



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, 16 listopada 2010 r.

**Pan
Wiesław Raboszuk
Dyrektor
Mazowieckiej Jednostki Wdrażania
Programów Unijnych
w Warszawie**

LWA- 4101-14-02/2010
P/10/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Jednolity tekst

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „*ustawą o NIK*”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie skontrolowała w Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych, zwanej dalej „*MJWPU*”, realizację wybranych zadań powierzonych przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 21 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację przez MJWPU, jako Instytucję Pośredniczącą II stopnia, zadań powierzonych jej przez Zarząd Województwa Mazowieckiego – Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Mazowieckiego. Negatywnie natomiast ocenia działania dotyczące rozpatrywania protestów wnioskodawców od wyników oceny wniosków o dofinansowanie oraz rozpatrywanie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Podstawą pozytywnej oceny było: prawidłowe przygotowanie kadr Jednostki wykonujących zadania Instytucji Pośredniczącej II stopnia, zgodne z ustaloną procedurą podpisywanie

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

umów o dofinansowanie projektów, rzetelna weryfikacja wniosków o płatność oraz zgodna z ustalonymi procedurami realizacja projektów pomocy technicznej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- rozpatrywania (w 15% badanej próby) środków odwoławczych przez tych samych ekspertów, którzy dokonywali oceny pierwotnej tych samych wniosków,
- opóźnień w informowaniu beneficjentów o wyniku ponownej oceny merytorycznej w postępowaniu odwoławczym wynoszącym w dwóch przypadkach ponad 10 miesięcy,
- nieterminowego dokonywania oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie w ośmiu z piętnastu analizowanych przypadkach.

Na mocy porozumień² w sprawie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 (RPOWM) zawartych pomiędzy Zarządem Województwa Mazowieckiego (Instytucją Zarządzającą) a MJWPU, Instytucja Zarządzająca powierzyła MJWPU zadania dotyczące realizacji Programu.

1. W ocenie NIK liczba i przygotowanie merytoryczne pracowników MJWPU pozwalało prawidłowo realizować zadania Instytucji Pośredniczącej II stopnia RPOWM. Na 30 czerwca 2010 r. z 336 osób realizujących zadania objęte kontrolą 184 posiadało ponad 2-letnie doświadczenie w zakresie wdrażania funduszy unijnych, a 128 osób legitymowało się doświadczeniem od 1 do 2 lat. W badanym okresie średnioroczna liczba zatrudnionych przy wykonywaniu ww. zadań wzrosła z około 126 w 2008 r. do 221 w 2009 r. i 256 w I półroczu 2010 r.

Dla osób odpowiedzialnych za wdrażanie RPOWM w MJWPU opracowany został system motywacyjny obejmujący nagrody oraz uczestnictwo w szkoleniach i kursach, na które zabezpieczono środki w Rocznych Planach Działań Pomocy Technicznej RPOWM dla MJWPU.

2. NIK zwraca uwagę na fakt, że w okresie od 1 października 2008 r. do 25 maja 2010 r. MJWPU wykonywała powierzone zadania w ramach RPOWM na podstawie nieaktualizowanej Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej II stopnia z 11 sierpnia 2008 r. Zmiana struktury organizacyjnej MJWPU nastąpiła 1 października 2008 r.³, lecz dopiero po upływie 4 miesięcy (30 stycznia 2009 r.) MJWPU rozpoczęła przesyłanie do Instytucji Zarządzającej uaktualnionych procedur celem weryfikacji, a całą instrukcję

² Porozumienia nr SR.ZF./I/07 z 23 lipca 2007 r., nr SR.II./1/09 z 29 grudnia 2009 r., nr SR.II./1/10 z 23 lutego 2010 r.

³ Zarządzenie Nr 71/08 dyrektora MJWPU z 5 września 2008 r. oraz Zarządzenie Nr 14/09 dyrektora MJWPU z 11 lutego 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacyjnego MJWPU

przesłała 13 października 2009 r. Instytucja Zarządzająca akceptowała wybrane procedury w okresie od 24 czerwca 2009 r. do 9 września 2009 r., a całą Instrukcję Wykonawczą 25 maja 2010 r.⁴.

3. Kontrola dokumentacji 15 wniosków o dofinansowanie (z ogólnej liczby 388 wybranych w trzech konkursach), na realizację których podpisano umowy z beneficjentami wykazała, że sposób oceny formalnej i merytorycznej wniosków przebiegał w taki sam sposób dla każdej badanej sprawy. Zachowana została zasada bezstronności osób oceniających wnioski o dofinansowanie – osoby dokonujące weryfikacji formalnej i merytorycznej podpisywały deklaracje poufności i bezstronności. Do oceny merytorycznej zgłoszonych projektów stosowano kryteria wyboru zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPOWM. We wszystkich analizowanych wnioskach o dofinansowanie beneficjenci składali oświadczenie o niepodleganiu wykluczeniu. Zachowany został właściwy ślad rewizyjny – do dokumentacji każdego z badanych wniosków o dofinansowanie włączone zostały listy sprawdzające, świadczące o dokonaniu jego weryfikacji formalnej i merytorycznej niezależnie przez dwóch pracowników, tzn. z zachowaniem zasady „dwóch par oczu”.

