193-317659) oraz zamieszczone na stronie internetowej w dniu 2 października 2012 r.

Zarówno ogłoszenie o zamówieniu jak i specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawierała wszystkie obligatoryjne elementy określone art. 36 i 41 PZP.

W postępowaniu na wybór inżyniera kontraktu złożono 4 oferty.

(dowód: akta kontroli tom II: str. 1-16, 46-115)

Wszystkie osoby, które wykonywały czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia dotyczącego wyboru inżyniera kontraktu złożyły oświadczenia w trybie art. 17 PZP.

(dowód: akta kontroli tom: II, str. 20-45)

Umowę dotyczącą wyboru partnera prywatnego w celu realizacji inwestycji podpisano w dniu 26 września 2013 r. z wykonawcą Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp. z o.o., zaś umowę na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu 14 marca 2013 r.

Kwoty wynagrodzenia dla wykonawców zamieszczone w umowach były zgodne z kwotami zamieszczonymi w złożonych ofertach. Także inne postanowienia umów w sposób istotny nie odbiegały od zaakceptowanych przez wykonawców postanowień zaakceptowanych wzorów umów.

(dowód: akta kontroli tom II: str. 236-242, tom III: str. 230-284)

Umowa z inżynierem kontraktu przewidywała sporządzanie raportów (sprawozdań) z postępów realizacji Projektu SSPW oraz postępów pracy inżyniera kontraktu tj:

- tygodniowych – opracowywanych do 2 dnia tygodnia po zakończeniu tygodnia objętego raportem na żądanie Zamawiającego,
- miesięcznych – opracowywanych do 5 dnia miesiąca po zakończeniu miesiąca objętego raportem; raport miesięczny ponadto miał zawierać wyszczególnienie wykonanych przez inżyniera kontraktu prac oraz kontrolnych badań laboratoryjnych oraz informować o postępie robot, uzyskiwanym poziomie jakości robot, sprawach finansowych oraz występujących problemach w realizacji umowy na roboty budowlane,
- kwartalnych – opracowywanych do 15 dnia pierwszego miesiąca po zakończeniu każdego kwartału realizacji umowy; raport kwartalny oprócz danych dotyczących danego kwartału przedstawionych w układzie jak dla raportu miesięcznego, miał zawierać szczegółowe sprawozdanie z czynności bieżącego zarządzania projektem podjętych przez inżyniera kontraktu w danym kwartale,
- rocznych – opracowywanych do 15 dnia stycznia po zakończeniu każdego roku kalendarzowego,
- okresowych – opracowywanych na każde żądanie zamawiającego wynikające z bieżącej sytuacji, w przypadkach gdy raporty wymienione wcześniej nie byłyby wystarczające.

(dowód: akta kontroli tom III: str.230-284)

Interesy właściciela sieci (Samorządu Województwa) zabezpieczono w umowie o partnerstwo publiczno-prywatne m. in. zapisami § 12, w którym określono m.in., że wszelkie koszty realizacji umowy ponosi partner prywatny za wyjątkiem tych, do których ponoszenia w umowie został zobowiązany partner publiczny.

Umowa przewidywała też wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, kary umowne za nienależytą realizację, przejęcie odpowiedzialności przez partnera prywatnego w związku z pozyskiwanymi prawami własności intelektualnej.

Partner prywatny zgodnie z § 25 umowy na etapie operacyjnym został zobowiązany m.in. do przygotowania i utrzymania sieci w stanie zapewniającym możliwość świadczenia usług dostępowych, wykonywania wszelkich czynności niezbędnych do uruchomienia i prawidłowego funkcjonowania sieci. Partner publiczny miał nie ponosić kosztów w tym zakresie.

Postanowienia § 29 i § 30 umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowiły, że partner prywatny w zamian za prawo do pobierania pożytków z przedmiotu umowy został zobowiązany do zapłaty czynszu dzierżawnego. Gwarantowany czynsz dzierżawny, zgodnie z ofertą, został ustalony na stałą kwotę netto 800.000 zł rocznie od roku 2016.

(dowód: akta kontroli tom II: str. 119-250)

Operator sieci do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie rozpoczął przyłączania do sieci infrastruktury „ostatniej mili”. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym przyłączenie do sieci „ostatniej mili” ma nastąpić od dnia 31 maja 2015 r.

Obowiązki określone w § 13 umowy o dofinansowanie projektu dotyczące przekazania do PARP m.in. kopii pozwoleń na budowę, programów funkcjonalno-użytkowych i innych wymaganych dokumentów, o których stanowią postanowienia tego paragrafu nie mogły być realizowane, do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce. Dokumenty określone w § 13, nie były opracowywane na skutek wybranego modelu realizacji lub nie upłynął jeszcze termin ich wytworzenia, bądź przekazane zastały w ramach opisu przedmiotu zamówienia przekazanego celem wykonania kontroli ex-post prowadzonej przez PARP.

Część dokumentów została przekazana wraz z wnioskiem o dofinansowanie.

Stan zaawansowania realizacji projektu: "Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej województwo podkarpackie" na koniec III kwartału 2014 r. wyniósł w zakresie projektowania 36,59%, a w zakresie prac budowlanych 3%. Stan ten na dzień 18 grudnia 2014 r. wyniósł odpowiednio 62,31% i 21%. Realizacja projektu odbywa się zgodnie z Harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy w brzmieniu obowiązującym na dzień przeprowadzania czynności kontrolnych..

Przedstawiciele Urzędu nadzorowali przebieg realizacji inwestycji poprzez uczestnictwo w organizowanych przez inżyniera kontraktu co dwa tygodnie, bądź co tydzień naradach koordynacyjnych, na których wykonawca przedstawiał stan zaawansowania przebiegu realizacji projektu oraz zgłaszał bieżące problemy. Ponadto sporządzono 30 raportów wymaganych umową z inżynierem kontraktu. W rejestrze ryzyk wpisane zostało ryzyko dotyczące możliwego opóźnienia realizacji projektu i osiągnięcia II kamienia milowego, w związku z brakiem akceptacji wzoru umowy dysponowania nieruchomością.

PARP przeprowadziła u Kontrolowanego 5 kontroli w zakresie realizacji projektu. Kontrole odbyły się w następujących terminach: 22.05.2012 r., 3.07.2012 r., 15.10 – 30.11.2012 r., 16.06 - 20.06.2014 r., 12.09.2014 r.

Ustalenia kontroli z dnia 22 maja 2012 r. dotyczyły nieprawidłowości w udzieleniu zamówienia publicznego pn. Świadczenie kompleksowej obsługi prawnej przy realizacji projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo

podkarpackie". Ustalenia pokontrolne nie zostały uwzględnione przez kontrolowanego.

Kontrola z 3 lipca 2012 r. była kontrolą ex-ante na potrzeby postępowania przetargowego *Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w zakresie zarządzania i nadzoru nad realizacją projektu „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podkarpackie”*. Ustalenia pokontrolne zawierały 14 punktów, z tego dwa ustalenia:

- wykonania usługi dokumentacji projektowej budowy infrastruktury teleinformatycznej lub telekomunikacyjnej,
- braku określenia wartości robót w zakresie dysponowania osobami zdolnymi do wykonania przedsięwzięcia

nie zostały zrealizowane przez Beneficjenta.

Za przyczynę niezrealizowania powyższych wniosków podano: *w ocenie Zamawiającego oraz zgodnie ze standardami rynku zastosowany zapis najlepiej zabezpiecza interes Zamawiającego*.

Kontrola przeprowadzona od 16 do 20 czerwca 2014 r. wskazała na 15 nieprawidłowości, w tym: w zakresie weryfikacji rozliczeń finansowych, niewłaściwego naliczenia wysokości podatku VAT, poprawności udzielania zamówienia publicznego poprzez niewywiązanie się z obowiązku wezwania do wyjaśnienia i/lub uzupełnienia dokumentów w trybie art. 26 ust. 3 i 4 PZP (naruszenie przepisu w związku ze złożeniem jednej oferty nie poskutkowało nierównym traktowaniem wykonawców) oraz działań promocyjno-informacyjnych - polegających na braku, na podstronie internetowej linku/odniesienia do portalu głównego PO RPW www.PolskaWschodnia.gov.pl). Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego uwzględnił zalecenia pokontrolne.

Wykonawca inwestycji deklarował zakończenie budowy sieci do dnia 30 września 2015 r. w związku z powyższym, nie było rozważane aneksowanie umowy z PARP o dofinansowanie projektu.

