



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 16 listopada 2010 r.

**Pan
Marek Łapiński**

**Marszałek
Województwa Dolnośląskiego**

LWR-4101-15-01/2010
P/10/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, skontrolowała realizację przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego („Zarząd”) wybranych zadań Instytucji Zarządzającej („IZ”) Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 („RPO WD”).

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Zarząd zadań IZ w badanym zakresie, pomimo stwierdzenia uchybień w przedmiocie niezwłoczności dochodzenia kar umownych od reprezentującej Marszałka Województwa Kancelarii Prawnej oraz zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w przedmiocie poświadczenia nieprawdy przez jednego z beneficjentów, nie mających jednak zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

1. Pozytywnie NIK ocenia stopień realizacji RPO WD wg stanu na 30 czerwca 2010 r. IZ osiągnęła bowiem wymagany postanowieniami art. 93 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 poziom wydatkowania środków zapewniający spełnienie zasady n+3 dla 2007 r., a według nowego poziomu zobowiązań budżetowych UE² także dla 2008 r. W trakcie 3,5 lat realizacji RPO WD wykorzystano (wartość płatności dokonanych na rzecz beneficjentów) wprawdzie tylko 15,0% środków wynegocjowanych z Komisją Europejską na realizację Programu, tj. 756.255,60 tys. zł, z 5.047.046,64 tys. zł³, nie mniej jednak podpisanych zostało 581 umów na łączną kwotę 3.595.296,0 tys. zł, dla których wartość dofinansowania ze środków UE wynosiła 2.250.817,10 tys. zł. W ocenie NIK na powyższą sytuację najistotniejszy wpływ miały niezależne od IZ problemy powstałe przy wdrażaniu i realizacji RPO WD. Długotrwały bowiem proces legislacyjny w odniesieniu do kwestii dotyczących: pomocy publicznej, zagadnień środowiska naturalnego, czy Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych był przyczyną, dla jakich IZ musiała oczekiwać z ogłoszeniem naborów do momentu wejścia w życie ww. niezbędnych ram prawnych, czy też wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego. NIK zwraca uwagę, iż w niektórych przypadkach, jak np. Priorytecie 2 *Spółeczeństwo Informacyjne*, czy Priorytecie 5 *Energetyka*, stosowne akty prawne zaczęły obowiązywać dopiero w 2010 r. W zaistniałych okolicznościach, później niż pierwotnie przewidywano podpisywano umowy o dofinansowanie, później też rozpoczynano rozliczanie projektów (wiele projektów znajdowało się w początkowej fazie rozliczania).

2. Pozytywnie NIK ocenia przygotowanie kadrowe IZ do wypełniania powierzonych jej działań. Pracownicy zatrudnieni w komórkach organizacyjnych Urzędu wykonujących zadania IZ mieli w większości ponad dwuletnie (74,6%) i ponad roczne (18%) doświadczenie w zakresie wdrażania funduszy unijnych. W Urzędzie uregulowano w sposób formalny zarówno system zastępstw pracowniczych, jak i wdrożono zasady motywowania pracowników.

Osiągnięty został też bliski wymaganemu postanowieniami OSZiK⁴ poziom zatrudnienia dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu wykonujących zadania IZ. Na 30 czerwca 2010 r. spośród 217 etatów przewidzianych w OSZiK obsadzone były 204 etaty (94%), w 6 przypadkach (2,8%) trwała procedura naboru, a 2 etaty (0,9%) pozostawały zabezpieczone dla pracowników, którzy przebywali na urloпах wychowawczych i bez-płatnych. Jedynie w De-

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

³ Wg kursu z 29 czerwca 2010 r. – 1EUR=4,1603 zł

⁴ Opis Systemu Zarządzania i Kontroli

partamencie Marszałka obsadzonych było 31 spośród 36 docelowo planowanych etatów (86,1%), z czego 4 etaty pozostawały do zaangażowania w Wydziale Audytu Wewnętrznego, a jeden w Wydziale Kontroli Zadań RPO (pracownik został zatrudniony w dniu 1 października 2010 r.).