W przypadku ośmiu z 15 objętych kontrolą wniosków o dofinansowanie stwierdzono jednak nieterminowe przeprowadzenie oceny merytorycznej. Ocena merytoryczna dwóch wniosków zgłoszonych w ramach Działania 7.1 „*Infrastruktura służąca ochronie zdrowia i życia*” trwała około 400 dni, pomimo że zgodnie ze Szczegółowym Opiszem Priorytetów RPOWM (uszczegółowienie RPOWM)⁵ całkowita ocena strategiczna i merytoryczna w konkursie zamkniętym z preselekcją powinna trwać nie dłużej niż 45 dni, od momentu podjęcia decyzji o przekazaniu wniosku o dofinansowanie projektu do oceny.

Ocena merytoryczna sześciu wniosków zgłoszonych w ramach Działania 1.5 „*Rozwój przedsiębiorczości*” trwała od 96 do 165 dni, pomimo, że zgodnie z „uszczegółowieniem RPOWM” całkowita ocena wykonalności, strategiczna i merytoryczna w konkursie zamkniętym bez preselekcji nie powinna trwać dłużej niż 60 dni od momentu podjęcia decyzji o przekazaniu wniosku o dofinansowanie projektu do oceny, a w przypadku konieczności uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę termin zostaje przedłużony o nie więcej niż 14 dni od momentu dostarczenia przez beneficjenta poprawionego wniosku o dofinansowanie projektu wraz z wymaganymi załącznikami.

⁴ Wersja 1.7 z 14 maja 2010 r.

⁵ Przyjęty uchwałą Nr 1282/147/08 z 24 czerwca 2008 r. Zarządu Województwa Mazowieckiego (Zmienioną uchwałami Nr 1573/156/08 z 22 lipca 2008 r., Nr 2237/176/08 z 30 września 2008 r., Nr 446/217/09 z 3 marca 2009 r., Nr 676/225/09 z 24 marca 2009 r. oraz Nr 1391/247/09 z 2 czerwca 2009 r.)

Wyniki analizy dziewięciu z 15 spraw wykazały, że rejestrowanie wniosków o dofinansowanie odbyło się niezgodnie z przyjętą procedurą. W jednym przypadku wniosek nie został zarejestrowany w dzienniku rejestracyjnym, a w ośmiu przypadkach data wpływu odnotowana na wniosku i w dzienniku kancelaryjnym była niezgodna z datą wpływu odnotowaną w Zintegrowanym Systemie Informatycznym SEZAM⁶.

Objęte kontrolą NIK informacje o wynikach oceny wniosków o dofinansowanie ocenionych negatywnie skierowane do 10 wnioskodawców zawierały pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, w tym o terminie w jakim można wnieść protest.

4. NIK negatywnie ocenia legalność i rzetelność rozpatrywania środków odwoławczych wniesionych przez wnioskodawców od wyników oceny wniosków o dofinansowanie ze względu na niezachowanie zasady bezstronności, w 3 na 20 (15%) badanych postępowań dotyczących rozpatrywania środków odwoławczych w których to przypadkach oceny merytorycznej wniosku dokonali ci sami eksperci, którzy dokonali tej oceny w pierwszym etapie oceny wniosku, co było niezgodne art. 30b ust.3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷ oraz z Wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych, dla konkursów ogłoszonych od 20 grudnia 2008 r.⁸.

W Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej II stopnia przewidziano konieczność informowania wnioskodawcy o wyniku ponownej oceny w postępowaniu odwoławczym dopiero po zatwierdzeniu tego wyniku przez Zarząd Województwa. NIK zwraca uwagę na fakt, że stosowanie takiej procedury spowodowało, że do dnia zakończenia kontroli pomimo upływu ponad 10 miesięcy od zakończenia ponownej oceny merytorycznej w postępowaniu odwoławczym dotyczącym dwóch wniosków zgłoszonych w ramach Działania 3.1 „Infrastruktura drogowa” beneficjenci nie zostali poinformowani o wynikach oceny.

- Kontrola w MJWPU wykazała, że Instrukcja Wykonawcza nie przewidywała możliwości składania przez wnioskodawców protestów w sytuacji umieszczenia ich projektów na liście rezerwowej. W świetle orzecznictwa NSA (np. postanowienie z 10 czerwca 2010 r., sygn. Akt II GSK 565/10 oraz postanowienie z 6 maja 2010 r., sygn. Akt II GSK 282/10) za informację o negatywnej ocenie projektu należy uznać także to, że projekt nie został zakwalifikowany do dofinansowania, lecz umieszczony na

⁶ Zintegrowany System Informatyczny SEZAM wykorzystywany obok KSI (SIMIK 07-13) do obsługi wniosków o dofinansowanie w ramach RPO.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz.712 ze zm.