Kontrola z 12 września 2014 r. wykazała w obszarze realizacji inwestycji nieegzekwowanie przez Województwo Podkarpackie obowiązku informowania przez wykonawcę inwestycji o wszystkich podwykonawcach biorących udział w inwestycji. Zalecono podjęcie działań mających na celu przyspieszenie prac w terenie ze względu na warunki atmosferyczne i nadejście zimy. W obszarze zgodności i zaawansowania projektu SSPW z zapisami harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz dziennika budowy, zalecono podjęcie działań zaradczych celem zminimalizowania ryzyka nieterminowych dostaw rur dla rurociągów kablowych, z uwagi na zakres dostaw materiałowych w skali kraju w ramach SSPW. Kontrolowany podjął działania celem wykonania zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli tom II: str. 251-264, 410-421)

Na zlecenie Beneficjenta w ramach działań promocyjno-informacyjnych dotyczących projektu SSPW wykonano m.in. koncepcję informacyjno-promocyjną, tablice informacyjne, gadżety promocyjne, opublikowano artykuły prasowe, zorganizowano konferencję inaugurującą projekt, oraz wyemitowano spoty telewizyjne. Wydatki związane z promocją projektu przewidywane były na III kwartał 2015 r. Do dnia zakończenia kontroli poniesiono co najwyżej koszty koncepcji szkoleniowej i informacyjno-promocyjnej w wysokości 7 077,89 zł.

(dowód: akta kontroli tom II: str. 251-264, 451)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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

1.3. Finansowe rozliczenia realizacji projektu

Ocena rozliczenia projektu pod kątem rzetelności i zgodności z postanowieniami umowy o dofinansowanie

Opis stanu
faktycznego

Obsługa finansowa Projektu SSPW była prowadzona w Departamencie Budżetu i Finansów Urzędu, za pomocą wyodrębnionego rachunku pomocniczego prowadzonego przez Bank Polskiej Spółdzielczości Spółka Akcyjna w Warszawie, Oddział Regionalny w Rzeszowie, w walucie PLN. Odrębnie dla Projektu zostały założone oddzielne konta bankowe służące do: wpływu środków pieniężnych z tytułu zaliczki lub refundacji wydatków (rachunek pomocniczy o nazwie *Projekt „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej-Województwo Podkarpackie” w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013*, oraz do dokonywania wydatków związanych z Projektem (rachunek pomocniczy o nazwie *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej-Województwo Podkarpackie –Wydatki*).

(dowód: akta kontroli tom III: str. 1- 47)

Do prowadzenia ewidencji zadań związanych z realizacją Projektu SSPW stosowano bilansowe konta syntetyczne, przyjęte w zarządzeniu Marszałka Województwa Podkarpackiego w sprawie zasad rachunkowości w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego z dnia 16 sierpnia 2012 r.

Księgi rachunkowe prowadzone były komputerowo, w systemie finansowo-księgowym KOMADRES, zakupionym od [...]².

W Urzędzie była prowadzona wyodrębniona elektroniczna ewidencja księgowa, poprzez stosowanie kodu księgowego – W01 dla wszystkich operacji finansowych, związanych z Projektem. W zakresie wydatków wyodrębnienie ewidencji księgowej polegało na: zastosowaniu ww. kodu dla wszystkich operacji finansowych związanych z projektem; umieszczenie na każdym dowodzie księgowym dotyczącym projektu numeru projektu, który został nadany w Departamencie Budżetu i Finansów; założono dzienniki częściowe o nazwie *Projekt W01* dla: wyciągów bankowych; faktur VAT; list płac; poleceń księgowania; środków trwałych, wyposażenia i wartości niematerialnych i prawnych.

(dowód: akta kontroli tom III: str.119-152)

3. Do końca 2014 r. Urząd złożył do PARP 27 *Wniosków beneficjenta o płatność w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, (zwanych *Wnioskami o płatność*), w tym 2 *Wnioski* dotyczyły tylko zaliczki: I transzy w kwocie 116.327,50 zł (wniosek wysłany 30 marca 2012 r.) i V transzy w kwocie 30.000.000,00 PLN – wniosek wysłany do PARP 17 grudnia 2014 r. Pozostałe wnioski o zaliczkę były składane we wnioskach refundacyjnych.

Spośród 25 wniosków o płatność (częściowych rozliczeń) PARP zaakceptowała:

² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

- w 2012 r. 8 wniosków o łącznej wartości całkowitej kwoty wydatków objętych wnioskami - 417.064,76 zł,
- w 2013 r. – 10 wniosków o łącznej wartości całkowitej kwoty wydatków objętych wnioskami -1.137.931,43 zł,
- w 2014 r. – 5 rozliczeń częściowych o łącznej wartości całkowitej kwoty wydatków objętych wnioskami – 1.614.994,40 zł,
- dwa wnioski wysłane do PARP: w październiku i w grudniu 2014 r. o łącznej kwocie całkowitej wydatków objętych wnioskami - 613.987,14 zł, nie zostały rozliczone przez IP PO RPW do końca 2014 r.

Całkowita kwota wydatków objętych w badanym okresie złożonymi 25 wnioskami stanowiła – **3.783. 977,73 zł**, a kwota wydatków kwalifikowalnych – **3.315.791,12 zł**.

(dowód: akta kontroli tom III: str.157-171)

W latach 2011-2014 Urząd nie rozliczał wydatków na zadanie określone w *Harmonogramie rzeczowo-finansowym*, jako Etap IV Zadanie 1. *Roboty budowlane - budowa sieci*. W 2014 r. Urząd poniósł wydatki na zadanie określone w ww. *Harmonogramie* w poz. III. Zadanie 1. Kontrakt 1. *Projektowanie Infrastruktury* w kwocie – 338.545,20 zł.

(dowód: akta kontroli tom III: str.115-118, str. 152)

Urząd zwrócił na rachunek PARP łącznie 12.729.857,76 zł, tytułem niewykorzystanych środków finansowych otrzymanych od PARP w zaliczkach, w tym w grudniu 2013 r. – 139.547,08 zł i w sierpniu 2014 r. – 12.590.310,68 zł.

Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego (zwanego SI) wyjaśnił, że kwota 139.457,08 zł została zwrócona gdyż zaliczka była niewystarczająca na zapłatę należności z tytułu usług, świadczonych przez Inżyniera Kontraktu. Dokonano zwrotu ww. kwoty zaliczki celem jej rozliczenia, a następnie złożono wniosek na zaliczkę w kwocie wystarczającej na pokrycie należności za ww. usługi oraz planowanych do zapłaty w dalszym okresie. Zaliczka w kwocie 12.590.310,68 zł została zwrócona z powodu przesunięcia w czasie prac ujętych w pierwszej wersji harmonogramu rzeczowo – finansowego, będącego załącznikiem do umowy z Partnerem Prywatnym. Zmiana tego harmonogramu stała się konieczna z uwagi na przyjęty przez Wykonawcę proces realizacji projektu (projektowanie relacji oraz lokalizacji węzłów i punktów odgałęźnych).

(dowód: akta kontroli tom III: str.123-125, str.172-173)

Sprawdzono dokumentację wszystkich złożonych przez Urząd wniosków o płatność i ustalono m.in.: spośród 25 wniosków 2 nie zostały zweryfikowane do końca 2014 r.; na 23 wnioski zweryfikowane do 2 nie było uwag, a w pozostałych Urząd sporządził dla jednego wniosku od 1 do 26 korekt. Najwięcej uwag dotyczyło wynagrodzeń pracowników oraz wynagrodzeń z tytułu dodatków specjalnych dla wyznaczonych pracowników wchodzących w skład Zespołu Zadaniowego SSPW, powołanego zarządzeniem Marszałka z dnia 25 lipca 2012 r. w celu wsparcia realizacji Projektu SSPW. Uwagi w tym zakresie dotyczyły m.in.: wyjaśnienia metodologii wyliczenia wynagrodzenia brutto wraz z pochodnymi; potwierdzenia dokumentów załączonych do Wniosku za zgodność z oryginałem (uwierzytelnienie dwustronne); niezgodnie z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO RPW* nie zamieszczono na opisach list płac dekretacji na konta Wn Ma (pierwszy wniosek); dosłanie Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu; brak uwierzytelnienia dokumentów potwierdzających zaangażowanie pracowników Zespołu Projektowego; rozdzielenia wynagrodzeń zasadniczych

i wynagrodzenia dodatkowego oraz przedstawienie ich na osobnych listach płac; wskazanie metodologii naliczenia pochodnych od 13 pensji; podania metodologii naliczenia dodatku służbowego; udokumentowania czynności wykonanych przez poszczególne osoby (11), którym wypłacono dodatek specjalny. Pozostałe uwagi dotyczyły nieprawidłowego wypełnienia arkusza Wniosku, rozliczenia kosztów delegacji (dołączenia zaproszeń na spotkania w PARP), wyjaśnienia spraw technicznych (zmiany lokalizacji węzłów wynikających z raportu Inżyniera Kontraktu).