3. Pozytywnie NIK ocenia przebieg procesu oceny formalnej i merytorycznej badanych wniosków o dofinansowanie oraz wyboru strategicznego dokonywanego przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego. Objęte kontrolą nabory prowadzone w trybie konkursowym (10/K/2.2/2009, 9/K/6.2/2009 oraz 23/K/9.1/2009) zostały ogłoszone zgodnie z terminami przewidzianymi w Ramowym Planie Realizacji RPO WD. Ocena formalna wybranych do kontroli wniosków o dofinansowanie (w ramach ww. naborów) przeprowadzana była w oparciu o Kryteria wyboru operacji finansowanych w ramach RPO WD, zgodnie z obowiązującymi instrukcjami wykonawczymi (w tym w obowiązujących terminach) i przebiegała w podobny sposób dla każdej sprawy. Pracownicy dokonujący oceny formalnej wniosków o dofinansowanie, przed przystąpieniem do ich oceny, każdorazowo podpisywali deklarację poufności i bezstronności, podobnie jak członkowie Komisji Oceny Projektów dokonujący oceny merytorycznej. Do dokumentacji projektów włączone były dokumenty świadczące o dokonaniu weryfikacji formalnej oraz merytorycznej, każdorazowo niezależnie przez odpowiednio: dwóch pracowników i dwóch ekspertów. Po zakończeniu każdego etapu oceny wniosku o dofinansowanie, do Wnioskodawców wysyłano pisma informujące o wynikach przeprowadzonej oceny/wyboru.

W ocenie NIK, Zarząd dokonując wyboru projektów do dofinansowania na podstawie strategicznych kryteriów wyboru projektów zaakceptowanych przez Komitet Monitorujący RPO WD realizował w ten sposób wymagania wynikające z prawa wspólnotowego (art. 60 lit. a) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006⁵) i krajowego (art. 26 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁶). Zgodnie bowiem z postanowieniami ww. przepisów IZ odpowiada w m. in. za zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji.

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999

⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712 ze zm.)

W przypadku kontroli 10 wybranych wniosków o dofinansowanie (złożonych w ramach naboru nr 9/K/6.2/2009), które uchwałą ZWD umieszczone zostały na „liście rezerwowej” do dofinansowania stwierdzono, iż w skierowanej do Wnioskodawcy informacji o wynikach oceny wniosku o dofinansowanie nie zawarto pouczenia o przysługujących środkach odwoławczych. Jak wyjaśniano wynikało to z obowiązujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych opartych na własnej interpretacji postanowień art. 30b ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, w myśl której umieszczenie projektu na „liście rezerwowej” nie było traktowane jako negatywna ocena projektu.

NIK zwraca Panu Marszałkowi uwagę, iż w świetle orzecznictwa NSA (np.: postanowienie z 10 czerwca 2010 r., Sygn. Akt II GSK565/10, czy postanowienie w sprawie ze skargi Gminy Boguszów Gorce z 6 maja 2010 r., Sygn. akt II GSK 282/10) za informację o negatywnej ocenie projektu uznać należy informację, że projekt nie został zakwalifikowany do dofinansowania, lecz umieszczony na 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.

4. Przeprowadzone przez Izbę badanie szczegółowe 20 spraw prowadzonych przez IZ w konsekwencji skorzystania przez Wnioskodawców ze środków odwoławczych (zbadano 3 protesty 7 odwołań oraz 10 wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy) nie wykazało nieprawidłowości. We wszystkich przypadkach sposób rozpatrywania spraw był zgodny z przyjętymi przez IZ procedurami, a w szczególności przebiegał w podobny sposób, przeprowadzony został w obowiązujących terminach i z zachowaniem zasady bezstronności osób rozpatrujących poszczególne sprawy.

Niemniej, spośród 7 analizowanych skarg wniesionych przez Wnioskodawców do WSA, w 4 przypadkach ostatecznie WSA uznał skargi jako zasadne stwierdzając, iż ocena projektów dokonana została przez IZ z naruszeniem prawa i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia. W 2 spośród 4 ww. przypadków IZ skorzystała z prawa wniesienia skargi kasacyjnej do NSA. Jak się jednak okazało, działania podjęte w tym zakresie były nierzetelne. Profesjonalny bowiem Pełnomocnik Marszałka Województwa Dolnośląskiego nie dołączył do ww. skarg kompletu dokumentacji i w zaistniałych okolicznościach NSA postanowił o pozostawieniu ww. skarg kasacyjnych bez rozpatrzenia, ze względu na ich niekompletność. Zasadnym, zdaniem NIK, także w kontekście postanowień umowy zawartej z reprezentującą Marszałka Województwa Kancelarią Prawną, jest obciążenie Kancelarii karami umownymi w wysokości

łącznej 2.928 zł tytułem nienależytego wykonywania przedmiotu umowy. Tym bardziej, iż wg postanowień przedmiotowej umowy nie jest możliwe wstrzymanie zapłaty za sprawy przekazane Kancelarii do prowadzenia. Co więcej, taka konstrukcja postanowień umowy z zakresu obsługi prawnej, nie w pełni zdaniem NIK zabezpieczała interesy Urzędu, co ocenić należy negatywnie.