⁸ Pkt. 2b rozdział 2, podrozdział 2.2

liście rezerwowej. Definitywna pozytywna lub negatywna ocena wniosku o dofinansowanie, zdaniem NSA, następuje bowiem poprzez ocenę możliwości przyznania środków finansowych i zawarcia umowy o dofinansowanie. Dopiero Uchwałą nr 1381/359/2010 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 29 czerwca 2010 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Procedury odwoławczej dla wniosków o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 (§ 7 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały) dopuszczono możliwość składania protestów przez wnioskodawców, w sytuacji umieszczenia ich projektów na liście rezerwowej.

5. Kontrola 15 umów wykazała, że proces ich zawierania przebiegał zgodnie z procedurą i zachowaniem tych samych zasad, po zatwierdzeniu w drodze Uchwały Zarządu projektów do dofinansowania.

Na 30 czerwca 2010 r. zatwierdzono do realizacji 963 wniosków i zawarto 588 umów (61%). Głównymi przyczynami wydłużania procesu podpisywania umów, jak wynika z wyjaśnień, były trudności z gromadzeniem przez wnioskodawców niezbędnych dokumentów do podpisania umowy oraz specyfika trybu naboru wniosków w drodze konkursu z preselekcją, w którym składanie dokumentacji do oceny wykonalności następowało w terminach zadeklarowanych przez beneficjentów, po wstępnej decyzji Zarządu Województwa o wyborze projektu do dofinansowania.

6. Kontrola wniosków o płatność dotyczących 15 zbadanych projektów wykazała, że prace związane z ich weryfikacją realizowane były dla każdego badanego wniosku w sposób zgodny z obowiązującymi procedurami i terminowo. Do dokumentacji danego wniosku o płatność włączono listy sprawdzające świadczące o dokonaniu jego weryfikacji formalnej i finansowej niezależnie przez dwóch pracowników, tzn. z zachowaniem zasady „dwóch par oczu”. MJWPU zrefundowała beneficjentom wydatki, o które wnioskowali w złożonych wnioskach o płatność w terminach określonych w Instrukcji Wykonawczej.

7. NIK ocenia pozytywnie realizację projektów pomocy technicznej przez MJWPU. Analiza projektu pomocy technicznej realizowanego w 2010 r., wykazała, że wydatki poniesione w ramach badanego projektu w kwocie 59 387,96 tys. zł spełniały wymogi kwalifikowalności określone w Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie korzystania z pomocy technicznej oraz w „Zasadach realizacji projektu systemowego

w ramach pomocy technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013”⁹

Środki zostały wydatkowane na cele określone w RPO oraz w projekcie, wydatki były niezbędne i bezpośrednio związane z przygotowaniem, zarządzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem i kontrolą RPO, zostały faktycznie poniesione i udokumentowane oraz zostały przewidziane w zatwierdzonym Rocznym Planie Działań Pomocy Technicznej i poniesione w okresie kwalifikowalności. W MJWPU prowadzona była odrębna ewidencja księgowa tych wydatków, transakcje związane z realizowanym projektem były należycie rejestrowane w księgach rachunkowych MJWPU. Dokumenty księgowe zawierały opis wskazujący na widoczny związek z realizacją projektu z Pomocy Technicznej

8. Do Krajowego Systemu Informatycznego Monitoringu i kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie 2007-2013 zostały wprowadzone wszystkie wymagane dane dotyczące badanych wniosków o dofinansowanie, umów i wniosków o płatność.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie w procesie odwoławczym udziału osób (ekspertów), które nie dokonywały czynności na wcześniejszym etapie oceny wniosków o dofinansowanie.
2. Dokonywanie oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie w terminach określonych w obowiązujących procedurach.
3. Zmianę Instrukcji Wykonawczej w celu wprowadzenia obowiązku informowania wnioskodawców na bieżąco o wynikach powtórnej oceny w postępowaniu odwoławczym.
4. Rzetelne rejestrowanie wniosków o dofinansowanie w dzienniku rejestracyjnym oraz w Zintegrowanym Systemie Informatycznym SEZAM.

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

Zgodnie z art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na

⁹ Zatwierdzonych Uchwałą Nr 781/132/08 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 6 maja 2008 r. (zmienionych uchwałami Nr 1574/156/08 z dnia 22 lipca 2008 r., 1525/251/09 z dnia 16 czerwca 2009 r., 724/338/10 z dnia 13 kwietnia 2010 r.)

piśmie, do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu.

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