(dowód: akta kontroli tom III: str.157-169)

Dyrektor SI w złożonym wyjaśnieniu dotyczącym uwag PARP podał m.in. iż wniosek o płatność jest dokumentem wskazującym postęp finansowy i rzeczowy z realizacji projektu, przy czym obowiązuje zasada, zgodnie z którą postęp rzeczowy musi korespondować z przedstawionymi wydatkami. Pierwsze wnioski o płatność wymagały najwięcej wyjaśnień i uzupełnień, ponieważ pracownicy zespołu projektowego wdrażali się w procedury i wytyczne do Programu SSPW. Wszystkie korekty dotyczące dokumentacji do wniosków, spowodowane były dużą ilością składanych dokumentów o złożonym charakterze.

(dowód: akta kontroli tom III: str.174-175)

4. Uchwałą Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 1 lutego 2011 r. *w sprawie upoważnienia do podpisywania dokumentów związanych z realizacją projektu pn. „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podkarpackie” w ramach Działania II.1, Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, Zarząd upoważnił Pana Sławomira Cynkar – Dyrektora SI, do podpisywania dokumentów związanych z realizacją ww. Projektu SSPW.

(dowód: akta kontroli tom III: str.176)

Wybrano losowo 30 faktur o łącznej wartości 1.858.484,49 zł, dotyczących dostaw i usług - dokumentujących poniesienie wydatków na realizację Projektu SSPW w latach 2012 - 2014.

Urząd wydatkował na realizację tego Projektu, w okresie od 2011 r. do 12 grudnia 2014 r. – 3.889.103,65 zł, w tym w 2011 r. – 12.538,85 zł, w 2012 r. – 542.654,91 zł, w 2013 r.- 1.462.644,49 zł i w 2014 r. – 1.871.265,40 zł.

Wartość sprawdzonych faktur stanowiła 47,8 % poniesionych wydatków ogółem od 2011 r. do 12 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom III: str. 329 – 335)

Wytypowane wydatki poniesione zostały na podstawie realizacji niżej wymienionych umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne wg przepisów ustawy PZP, tj.:

- umowy zawartej pomiędzy Województwem Podkarpackim, a firmą [...]³ z dnia 27 września 2012 r., na dostawę infrastruktury sprzętowej na potrzeby zespołu zarządzającego Projektem SSPW,

- umowy zawartej w dniu 9 marca 2012 r., pomiędzy Województwem Podkarpackim, a [...]⁴. Przedmiotem umowy było świadczenie przez Wykonawcę kompleksowej obsługi prawnej przy realizacji Projektu SSPW,

³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

- umowy zawartej w dniu 19 października 2012 r. pomiędzy Województwem Podkarpackim, a firmą [...] ⁵ (zwanym Doradcą Techniczno-Ekonomicznym). W ramach umowy Doradca Techniczno-Ekonomiczny zobowiązał się do świadczenia usługi *Pełnienie funkcji Doradcy Techniczno-Ekonomicznego przy realizacji Projektu SSPW*. Zakres usług Doradcy Techniczno-Ekonomicznego został określony w umowie,

- umowy zawartej dnia 14 marca 2013 r. pomiędzy Województwem Podkarpackim, a firmą [...] ⁶ – lider konsorcjum; [...] ⁷ – członek konsorcjum, zwanym Inżynierem Kontraktu reprezentowanym przez lidera konsorcjum. Inżynier Kontraktu zobowiązał się do świadczenia usługi: *Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w zakresie zarządzania i nadzoru nad realizacją Projektu SSPW*. Zakres szczegółowy usług Inżyniera Kontraktu został ustalony w umowie.

(dowód: akta kontroli tom III: str.177 -284 Tom)

Analiza losowo wybranych dowodów księgowych (po 10 faktur dotyczących dostaw lub usług, zarejestrowanych w ewidencji księgowej Urzędu, od stycznia do grudnia w każdym roku) dokumentujących poniesione wydatki na realizację Projektu SSPW wykazała m.in.:

- wszystkie faktury miały naniesiony na pierwszej stronie numer ich rejestracji rozpoczynający się kodem WO1, a od stycznia 2013 r. dodatkowo przybijano na drugiej stronie faktury pieczęć z napisem: *PO RPW Działanie:II.1 Projekt nr WO1*. Dokumenty przyjęcia środków trwałych zawierały opis *OW1-Dokument OT-projekt WO1*. Symbol ten znajdował się też na dokumentach *PW01/2012/5 OTP – zakup pozabilansowy-WO1* (dyski zewnętrzne) i dokumentach *WW01/2012/2 OT- Zakup wyposażenia –WO1*.

(dowód: akta kontroli tom III: str. 328, tom IV: str.1-73)

- sporządzano - zgodnie z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej* - załącznik nr 1 do każdej faktury zawierający m.in.: potwierdzenie prawidłowego i terminowego wykonania umowy zawartej z Wykonawcą usługi lub dostawy; informację, że poniesiony wydatek będzie podlegał rozliczeniu w ramach PO RPW współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, na podstawie umowy o dofinansowanie Projektu SSPW; stwierdzano, że wydatek opisany fakturą jest przewidziany w harmonogramie rzeczowo-finansowym, ze wskazaniem etapu i zadania ujętego w harmonogramie. W załączniku zawierano również informacje o źródłach finansowania wydatku, kwoty wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych, dekretacji wg klasyfikacji budżetowej i dekretacji na konta Wn MA oraz wskazywano nr rachunku, z którego zostanie zapłacona należność. Zgodnie z ww. *Wytycznymi* prawidłowo skorygowano kwotę

⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

wydatku zafakturowanego przez firmę [...] ⁸, za usługę przygotowania nowelizacji *Studium Wykonalności*, która nie została wykonana w umownym terminie, co skutkowało naliczeniem przez Urząd kary umownej, pomniejszającej wartość wydatku,

- wszystkie wydatki były poniesione w okresie kwalifikowalności Projektu SSPW, określonym w umowie o dofinansowanie tego Projektu; dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie wydatków na realizację projektu, zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowej kwocie; dostawy, na które poniesiono wydatki w ramach realizacji projektu, wykazane w ewidencji księgowej i na rachunkach bankowych zostały faktycznie dostarczone; usługi wykazane w ewidencji księgowej i na rachunkach bankowych zostały wykonane, co potwierdzały protokoły odbioru tych usług przez Dyrektora Departamentu SI, które również zostały zatwierdzone przez tego Dyrektora.

- realizacja usług firmy [...] ⁹ w zakresie udziału w spotkaniach dotyczących realizowanego projektu, była wykonana na pisemne zlecenia Marszałka, skierowane do tej firmy (zgodnie z zawartą umową). Podobnie firma [...] ¹⁰ świadczyła usługi - z zakresu bieżącego doradztwa technicznego, ekonomicznego i finansowego - polegające na uczestniczeniu w spotkaniach, dotyczących prawidłowej realizacji projektu, zlecone na piśmie przez Marszałka,

- realizacja usług Inżyniera Kontraktu odbywała się na podstawie zawartej z Wykonawcą przez Województwo Podkarpackie umowy, a usługi były udokumentowane w Raportach kwartalnych Inżyniera kontraktu lub konkretnym opracowaniem, którego wykonanie wynikało z zawartej umowy. Wszystkie usługi były odbierane protokołem odbioru, zaakceptowanym, przez Dyrektora SI,

- wydatki poniesione na badany projekt nie zostały objęte podwójnym finansowaniem, gdyż w analizowanych fakturach widnieją jedynie opisy dotyczące Projektu SSPW. Urząd nie otrzymał innych dodatkowych środków publicznych na realizację ww. Projektu. W realizacji projektu stwierdzono tylko jedną naliczoną karę za nieterminowe wykonanie usługi, która pomniejszyła kwotę wydatków refundowanych na podstawie umowy o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli tom IV: str. 1-462)

Na koniec września 2014 r. kwota całkowita rozliczonych wydatków stanowiła 2.416.599,65 zł, a szacunkowa wartość projektu - zgodnie z postanowieniami Aneksu nr 5 z dnia 14 sierpnia 2014 r. do umowy o dofinansowanie Projektu SSPW – wynosiła 321.861.587,19 zł. Procentowa wartość rozliczonych kwot realizacji zadania w stosunku do wartości całego projektu wynosiła 0,75%.