Podkreślić należy, iż niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego spełnia znamiona czynu będącego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁷.

Pozytywnie natomiast NIK ocenia proces podpisywania umów z Wnioskodawcami w odniesieniu do zbadanych przypadków. Wydłużano wprawdzie podstawowy termin na podpisywanie umów o dofinansowanie (zgodnie z przyjętymi procedurami), ale wynikało to głównie z przyczyn niezależnych od IZ, tj.: głównie nowelizacji ustawy o finansach publicznych w zakresie wprowadzenia instytucji Płatnika, jaką pełni Bank Gospodarstwa Krajowego oraz wniosków Beneficjentów, którzy potrzebowali więcej czasu na skompletowanie dokumentów wymaganych do podpisania umowy.

5. NIK ocenia negatywnie nieprzekazanie do czasu zakończenia kontroli w Urzędzie, tj. do 7 października 2010 r., właściwym organom zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez [...] w Mieście Lubin, w przedmiocie poświadczenia nieprawdy co do istnienia zabezpieczenia finansowego dla projektu „*Rewitalizacja Parku Wrocławskiego*”. Ustalono bowiem, że 1 października 2010 r. Departament RPO złożył w Sekretariacie Marszałka (po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego) notatkę wewnętrzną i projekt zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez ww. urzędników, którzy według uzyskanych przez IZ informacji poświadczyli nieprawdę co do istnienia zabezpieczenia finansowego dla projektu „*Rewitalizacja Parku Wrocławskiego*”. Okoliczność ta miała bowiem znaczenie istotne dla rozstrzygnięcia toczącego się postępowania w przedmiocie rozpoznania ww. wniosku o dofinansowanie. Podkreślić należy, iż w świetle art. 304 § 2 kpk⁹ instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o

⁷ Dz.U z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm

⁸ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osób fizycznych.

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U nr 89, poz. 555 ze zm.)

popęlnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

Zauważyć należy, że IZ odmówiła 30 lipca 2010 r. podpisania umowy o dofinansowanie dla ww. projektu ze względu na niedostarczenie w terminie (30 czerwca 2010 r.) przez Gminę Lubin wymaganych dokumentów.

6. Proces weryfikacji formalnej, merytorycznej i finansowej wybranych do badania wniosków o płatność przebiegał zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie uregulowaniami, terminowo i z zachowaniem właściwego śladu rewizyjnego (zasada „dwóch par oczu”). We wszystkich kontrolowanych przypadkach niezwłocznie po pozytywnym zakończeniu ostatniego etapu weryfikacji, tj.: weryfikacji finansowej, Dyrektor Wydziału Wdrażania RPO WD dokonywał autoryzacji zlecenia płatności do Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zatwierdzone wnioski o płatność stanowiły podstawę do sporządzenia przez IZ Poświadczeń i deklaracji wydatków przekazywanych do Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji. W przypadku 3 poddanych kontroli Poświadczeń stwierdzono, iż prace związane z ich sporządzeniem realizowane były zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie procedurami i z zachowaniem właściwego śladu rewizyjnego.

NIK pozytywnie ocenia realizację 5 skontrolowanych projektów pomocy technicznej, które realizowane były zgodnie z zawartymi Zobowiązaniami/Decyzjami. Transakcje związane z ww. projektami były właściwie ewidencjonowane w księgach rachunkowych Urzędu, a poszczególne dokumenty księgowe zawierały opis pozwalający na identyfikację w projekcie pomocy technicznej, którego dotyczyły.

Nie stwierdzono również nieprawidłowości w wyniku oględzin systemu KSI (SIMIK 07-13) w zakresie kompletności danych wprowadzonych do systemu w odniesieniu do wybranych wniosków o dofinansowanie oraz Poświadczeń i deklaracji wydatków.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Wyegzekwowanie od reprezentującej Marszałka Województwa Kancelarii Prawnej kar umownych w wysokości łącznej 2.928 zł tytułem nienależytego wykonywania przedmiotu umowy.***

2. *Niezwłoczne przekazanie właściwym organom zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez [...] ¹⁰ w Mieście Lubin w przedmiocie poświadczenia nieprawdy co do istnienia zabezpieczenia finansowego dla projektu „Rewitalizacja Parku Wrocławskiego.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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

¹⁰ Vide przypis 8.