(dowód: akta kontroli tom III: str. 101-114 , str. 170)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

¹⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie ujawnienia nazwy przedsiębiorcy. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja przez Zarząd Województwa zadań Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym

2.1. Wybór projektów budowy sieci szerokopasmowych

Opis stanu
faktycznego

1. Na terenie województwa podkarpackiego nie było realizowanych projektów indywidualnych (tzw. kluczowych - wpisanych na Indykatywną Listę Projektów Indywidualnych na lata 2007-2013)¹². W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej RPO) realizowano cztery projekty dotyczące internetu szerokopasmowego, tj.:
 - a) Projekt pn. Rozwój społeczeństwa informacyjnego poprzez rozbudowę sieci szerokopasmowej na terenie Gminy Krosno i Chorkówka (dalej projekt Krosno-Chorkówka), beneficjentem była Gmina Krosno, partnerem w projekcie – gmina Chorkówka. Umowę o dofinansowanie projektu¹³ zawarto 20 grudnia 2011 r., całkowita wartość projektu – 3.638.245,98 zł, w tym dofinansowanie – 1.371.245,52 zł, koszty kwalifikowalne – 1.694.552,07 zł. Projekt ten obejmuje sieć szerokopasmową i sieć bezprzewodową w technologii WiMAX.
 - b) Projekt pn. Budowa infrastruktury transmisji danych oraz dostępu do internetu dla Gminy Majdan Królewski oraz budowa sieci szerokopasmowej dla Gminy Cmolas (dalej projekt Majdan Królewski i Cmolas), beneficjentem była Gmina Majdan Królewski, partnerem w projekcie – Gmina Cmolas. Umowę o dofinansowanie projektu¹⁴ podpisano 29 grudnia 2010 r., całkowita wartość projektu – 1.142.288,97 zł, kwota dofinansowania – 945.964,00 zł, koszty kwalifikowalne 1.112.898,84 zł. Projekt ten obejmuje sieć bezprzewodową w technologii WiMAX.
 - c) Projekt pn. Rozbudowa sieci dostępu do treści i usług internetu w Spółdzielni Telekomunikacyjnej WIST Łączę (dalej projekt WIST w Łączę), beneficjentem była Spółdzielnia Telekomunikacyjna WIST w Łączę. Umowę o dofinansowanie projektu¹⁵ podpisano 28 grudnia 2010 r., całkowita wartość projektu – 3.706.357,32 zł, kwota dofinansowania – 2.111.548,46 zł, koszty kwalifikowalne – 3.016.497,80 zł. Projekt obejmuje rozbudowę sieci szerokopasmowej.
 - d) Projekt pn. Budowa regionalnej sieci szerokopasmowej aglomeracji rzeszowskiej ResMAN – Etap II (dalej projekt ResMAN – Etap II), beneficjentem jest Gmina Miasto Rzeszów. Umowę o dofinansowanie projektu¹⁶ podpisano 29 grudnia 2010 r. – była to umowa warunkowa,

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

¹² Załącznik nr 1 do uchwały nr 356/8436/14 Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 3 czerwca 2014 r. – Indykatywny wykaz indywidualnych projektów kluczowych Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013.

¹³ Nr umowy UDA-RPPK.03.01.00-18-026/10-00 z 19 grudnia 2011 r.

¹⁴ Nr umowy UDA-RPPK.03.01.00-18-021/10-00 z 29 grudnia 2010 r.

¹⁵ Nr umowy UDA-RPPK.03.01.00-18-004/10-00 z 28 grudnia 2010 r.

¹⁶ Nr umowy UDA-RPPK.03.01.00-18-030/10-00 z 29 z 29 grudnia 2010 r.

która weszła w życie 17 listopada 2014 r. z obowiązującym terminem zakończenia rzeczowego projektu do 30 czerwca 2015 r. Całkowita wartość projektu wynosi 18.038.111,00 zł, kwota dofinansowania – 15.321.422,89 zł, koszty kwalifikowalne – 18.025.203,40 zł. Projekt ten obejmuje sieć bezprzewodową w technologii WiMAX.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 28-64, 117-133, 169-204, 225-227, 283-299, 321-326, 634-641)

2. Ogłoszony został jeden konkurs na nabór wniosków o dofinansowanie na projekty z zakresu sieci szerokopasmowych. Konkurs został ogłoszony 31 grudnia 2009 r. z terminem naboru od 31 grudnia 2009 r. do 31 marca 2010 r. W ramach naboru złożonych zostało 31 wniosków o dofinansowanie, z czego 11 wniosków zakwalifikowano jako projekty z zakresu sieci szerokopasmowych o łącznej wartości 168.426.462,67 zł. Do dofinansowania ostatecznie wyselekcjonowano 4 wnioski o łącznej wartości 25.056.931,93 zł.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 637-641, 661-691)

3. Wnioski o dofinansowanie złożone w ramach konkursu oceniono w trybie preselekcji, składającym się z wstępnej oceny formalnej, oceny merytoryczno-jakościowej, oceny strategicznej i wyboru projektów do dofinansowania oraz weryfikacji końcowej podczas której dokonywano formalnej weryfikacji końcowej, technicznej i technologicznej oraz finansowej i ekonomicznej weryfikacji końcowej. Projekty oceniano w oparciu o kryteria oceny formalnej zawarte w Szczegółowym opisie priorytetów RPO WP na lata 2007-2013 i zebrane w liście sprawdzającej wypełnianej dla każdego ocenianego wniosku. Naboru i weryfikacji wniosków aplikacyjnych oraz wyboru projektów do dofinansowania w ramach RPO WP dokonywano na podstawie wytycznych zawartych w IW IZ RPO WP przyjętej uchwałą Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z 2 lutego 2010 r.¹⁷ Sześć projektów zostało odrzuconych z uwagi na: negatywną formalną weryfikację końcową (3 wnioski), negatywną wstępną ocenę formalną (1 wniosek), negatywną formalną weryfikację końcową (1 wniosek), zmianę kwalifikacji projektu (1 wniosek), jeden wnioskodawca zrezygnował z aplikowania o środki pomocowe.

(dowód: akta kontroli str. tom V: 638-640, 642-643, 658-660)

4. Zarząd Województwa Podkarpackiego dokonał oceny strategicznej wniosków o dofinansowanie 2 czerwca 2010 r, umowy podpisano w grudniu 2010 r. (Gmina Majdan Królewski i Gmina Miasto Rzeszów – 29 grudnia, Gmina Krosno – 20 grudnia, Spółdzielnia Wist – 28 grudnia). Umowy o dofinansowanie ww. projektów określały m. in. przedmiot umowy, warunki realizacji projektu w tym rozpoczęcie, zakończenie rzeczowe i finansowe projektów, rozliczanie wydatków, monitoring i sprawozdawczość w zakresie systematycznego kontrolowania przebiegu realizacji projektu i informowania IZ o nieprawidłowościach i o zamiarze zaprzestania jego realizacji, zasady przeprowadzania kontroli zarówno na miejscu jak i dokumentacji udostępnionej przez beneficjenta. Umowy definiowały zasady przekazywania dofinansowania w formie refundacji. W przypadku realizacji następujących projektów: Krosno-Chorkówka, Majdan Królewski i Cmolasy

¹⁷ Uchwała nr 253/4897/10 z 2 lutego 2010 r.

WIST w Łące w umowach ustalono przekazywanie dofinansowania w postaci płatności pośrednich i płatności końcowej przelewem na rachunek bankowy beneficjenta. W umowie zawartej z Miastem Gminą Rzeszów (projekt ResMAN – Etap II) ustalono przekazywanie środków dofinansowania oprócz płatności pośrednich i końcowej także w postaci płatności zaliczkowych, w wysokości nieprzekraczającej 30% z kwoty dofinansowania.

(dowód: akta kontroli tom V:str. 28-64, 117-133, 169-185, 225-227, 283-299, 321-324, 636, 641, 644-657)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli działalność Zarządu Województwa Podkarpackiego w zakresie wyboru projektów budowy sieci szerokopasmowych ocenia jako wystarczające.

2.2. Nadzór nad realizacją projektów zakwalifikowanych do dofinansowania.

Opis stanu
faktycznego

I. Stan realizacji projektów zakwalifikowanych przez IZ RPO WP¹⁸ do dofinansowania.

W latach 2011-2014 Urząd prowadził nadzór nad realizacją czterech projektów zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach RPO¹⁹ Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 w myśl art. 28 ust. 1 i 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tj.:

1. Projekt Krosno-Chorkówka realizowano w latach 2009²⁰-2013²¹, inwestycja została zakończona²², całkowita kwota poniesionych wydatków objętych wnioskiem o płatność wynosiła 3.777.111,38 zł, kwota wydatków kwalifikowalnych objętych wnioskiem – 1.808.376,17 zł, dofinansowanie w ramach projektu wynosiło 1.371.245,52 zł, z tego dofinansowanie z UE²³ 1.165.556,16 zł. Wynikająca z umowy²⁴ całkowita wartość projektu wynosiła 3.638.245,98 zł, w tym wydatki kwalifikowalne objęte regulami pomocy publicznej – 1.694.552,07 zł, w tym dofinansowanie ze środków Funduszu wynosiło 1.165.556,16 zł. Długość wybudowanej sieci 34,02 km, 12 wykonanych węzłów dostępowych.

(dowód: akta kontroli tom V:str. 242-252, 258-259, 275-276, 283-326, 328-333, 636)

2. Projekt Majdan Królewski i Cmolasy był realizowany w latach 2009²⁵-2011²⁶. Inwestycja została zakończona²⁷, całkowita kwota poniesionych wydatków objętych wnioskiem wynosiła 1.142.288,97 zł, kwota wydatków

¹⁸ IZ RPO WP – Instytucja Zarządzająca Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego

¹⁹ RPO-Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013

²⁰ Aneks nr UDA-RPPK.03.01.00-18-026/10-01 z 2 listopada 2012 r.

²¹ Wniosek o płatność końcową z 9 sierpnia 2013 r.

²² Wniosek końcowy o płatność z 9 sierpnia 2013 r.

²³ UE-Unia Europejska

²⁴ Aneks nr UDA-RPPK.03.01.00-18-026/10-05 z 12 grudnia 2013 r. do umowy o dofinansowanie projektu w ramach osi priorytetowych I-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013.

²⁵ Umowa o dofinansowanie projektu w ramach osi priorytetowych I-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 z 29 grudnia 2010 r. – rozpoczęcie realizacji projektu – 5 maja 2009 r.

²⁶ Wniosek o płatność końcową z 30 grudnia 2011 r.

²⁷ Wniosek o płatność końcową z 30 grudnia 2011 r.

kwalifikowalnych objętych wnioskiem – 1.112.898,84 zł, dofinansowanie w ramach projektu wynosiło 945.964,00 zł z tego dofinansowanie z UE 804.069,39 zł. Wynikająca z umowy²⁸ całkowita wartość projektu wynosiła 1.142.288,97 zł, w tym wydatki kwalifikowalne objęte regulami pomocy publicznej 1.112.898,84 zł, w tym dofinansowanie ze środków Funduszu wynosiło 804.069,39 zł. W projekcie brak danych na temat długości wybudowanych sieci z uwagi na to, że wartość ta nie była podawana jako wskaźnik realizacji tego projektu, ilość wykonanych węzłów dostępowych 38.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 143-155, 161-162, 169-206, 220-233)

3. Projekt Wist (w latach 2010²⁹-2011³⁰) - inwestycja została zakończona, całkowita kwota poniesionych wydatków objętych wnioskiem wynosiła 3.706.357,32 zł, kwota wydatków kwalifikowalnych objętych wnioskiem - 3.016.497,80 zł, dofinansowanie w ramach projektu wynosiło 2.111.548,46 zł, z tego dofinansowanie z UE 1.794.816,19 zł. Wynikająca z umowy³¹ całkowita wartość projektu wynosiła 3.706.357,32 zł, w tym wydatki kwalifikowalne objęte regulami pomocy publicznej 3.016.497,80 zł, w tym dofinansowanie ze środków Funduszu wynosiło 1.794.816,19 zł. Długość wybudowanej sieci 24,70 km, wykonano 1 węzeł dostępowy.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 84-100, 117-141)

4. Projekt - ResMAN-Etap II (w latach 2010³², projekt nie został zakończony), inwestycja jest w trakcie realizacji. Umowa³³ o dofinansowanie ww. projektu z 29 grudnia 2010 r. przewidywała zakończenie rzeczowe i finansowe realizacji projektu odpowiednio 31 sierpnia 2012 r. i 14 września 2012 r. Aneks nr 2³⁴ z 14 sierpnia 2014 r. do umowy przesunięto okres realizacji projektu ustalając zakończenie rzeczowe i finansowe odpowiednio na 30 czerwca i 30 lipca 2015 r. Całkowita wartość projektu została oszacowana na 18.038.111,00 zł, całkowite wydatki kwalifikowalne - 18.025.203,40 zł, w tym dofinansowanie ze środków Funduszu – 15.321.422,89 zł. Zarząd Województwa Podkarpackiego, biorąc pod uwagę złożoność i czasookres oczekiwania (około 2 lata) na istotne dla projektu rozstrzygnięcia oraz decyzje, na których termin wnioskodawca nie miał wpływu (pracochłonne i długotrwałe procedury notyfikacyjne w Komisji Europejskiej, a także długotrwałe procedury związane z uzyskaniem decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej) wyraził zgodę na wnioskowane przez Gminę Miasto Rzeszów nowe ww. terminy zakończenia realizacji projektu³⁵.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 3-50)

²⁸ Aneks nr UDA-RPPK.03.01.00-18-021/10-01 z 31 sierpnia 2011 r. do umowy o dofinansowanie projektu w ramach osi priorytetowych I-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013

²⁹ Umowa o dofinansowanie projektu w ramach osi priorytetowych I-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 z 28 grudnia 2010 r. – rozpoczęcie realizacji Projektu – 11 sierpnia 2010 r.

³⁰ Wniosek o płatność końcową z 26 stycznia 2011 r.

³¹ Umowa o dofinansowanie projektu w ramach osi priorytetowych I-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 z 28 grudnia 2010 r.

³² Umowa o dofinansowanie projektu w ramach osi priorytetowych I-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 z 29 grudnia 2010 r.

³³ Umowa nr UDA-RPPK.03.01.00-18-030/10-00 z 29 grudnia 2010 r.

³⁴ Aneks nr UDA-RPPK.03.01.00-18-030/10-02 z 14 sierpnia 2014 r.

³⁵ Uchwała nr 365/8731/14 Zarządu Województwa Podkarpackiego z 1 lipca 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na zmianę terminu wejścia w życie umowy nr UDA-RPPK.03.01.00-18-030/10 zawartej z Gminą Miasto Rzeszów o dofinansowanie projektu pn. „Budowa regionalnej sieci szerokopasmowej aglomeracji rzeszowskiej ResMAN – Etap II”, realizowanego w ramach Osi Priorytetowej 3 „Społeczeństwo informacyjne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013.

II. Ocena wniosków o płatność.

Beneficjenci, którzy zakończyli realizację inwestycji, tj. projekty Krosno-Chorkówka, Majdan Królewski-Cmolos oraz WIST złożyli wnioski o płatność w ilości odpowiednio: cztery, trzy i jeden wraz załącznikami wymienionymi w IW IZ RPO WP sekcja: siódma: procedura poświadczania wniosków o płatność i przekazywania środków na rzecz beneficjentów tj. m. in.: faktury, kopie dokumentów przedstawiające dokonane operacje bankowe potwierdzające poniesienie wydatków objętych składanym wnioskiem o płatność, kopie dokumentów potwierdzające wykonanie prac i usług. W odniesieniu do ww. projektów Pan Ryszard Jur Dyrektor Departamentu Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych RPO wyjaśnił m. in. że: (...) w kontrolowanym obszarze, nie było przypadku uznania wniosku za niekompletny w sensie przedłożenia wymaganych instrukcją załączników. W przypadku ww. projektów zaszła konieczność złożenia wyjaśnień lub podpisania aneksu do umowy o dofinansowanie, by możliwe było zatwierdzenie wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 84-100, 143-156, 158-159, 161-168, 242-282, 334-342, 617-631)

Weryfikacja wniosków o płatność dokonywana była w oparciu o IW IZ RPO WP. Wnioski o płatność podlegały kontroli formalnej, merytorycznej, finansowej i postępu rzeczowego. Weryfikacji podlegała 100% wniosków o płatność i załączonych do nich dokumentów z zachowaniem zasady „dwóch par oczu”, co oznacza, że każdy wniosek był weryfikowany przez dwóch pracowników na stanowisku do spraw weryfikacji wniosków o płatność. W trakcie czynności sprawdzających każdy z pracowników na stanowisku ds. weryfikacji wniosków o płatność posługiwał się wspólną listą sprawdzającą do dokonywania weryfikacji wniosków o płatność w ramach Osi Priorytetowych I-VII RPO WP. Wzór listy sprawdzającej stanowił załącznik nr 7.3/7.3a do IW IZ RPO WP. Przed przystąpieniem do sprawdzenia i weryfikacji wniosku o płatność pracownicy, na których został on zadekretowany wypełnili oświadczenia o bezstronności, które jest elementem listy sprawdzającej. Proces sprawdzania poprawności złożonych wniosków o płatność polegał na czterech rodzajach weryfikacji, to jest:

- weryfikacja formalna – polegała m.in. na sprawdzeniu czy: dostarczona wersja wniosku elektroniczna i papierowa są zgodne, wszystkie pola zostały wypełnione, czy wszystkie wymagane załączniki dołączono do wniosku, wniosek został podpisany przez osoby do tego upoważnione, kserokopie faktur i/lub innych dokumentów o równoważnej wartości dochodowej są opisane w prawidłowy sposób (zgodnie z instrukcją), faktury/inne dokumenty o równoważnej wartości dowodowej nie zostały przedstawione w poprzednich wnioskach o płatność składanych w ramach projektu (...),

- weryfikacja merytoryczna, w trakcie której sprawdzeniu podlegało 100% wydatków przedstawionych w dokumentach otrzymanych od beneficjentów. Weryfikacja merytoryczna obejmowała sprawdzenie m. in.: czy wydatki ujęte we wniosku o płatność są kosztami kwalifikowanymi, czy poniesione wydatki są bezpośrednio związane z realizowanym projektem oraz zgodne z umową o dofinansowanie, czy termin zapłaty jest zgodny z terminem kwalifikowalności wydatków dla danego projektu (...),

- weryfikacja finansowa polegała na sprawdzeniu m. in. czy: wnioskowana kwota refundacji na rzecz danego projektu nie spowoduje przekroczenia limitu finansowego wynikającego z zawartej umowy o dofinansowanie, nie wystąpiła nadpłata środków, beneficjent ma przypisane kwoty do zwrotu w związku z nieprawidłowym wykorzystaniem, które należy potrącić przy refundacji (...),

- weryfikacja prawidłowości wniosku o płatność w zakresie postępu rzeczowego projektu obejmowała sprawdzeniem m. in. czy: uwzględniono wszystkie zadania/etapy określone w umowie o dofinansowanie, opisano stan realizacji głównych zadań służących osiągnięciu celów projektu (...).

(dowód: akta kontroli tom V: str. 617-625, 632-633)

W celu wykrywania podwójnego finansowania wydatków w ramach RPO WP ponoszonych przez beneficjentów przeprowadzano kontrole krzyżowe. Kontrole krzyżowe wydatków we wnioskach o płatność są przeprowadzane na poziomie projektu oraz programu.

- a) kontrola krzyżowa projektu – polega na sprawdzeniu, czy faktura nie została przedstawiona do refundacji w ramach wcześniej złożonego wniosku o płatność w ramach projektu. W liście sprawdzającej do dokonywania weryfikacji wniosków o płatność w ramach osi priorytetowych II-VII RPO WP³⁶, w pozycji 20 jest pytanie: *czy faktury/inne dokumenty o równoważnej wartości dowodowej nie zostały przedstawione w poprzednich wnioskach o płatność składanych w ramach projektu?* Wniosek o płatność weryfikuje dwóch pracowników, którzy ten fakt odnotowują w liście sprawdzającej, a następnie Kierownik Oddziału płatności akceptuje i zastępca Dyrektora Departamentu, który nadzoruje ten Oddział, zatwierdza listę sprawdzającą. Lista sprawdzająca stanowi integralną część dokumentacji wniosku o płatność i jest wraz z nią przechowywana w teczce aktowej sprawy. W ramach kontroli krzyżowej projektu sprawdzanych jest 100 % faktur przedkładanych w ramach każdego projektu. W odniesieniu do trzech zbadanych projektów w niniejszej kontroli (inwestycje zostały zakończone), kontrole krzyżowe odbyły się przy sprawdzaniu każdego wniosku o płatność, nie stwierdzono podwójnego finansowania wydatków we wcześniejszych wnioskach o płatność.
- b) kontrola krzyżowa programu – prowadzona jest na wylosowanej próbie beneficjentów, którzy realizują i/lub realizowali więcej niż, jeden projekt w ramach osi II-VII RPO WP z uwzględnieniem beneficjentów realizujących co najmniej jeden projekt w ramach osi II-VII z jednoczesną realizacją co najmniej jednego projektu w osi I Konkurencyjna i innowacyjna Gospodarka lub osi VIII Pomoc techniczna. W przypadku, gdy wobec danego beneficjenta zachodzi podejrzenie podwójnego finansowania wydatków może być przeprowadzona kontrola krzyżowa także spoza wylosowanej próby. Kontrola krzyżowa przeprowadzana jest przy użyciu arkusza kalkulacyjnego Excel 2007, do którego przekopiowane są dane wygenerowane z Oracle Discoverer. Dla prowadzenia kontroli krzyżowych wyznaczeni pracownicy Oddziału rozliczeń i potwierdzania płatności projektów w zakresie infrastruktury technicznej (PI.IV) – w ramach osi priorytetowych II-VII RPO WP i Oddziału rozliczeń i potwierdzania płatności projektów w zakresie infrastruktury społecznej i spójności wewnątrzregionalnej (PI.VII) – w ramach osi priorytetowych II-VII RPO WP otrzymują dostęp do bazy danych Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) SIMIK 07-013, co pozwala na przeglądanie danych dotyczących wszystkich wniosków o płatność w ramach osi priorytetowych I-VIII RPO WP. W odniesieniu do trzech zakończonych projektów objętych niniejszą

³⁶ Lista sprawdzająca do dokonywania weryfikacji wniosków o płatność w ramach osi priorytetowych II-VII RPO WP jest załącznikiem nr 7.3 do Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 (zwana też IW IZ RPO WP).

kontrolą, jeden z nich nie został wytypowany do kontroli krzyżowej programu, ponieważ po zatwierdzeniu wniosków o płatność złożonych w jego ramach nie został wylosowany w próbie do kontroli. Dwa pozostałe projekty tj. Majdan Królewski i Cmolas i Wist w Łące poddane zostały kontroli krzyżowej, z tego pierwszy z nich dwukrotnie - 7 grudnia 2012 r. i 6 grudnia 2013 r., a drugi jeden raz - 7 stycznia 2013 r. W wyniku ww. kontroli krzyżowych nie wykryto nieprawidłowości, po ich przeprowadzeniu sporządzono protokoły, które przedłożono Kierownikowi PI.IV/PI.VII celem akceptacji i zatwierdzenia przez Zastępcę Dyrektora DPI³⁷. Do protokołu z kontroli załączano: listy beneficjentów poddanych losowaniu wraz z wynikiem losowania oraz zestawienie faktur i innych dokumentów o równoważnej wartości dowodowej w podziale na wnioski o płatność przedłożone przez wylosowanych beneficjentów poddanych kontroli krzyżowej. Wyznaczony pracownik PI.IV/PI.VII wprowadza informację dotyczącą przeprowadzonej kontroli krzyżowej do systemu informatycznego KSIO (SIMIK 07-13). Dokumentacja z przeprowadzonej kontroli programu jest przechowywana w odrębnej teczce aktowej w Oddziale PI.VII.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 334-339, 343-345, 356-400, 411)

Dyspozycje przelewów były przekazywane do Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej BGK) w najbliższych okresach składania zleceń wynikających z tzw. terminarza płatności środków europejskich w 2011 r., 2012 r. i 2013 r. po ich przekazaniu przez Departament Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych RPO do Departamentu Rozwoju Regionalnego. Po zaakceptowaniu wniosków o płatność dyspozycje przelewu były przekazywane do BGK w terminach od 1 do maksymalnie 8 dni, od dnia zatwierdzenia wniosku o płatność, i tak:

Projekt Majdan Królewski i Cmolas – zatwierdzone zostały dwa wnioski o płatność w terminach: 2 lutego 2012 r. i 4 czerwca 2012 r., dyspozycje przelewu wpłynęły do BGK odpowiednio: 3 lutego 2012 r. i 12 czerwca 2012 r.

Projekt Krosno-Chorkówka – zatwierdzone zostały cztery wnioski o płatność w terminach: 4 grudnia 2012 r., 12 kwietnia 2013 r., 21 maja 2013 r., 13 grudnia 2013 r., dyspozycje przelewu wpłynęły do BGK odpowiednio: 11 grudnia 2012 r., 17 kwietnia 2012 r., 24 maja 2013 r., 19 grudnia 2013 r.

Projekt WIST w Łące – wniosek o płatność zatwierdzony został 25 lutego 2011 r. i w tym samym dniu dyspozycja przelewu wpłynęła do BGK.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 334-339, 401-410)

III. Nadzór nad realizacją przez beneficjentów projektów sieci szerokopasmowej.

W latach 2011-2014 roczne plany kontroli RPO WP uchwalał Zarząd Województwa Podkarpackiego³⁸. Roczny Plan Kontroli stanowił opis procedur i czynności kontrolnych wykonywanych przez IZ RPO WP w zakresie weryfikacji wydatków. Z uwagi na wdrażanie wszystkich osi priorytetowych RPO WP przez IZ i w związku z tym brak Instytucji Pośredniczącej drugiego stopnia, kontrola systemowa nie była przeprowadzana. W ramach RPO WP nie występowały duże projekty w rozumieniu art. 39 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w związku z powyższym roczne plany kontroli w okresie objętym kontrolą nie zawierały chronologicznego układu kontroli takich projektów. We wszystkich kontrolowanych latach nie zaprezentowano

³⁷ DPI-Departament Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych Regionalnego Programu Operacyjnego

³⁸ uchwała nr 325/7738/14 z 25 lutego 2014 r., uchwała nr 187/4327/12 z 12 listopada 2012 r., uchwała nr 187/4326/12 z 12 listopada 2012 r., uchwała nr 101/2339/11 z 20 grudnia 2011 r.

chronologicznego układu kontroli projektów nie spełniających wymogów określonych w art. 39 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z uwagi na przyjęte zasady doboru próby i znaczną dynamikę zmian w zakresie populacji tj. zbiór projektów, które mogą być przedmiotem kontroli na miejscu pozostaje otwarty, a na zmianę jego wielkości wpływ ma bardzo wiele czynników, a w szczególności: liczba zakontraktowanych projektów/wybranych do dofinansowania w drodze decyzji, poziom płatności w ramach poszczególnych projektów, data złożenia wniosku o płatność końcową. Listy projektów uszeregowanych według poziomu ryzyka aktualizowano w cyklach kwartalnych, nie rzadziej jednak niż cyklach półrocznych – co wpływało na zwiększenie „płynności” danych będących przedmiotem analizy. Kontrola projektów na miejscu może objąć projekty wybrane (spośród wszystkich realizowanych) na podstawie analizy ryzyka, sporządzonej w oparciu o zidentyfikowane w rocznych planach kontroli czynniki, tj.:

- forma prawna beneficjenta,

- poprzednio przeprowadzone kontrole na miejscu przez IZ RPO WP u danego beneficjenta i/lub jego jednostki organizacyjnej (każda kolejna kontrola przeprowadzona u danego beneficjenta zmniejsza ryzyko nieprawidłowej realizacji projektów w ramach RPO WP,

- odnotowane uprzednio w przypadku danego beneficjenta i/lub jego jednostki organizacyjnej nieprawidłowości dot. realizacji projektów w ramach RPO WP,

- kwota dofinansowania ze środków EFRR,

- czy dany beneficjent realizuje jednocześnie projekty w ramach RPO WP i PROW 2007-2013,

- występowanie w ramach udzielenia zamówień przez beneficjenta na realizację zadań inwestycyjnych trybów nie przetargowych.

IZ RPO WP prowadziła kontrole projektów w trybie planowym - zgodnie z zatwierdzonymi Rocznymi Planami Kontroli na dany rok oraz kontrole doraźne (pozaplanowe). IZ RPO WP przeprowadzała kontrole projektów, które ze względu na sposób przeprowadzania podzielono na kontrolę dokumentacji i kontrolę na miejscu. Kontrola projektów na dokumentach odbywała się w siedzibie jednostki kontrolującej i obejmowała sprawdzenie oryginałów lub uwierzytelnionych kopii dokumentów przekazanych przez beneficjentów pod kątem ich zgodności z zasadami wspólnotowymi i krajowymi. Kontrola projektów na miejscu jest formą weryfikacji wydatków kwalifikowalnych potwierdzającą, że współfinansowane towary i usługi zostały dostarczone, wydatki zadeklarowane przez beneficjentów na operacje zostały rzeczywiście poniesione, a realizacja operacji była zgodna z zasadami wspólnotowymi i krajowymi.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 421-568, 581-595)

W badanym okresie kontrolami objęto dwa projekty spośród trzech zakończonych (66,7%), tj. WIST w Łące³⁹ – kontrola na miejscu w okresie trwałości projektu oraz Krosno i Chorkówka⁴⁰ przeprowadzono weryfikację ex-post dokumentów i procedur udzielenia zamówienia publicznego w siedzibie jednostki kontrolującej.

Powodem wytypowania projektu Krosno-Chorkówka do kontroli ex-post dokumentów i procedur udzielenia zamówienia publicznego było pismo beneficjenta do IZ RPO WP z prośbą o weryfikację prawidłowości określonego

³⁹ Nr RPPK.03.01.00-18-004/10

⁴⁰ Nr RPPK.03.01.00-18-026/10

w przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. Budowa przyłącza telekomunikacyjnego w pasie drogi ul. Podkarpackiej w Krośnie wymogu przynależności do izby inżynierów budownictwa. Dokonana przez IZ RPO WP analiza treści przekazanej przez beneficjenta dokumentacji związanej w przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie powyższego zamówienia publicznego wskazała na naruszenie ustawy PZP mogące skutkować możliwością naliczenia korekty finansowej na podstawie dokumentu Wymierzanie korekt finansowych za naruszenie prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE (tzw. taryfikator). IZ RPO WP stwierdziła naruszenie art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy PZP poprzez nałożenie na wykonawców obowiązku dokonania wizji lokalnej przyszłego terenu prac oraz przedstawienie zamawiającemu stosownego oświadczenia w tym zakresie. W wyniku weryfikacji ex-post dokumentacji związanej z przeprowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego pn.: Budowa przyłącza telekomunikacyjnego w pasie drogi ul. Podkarpackiej w Krośnie w ramach projektu Krosno-Chorkówka, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie:

-naruszenia art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy PZP poprzez nałożenie na wykonawców obowiązku dokonania obligatoryjnej wizji lokalnej przyszłego terenu prac oraz przedstawienie zamawiającemu stosownego oświadczenia w tym zakresie

-naruszenia art. 12a ust. 2 ustawy PZP poprzez dokonanie istotnej treści ogłoszenia o zamówieniu bez wydłużenia terminu składania ofert o czas niezbędny na wprowadzanie zmian w ofertach.

Weryfikacją ex-post dokumentów i procedur udzielania zamówienia publicznego w siedzibie jednostki kontrolującej objęto zakres dokumentów przekazanych przez beneficjenta w ślad za pismem z 9 listopada 2012 r.⁴¹, uzupełnionych pismem z 26 listopada 2012 r.⁴². Weryfikację zakończono 10 grudnia 2012 r, a jej efektem było nałożenie korekty finansowej zgodnie z ww. taryfikatorem.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 569-616)

W związku z wpłynięciem 26 stycznia 2011 r. wniosku o płatność końcową oraz brakiem podstaw do przeprowadzenia kontroli na miejscu realizacji projektu WIST w Łące – przed akceptacją wniosku i ostatecznym rozliczeniem projektu – przeprowadzono 25 lutego 2011 r. kontrolę kompletności dokumentacji na poziomie IZ RPO WP. Kontrola ta polegała na sprawdzeniu dokumentacji związanej z realizacją projektu, niezbędnej do zapewnienia właściwej ścieżki audytu. Kontrola nie wykazała uchybień. Ww. projekt został ujęty w analizie ryzyka projektów realizowanych w ramach RPO WP na lata 2007-2013 w ramach osi priorytetowych II-VII sporządzonej w I kwartale 2011 r. Beneficjenta wytypowano do kontroli na miejscu w oparciu o całkowitą liczbę uzyskanych punktów w ramach czynników ryzyka (18), pozycja 71 na liście projektów uszeregowanych wg poziomu ryzyka sporządzonej na potrzeby doboru próby projektów do kontroli na miejscu. Minimalna liczba punktów powodująca konieczność przeprowadzenia kontroli na miejscu wynosiła 22 punkty. Analiza ryzyka nie wskazywała na konieczność przeprowadzenia kontroli na miejscu realizacji przedmiotowego projektu, nie została więc przeprowadzona kontrola pośrednia i/lub na zakończenie projektu. Do kontroli na miejscu w okresie trwałości wytypowano ww. projekt w wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka 20 września 2013 r. W rezultacie w okresie 19-20 i 26 listopada 2013 r. przeprowadzono kontrolę na miejscu trwałości ww. projektu. W oparciu

⁴¹ Znak pisma: BFP.042.29.24.2012.G

⁴² Znak pisma: BFP.042.29.24.2012.G

o ustalenia kontroli stwierdzono nieosiągnięcie założonych we wniosku aplikacyjnym następujących wartości wskaźników rezultatu projektu:

- R.10.1.1. Liczba osób podłączonych do szerokopasmowego Internetu (zakładany wskaźnik do osiągnięcia w roku docelowym tj. 2012 wynosił 38.577,00),
- R.10.1.2. Liczba gospodarstw podłączonych do szerokopasmowego Internetu (zakładany wskaźnik do osiągnięcia w roku docelowym tj. 2012 wynosił 9.644,00),
- R.10.1.3. Liczba MŚP⁴³ podłączonych do szerokopasmowego Internetu (zakładany wskaźnik do osiągnięcia w roku docelowym tj. 2012 wynosił 1000,00),
- RR.10.1.3 Liczba osób podłączonych do szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich (zakładany wskaźnik do osiągnięcia w roku docelowym tj. 2012 wynosił 35.344,00).

W związku z powyższym zobowiązano beneficjenta do stworzenia i wdrożenia programu naprawczego w 2014 r. a następnie do poinformowania o jego realizacji IZ RPO WP w terminie do 15 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli tom V: str.585-616)

IV. Działania zarządcze podejmowane przez IZ RPO WP.

Jeden z spośród czterech realizowanych projektów w ramach osi priorytetowej 3 – Społeczeństwo informacyjne w latach 2010-2014 WIST w Łące zrealizowano terminowo. Terminy trzech pozostałych projektów terminy uległy zmianom, i tak:

- a) terminy realizacji projektu Majdan Królewski i Cmolos zawarte w umowie o dofinansowanie pn. (z 29 grudnia 2010 r.) przewidywały zakończenie rzeczowe realizacji projektu 31 maja 2011 r., zakończenie finansowe realizacji projektu 30 czerwca 2011 r. Terminy te uległy zmianom: aneksem nr 1 do umowy o dofinansowanie projektu⁴⁴ z 31 sierpnia 2011 r. ustalono zakończenie rzeczowe realizacji projektu na 12 grudnia 2011 r., zakończenie finansowe realizacji projektu na 31 grudnia 2011 r. Powodem przesunięcia terminów zakończenia rzeczowej i finansowej realizacji projektu były opóźnienia w uzupełnianiu dokumentów do umowy warunkowej.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 143-155, 169-172, 188-192, 334-342)

- b) terminy realizacji projektu Krosno-Chorkówka zawarte w umowie o dofinansowanie (z 20 grudnia 2011 r.) przewidywały zakończenie rzeczowe realizacji projektu 28 września 2012 r., zakończenie finansowe realizacji projektu 30 września 2012 r. Zaplanowane ww. terminy dwukrotnie uległy zmianom aneksami do umowy nr 1 z 2 listopada 2012 r.⁴⁵ i nr 3 z 14 czerwca 2013 r.⁴⁶. Ostateczne zakończenie rzeczowe i finansowe realizacji projektu ustalono odpowiednio na 15 lipca 2013 r. i 31 lipca 2013 r. Terminy te zostały dotrzymane przez wnioskodawcę. Powodem przesunięcia terminu zakończenia rzeczowej i finansowej realizacji projektu była przedłużająca się procedura uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę oraz niesprzyjające warunki atmosferyczne w trakcie realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 242-252, 283-308, 334-342)

⁴³ Liczba firm podłączonych do szerokopasmowego Internetu na obszarze objętym projektem

⁴⁴ Aneks nr uda-rppk.03.01.00-18-021/10-01

⁴⁵ Aneks nr UDA-RPPK.03.01.00-18-026/10-01 z 2 listopada 2012 r.

⁴⁶ Aneks nr UDA-RPPK.03.01.00-18-026/10-03 z 14 czerwca 2013 r.

- c) Projekt ResMAN-Etap II jest w trakcie realizacji. Umowa na realizację ww. projektu zawarta 29 grudnia 2010 r. była warunkowa, z uwagi na występowanie pomocy publicznej oraz wymogi wynikające z ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴⁷. Z uwagi na fakt, iż ww. projekt podlegał regułom pomocy publicznej, a brak było stosownych podstaw prawnych do jej udzielania, wystąpiła konieczność indywidualnej notyfikacji projektu w Komisji Europejskiej. Zarząd Województwa Podkarpackiego 26 listopada 2013 r. podjął uchwałę⁴⁸ w sprawie zmiany harmonogramu realizacji ww. projektu tj. zakończenie rzeczowe realizacji projektu – do 30 czerwca 2015 r. (data pierwotna – 31 sierpnia 2012 r.), zakończenie finansowe realizacji projektu – do 30 lipca 2015 r. (data pierwotna – 14 września 2012 r.), przedstawienie wniosku o płatność końcową – do 14 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 3-4, 10-17, 28-32, 46-50, 65-69)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sprawowany nadzór nad realizacją projektów w ramach RPO był wystarczający, a opracowany przez IZ zbiór zasad w formie instrukcji wykonawczych umożliwiał kompleksowy proces obsługi projektów.

2.3. Monitorowanie efektów realizowanych projektów

Opis stanu
faktycznego

Trzy z spośród czterech projektów dotyczących budowy infrastruktury szerokopasmowego internetu zostały zakończone, co opisano w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W § 12 umowy o dofinansowanie projektu w ramach osi priorytetowych I-VII RPO WP na lata 2007-2013 beneficjenci zostali zobligowani m. in. do systematycznego monitorowania przebiegu realizacji projektu oraz niezwłocznego, w terminie nie dłuższym niż siedem dni, informowania IZ o zaistniałych nieprawidłowościach lub o zamiarze zaprzestania realizacji projektu, do pomiaru wartości wskaźników produktu i rezultatu osiągniętych dzięki realizacji projektu. Monitoring realizacji opisanych wyżej projektów prowadzony był w trakcie ich realizacji. We wnioskach o płatność beneficjenci wypełniali tabele dotyczące postępu rzeczowo-finansowego realizowanego projektu, planowanego przebiegu rzeczowego realizacji projektu do czasu złożenia kolejnego wniosku o płatność, wskazywali wartość osiągniętych wskaźników produktu oraz opisywali problemy napotkane w trakcie realizacji projektu. Zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie przez okres pięciu lat od zakończenia realizacji projektu beneficjenci mają obowiązek składania oświadczenia w sprawie zachowania trwałości projektu, generowania dochodu i kwalifikowalności podatku VAT. W okresie trwałości projektów są przeprowadzane kontrole ich trwałości przez IZ RPO WP. W wyniku kontroli projektu WIST w Łące stwierdzono, że nie zostały osiągnięte i utrzymane wskaźniki rezultatu projektu – co opisano w punkcie III (Nadzór...) niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W odniesieniu do projektu Krosno-Chorkówka w wyniku przeprowadzonej analizy dokumentacji przetargowej stwierdzono naruszenie ustawy PZP (opisano w ppkt. III Nadzór...). Wszczęcie procedury weryfikacji ex-post na ówczesnym etapie realizacji projektu miało na celu zapobiegnięciu wypłaty środków beneficjentowi w zawyżonej wysokości, co w przypadku ewentualnej kontroli na zakończenie projektu i/lub kontroli trwałości skutkowałoby ich zwrotem wraz z odsetkami.

⁴⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675

⁴⁸ Uchwała nr 295/7139/13 z 26 listopada 2013

W pozostałych dwóch projektach tj. Majdan Królewski i Cmolos oraz Krosno-Chorkówka osiągnięto w 100% wskaźniki realizacji projektu, tj. wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 84-116, 134-154, 161-168, 207-219, 230-233, 242-252, 255-259, 262-267, 270-274, 277-282, 293, 334-342, 412-420, 596-598)

W składanych wnioskach o płatność w punkcie 18 beneficjenci informowali IZ RPO WP o postępie rzeczowo-finansowym projektu podając stan realizacji zadań/etapów założonych w umowie/decyzji o dofinansowanie w procentach, wydatki przypisane zadaniom/etatom zgodnie z aktualną treścią umowy/decyzji o dofinansowanie z podziałem na wydatki ogółem i kwalifikowalne, wydatki poniesione w okresie objętym wnioskiem (ogółem i kwalifikowalne), wydatki od początku realizacji projektu (ogółem i kwalifikowalne). W punkcie 21 wniosków o płatność beneficjenci zawiadamiali IZ RPO WP o przeszkodach napotkanych w trakcie realizacji projektu, zadaniach planowanych, a niezrealizowanych w okresie objętym wnioskiem oraz przyczynach ewentualnego nieosiągnięcia zakładanego w projekcie poziomu wskaźników. W trakcie realizacji objętych badaniem projektów tj. Krosno-Chorkówka oraz ResMAN-Etap II (opisano w punkcie IV c). beneficjenci poinformowali IZ o problemach, które zaistniały w trakcie realizacji projektu. IZ RPO WP wyraziła zgodę na wydłużenie terminów zakończenia rzeczowego i finansowego realizacji ww. projektów. Pozostali beneficjenci realizujący programy objęte niniejszą kontrolą tj. Gmina Majdan Królewski i Spółdzielnia Telekomunikacyjna Wist w Łące nie zgłaszały problemów w trakcie realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli tom V: str. 10-13, 96-100, 157, 160, 164-168, 255-282, 334-342)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła monitorowanie przez IZ zakładanych efektów poszczególnych projektów w ramach RPO.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Rzeszów, dnia [data]

Kontrolerzy
Małgorzata Hasman
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis

Marek Rejman
starszy inspektor kp.

.....
podpis

Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista k.p.

.....